

OS DESAFIOS DA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI

ENRIQUE IGLESIAS

(coordenação)

**Gerson Damiani
Adolfo Garcé
Fabíola Wüst Zibetti**
(organização)

Cátedra José Bonifácio 2

ed^{usp}

Enrique Iglesias ocupou a Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp) em 2014, tendo conduzido atividades acadêmicas em torno de temas relacionados à atualidade do universo político, econômico e social latino-americano. Esta obra, *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, por ele coordenada, se constitui em resultado dessa ação. Congrega artigos de professores de diversas instituições de ensino e pesquisa, do Brasil e do exterior, bem como de jovens pesquisadores, estudantes de pós-graduação da USP que integraram grupo de pesquisa dirigido por aquele notável homem público. Chanceler do Uruguai, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dirigente da Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), entre tantas outras atribuições, com sua presença na USP, Iglesias empenhou sua destacada experiência internacional no aprimoramento da reflexão e da produção da comunidade acadêmica brasileira sobre a América Latina, gerando benefício que agora, por meio desta coletânea, se estende ao público em geral.



ISBN 978-85-314-1539-5



9 788531 415395

OS DESAFIOS DA AMÉRICA LATINA
NO SÉCULO XXI



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
Chester Luiz Galvão Cesar
Maria Angela Faggin Pereira Leite
Mayana Zatz
Tânia Tomé Martins de Castro
Valeria De Marco

Editores-assistentes 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)
Valeria de Marco (FFLCH)
Hernan Chaimovich (IQ)

Coordenador Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari
Secretário Executivo Gerson Damiani

ENRIQUE IGLESIAS (COORDENAÇÃO)

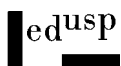
OS DESAFIOS DA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI

Organização

Gerson Damiani

Adolfo Garcé

Fabíola Wüst Zibetti



Copyright © 2015 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

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. Adaptada conforme normas da Edusp.

Os Desafios da América Latina no Século XXI / Enrique Iglesias (coordenação); organização, Gerson Damiani, Adolfo Garcé, Fabíola Wüst Zibetti. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

424 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 2).

Inclui Bibliografia.

ISBN 978-85-314-1539-5

1. Política Social – América Latina – Século 21. 2. Integração Sul-americana – Século 21. 3. Política e Governo – Século 21 – América Latina. I. Iglesias, Enrique. II. Damiani, Gerson. III. Garcé, Adolfo. IV. Zibetti, Fabíola. V. Série.

CDD 320.98

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 2015

Foi feito o depósito legal

Sumário

<i>Prefácio</i>	11
Marco Antonio Zago	
<i>Enrique Iglesias na Cátedra José Bonifácio</i>	13
Pedro Dallari	
<i>Introdução</i>	19
Enrique Iglesias • Gerson Damiani • Adolfo Garcé • Fabíola Wüst Zibetti	

Primeira Parte

Nuevos acuerdos regionales comerciales: riesgos y oportunidades	33
Enrique Iglesias	
Patrones de desarrollo y estados de bienestar en América Latina	41
Luis Bértola	
Auge y ¿regresión? de las clases medias latinoamericanas.....	71
Rolando Franco	
¿Presidencialismo pluralista o progreso intolerante? Un dilema para el siglo XXI	97
Aníbal Pérez-Liñán	
Economía política de la democracia y ciencia política: ¿Nos estamos perdiendo algo?.....	117
Juan Pablo Luna	

A América do Sul e a saúde global: um novo paradigma?	137
Deisy Ventura ▪ Fernanda A. Perez	
O Brasil, o Mercosul e os acordos preferenciais de comércio: alternativas e perspectivas.....	155
Umberto Celli Junior ▪ Belisa Esteca Eleuterio	
Proposta de integração produtiva em energia: recursos minerais para o desenvolvimento na América Latina	173
Ildo Luís Sauer	
Ciência, tecnologia e inovação na América Latina: pela transversalização da perspectiva de gênero em propriedade intelectual	199
Fabiola Wüst Zibetti	

Segunda Parte

Fortalecimento da identidade ibero-americana como projeto estratégico.....	227
Flávio Soares de Barros	
A desaceleração da integração sul-americana: dilemas e desafios em tempos de Mercosul, Unasul e Aliança do Pacífico	245
Fabiana de Oliveira	
A ampliação do Fundo Latino-americano de Reservas como estratégia de integração financeira regional	261
Gabriel Lochagin	
O desafio da integração produtiva para o desenvolvimento da América Latina	275
Alessandra Cavalcante de Oliveira	
A integração de infraestrutura na América do Sul: o potencial da Iirsa no caso da soja brasileira	291
Renato C. Nunes Dias	
Acesso aos serviços de saúde em áreas urbanas da América Latina....	311
Felix Hector Rigoli	

Perspectivas na prestação dos serviços públicos de transporte na América Latina	329
André Castro Carvalho ■ Eduardo Contani	
Segurança urbana na América Latina: experiências locais e cooperação regional	349
Ana Maura Tomesani Marques	
Alternativas para a integração energética entre Brasil e Uruguai	371
Lilian da Silva	
O pré-sal para a América Latina: desenvolvimento regional e inserção internacional	385
Larissa Araujo Rodrigues	
Novas tecnologias de design verde urbano na América Latina: a construção de cidades autossuficientes e sustentáveis	399
Volker Minks	

Prefácio

MARCO ANTONIO ZAGO

Reitor da Universidade de São Paulo

Um dos requisitos para que as universidades de pesquisa desempenhem suas missões no atual mundo globalizado é a capacidade de se integrar internacionalmente e também em seu nicho regional. Para a Universidade de São Paulo (usp) atingir essa meta exige fortalecer sua relação com o mundo latino-americano e os países ibéricos, com os quais temos os mais fortes laços culturais, históricos e econômicos.

A Cátedra José Bonifácio, apesar de recente, ocupa papel relevante nesse contexto da integração internacional da usp, possibilitando a seus pesquisadores, por meio da orientação de destacadas lideranças ibero-americanas, vincular-se com profundidade no estudo de temas que interessam não somente aos povos da Ibero-América, mas também aos das demais regiões do mundo globalizado.

Com o propósito de promover a reflexão sobre as políticas de desenvolvimento na América Latina, o Centro Ibero-americano (Ciba) – núcleo de apoio à pesquisa responsável na usp pela gestão da Cátedra José Bonifácio, coordenado pelo diretor do Instituto de Relações Internacionais, professor Pedro Dallari – teve a oportuna iniciativa de conceder a Enrique Iglesias, personalidade notável do mundo ibero-americano, a titularidade da cátedra para o ano de 2014, em sucessão ao ex-presidente chileno Ricardo Lagos, que, com enorme êxito, havia a ocupado no ano anterior.

Toda a experiência auferida por Iglesias em sua excepcional trajetória pública – como ministro de Relações Exteriores do Uruguai, na presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento, na direção da Secretaria Geral Ibero-americana, entre tantas outras atribuições – foi disponibiliza-

da para benefício de nossa comunidade universitária. Em suas sucessivas visitas à USP, no exercício das atividades acadêmicas que protagonizou, o carisma pessoal, a seriedade e a gentileza da atenção dispensada a todos os interlocutores marcaram de forma permanente aqueles que com ele conviveram.

Apoiado pelos pesquisadores Adolfo Garcé, da Universidad de la República, do Uruguai, e Fabíola Zibetti e Gerson Damiani, da USP, Enrique Iglesias coordenou a elaboração desta coletânea, que reúne artigos de professores por ele convidados e de pesquisadores que trabalharam sob sua supervisão ao longo de 2014. Intitulada *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, a obra reflete as preocupações que nortearam sua atuação à frente da Cátedra José Bonifácio, materializada em conferências, entrevistas e reuniões acadêmicas. Ao orientar-se rumo às grandes questões da atualidade – os problemas de crescimento econômico, de inclusão social, ambientais, entre outros –, a coletânea retrata conscienciosamente os desafios contemporâneos da América Latina diante da economia global em processo de profunda transformação.

Em que pese sua origem na universidade, essa contribuição advinda da presença de Iglesias na USP supera os limites do discurso acadêmico e será de grande utilidade para todos aqueles interessados nos temas nela versados. Na forma de subsídios concretos, constitui-se em contribuição valiosa na formação das condições para o progresso latino-americano e o bem-estar dos povos que habitam essa região do globo.

Finalmente, registro o agradecimento da USP a Enrique Iglesias, por seu engajamento na condução da Cátedra José Bonifácio em 2014 e pelo aporte de conhecimento ofertado à nossa comunidade universitária e à sociedade brasileira. É meu desejo, e de toda nossa comunidade, que o relacionamento que se estabeleceu tenha continuidade.

Enrique Iglesias na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI¹

A atuação de Enrique Valentín Iglesias García como professor titular da Cátedra José Bonifácio em 2014 originou esta coletânea – *Os Desafios da América Latina no Século XXI* –, que congrega artigos elaborados sob sua coordenação. Dá-se, assim, sequência à dinâmica inaugurada pela Universidade de São Paulo (USP) no ano anterior, quando o ex-presidente chileno Ricardo Lagos esteve à frente da cátedra e o resultado de sua atividade se consubstanciou na coletânea de artigos intitulada *A América Latina no Mundo*².

A Cátedra José Bonifácio foi instituída pela USP em 2013, por ato do então reitor João Grandino Rodas e como fruto do empenho do atual reitor, Marco Antonio Zago, então pró-reitor de pesquisa, que liderou o processo de criação do Centro Ibero-americano (Ciba)³. Cabe ao Ciba a responsabilidade pela administração da cátedra, que se constitui em programa da USP de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, tendo por

1. Diretor do Instituto de Relações Internacionais e coordenador do Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo.
2. Ricardo Lagos (coord.), Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, São Paulo, Edusp, 2013.
3. Vinculado administrativamente ao Instituto de Relações Internacionais (IRI), o Centro Ibero-americano é dirigido por comitê científico integrado pelos professores da USP que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química (IQ), Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do IRI, Valeria De Marco, da FFLCH, Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (Fearn), e Pedro Dallari, do IRI. A secretaria do Ciba está a cargo de Gerson Damiani, doutor pelo IRI.

objetivo 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 um tema de sua escolha. A finalidade pedagógica da cátedra é propiciar a pesquisadores científicos a possibilidade de se beneficiarem, de forma mais intensa e prolongada, do convívio com lideranças políticas, sociais e culturais, permitindo que se agregue ao conhecimento teórico aquele extraído da experiência auferida na trajetória dessas personalidades⁴. Após Ricardo Lagos e Enrique Iglesias, acatando sugestão do próprio Iglesias, em 2015 a comunidade da USP recebe a escritora Nélida Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras, assinalando uma inflexão da cátedra no sentido da expansão de sua abrangência temática, com a inclusão da literatura e da cultura como objetos da reflexão sobre o universo ibero-americano.

Ao acolher Enrique Iglesias na Cátedra José Bonifácio, a USP atendeu perfeitamente a condicionante de reservá-la a grandes personalidades da cena ibero-americana. De origem espanhola, nascido nas Astúrias, a trajetória de vida de Iglesias se fez no Uruguai, onde se graduou em economia, na Universidad de la República, e veio a exercer funções públicas de grande relevância, tendo sido o primeiro presidente do Banco Central, em 1967 e 1968, e ministro de Relações Exteriores, de 1985 a 1988. Paralelamente, desempenhou funções de destaque no plano internacional, vindo a ocupar, entre outras posições, o cargo de secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), entre 1972 e 1985.

Eleito em 1988 para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), permaneceu no comando daquela organização interna-

4. A Cátedra José Bonifácio, com suas diretrizes metodológicas, introduz no Brasil prática que, em outros países, já vem sendo adotada em importantes instituições de ensino e pesquisa. Os elementos conformadores estabelecidos pelo Ciba para a cátedra e a participação de Ricardo Lagos como seu primeiro titular foram enfocados em artigo de minha lavra (Pedro B. A. Dallari, "Ricardo Lagos na Cátedra José Bonifácio da USP", *Política Externa*, v. 22-1, jul. 2013), cujo texto serviu de referência para a nota de apresentação que fiz para a mencionada coletânea coordenada por aquele notável estadista e intelectual latino-americano (Ricardo Lagos *et al.*, *op. cit.*, pp. 11-15).

cional até 2005, contribuindo decisivamente para torná-la um instrumento de especial importância no ciclo virtuoso de consolidação democrática e desenvolvimento econômico vivido concomitantemente na América Latina, cujos efeitos positivos podem ser aferidos pela sensível elevação da qualidade de vida da população da região ao longo das últimas décadas.

Abrindo espaço para nota de caráter pessoal, pude atestar o dinamismo que Iglesias imprimiu ao BID quando, em 2004, por designação da diretoria por ele encabeçada, tornei-me juiz do Tribunal Administrativo da organização e testemunhei o forte compromisso lá vigente com a adoção de boas práticas e a prevalência de padrões éticos robustos, em clara antecipação de condutas gerenciais hoje obrigatórias nas esferas da administração pública e privada.

Findo seu período à frente do BID, Enrique Iglesias se tornou secretário-geral da Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), organização internacional sediada em Madri, que desenvolve uma série de programas de apoio à introdução de políticas públicas de excelência e é responsável anualmente pela estruturação da tradicional Cúpula Ibero-americana de chefes de Estado e de governo. Exerceu o mandato de secretário-geral até 2014 e, nessa condição, testemunhou e apoiou significativamente a instalação do Ciba, tendo sido o conferencista da cerimônia de instalação desse núcleo de pesquisa, realizada em agosto de 2011 na sala do Conselho Universitário da USP. Desde então, graças ao respaldo de Don Enrique, como carinhosamente o chamamos na USP, o Ciba manteve intensa vinculação com a Segib, com presença em diversas atividades promovidas pela organização internacional – sendo exemplos os seminários preparatórios da Cúpula Ibero-americana realizados em 2011, no Paraguai, em 2012, na Espanha, e em 2013, no Panamá –, criando-se, assim, as condições para a repercussão desses eventos e das respectivas agendas no âmbito da universidade.

O tema selecionado por Enrique Iglesias para nortear as atividades da Cátedra José Bonifácio em 2014 foi: “a América Latina na atual conjuntura internacional: os potenciais impactos econômicos, sociais e políticos”. Optou por dar seguimento à escolha feita em 2013, por Ricardo Lagos – “a América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional” –, tema que também foi utilizado para denominar a coletânea

coordenada pelo estadista chileno. Conforme a metodologia adotada pelo Ciba, com a definição do tema por Iglesias, os alunos dos programas de pós-graduação da USP tiveram a possibilidade de postular sua integração ao grupo de pesquisa constituído no âmbito da cátedra, sendo selecionados 56 pesquisadores de 21 programas distintos, em função justamente da afinidade dos respectivos projetos acadêmicos. Ao longo do ano, esse grupo trabalhou sob a orientação de Iglesias, que contou com o apoio do professor Adolfo Garcé, da Universidad de la República, do Uruguai, e dos pesquisadores da USP Fabíola Zibetti e Gerson Damiani, vinculados ao Instituto de Relações Internacionais (IRI).

Em paralelo ao constante contato mantido com seu grupo de pesquisadores, Iglesias desenvolveu em 2014 uma série de atividades abertas, que beneficiaram a comunidade da USP, de forma geral, e mesmo o público externo. Após a apresentação de seu plano de trabalho, na cerimônia realizada em março, com a presença de Ricardo Lagos e do reitor Marco Antonio Zago, em que lhe foi transmitida a titularidade da cátedra, iniciou-se um rol de eventos de grande relevância. Já em abril, proferiu conferência na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) acerca dos aspectos econômicos da atualidade latino-americana e, também, discutiu os desafios da produção energética na região com pesquisadores do Instituto de Energia e Ambiente (IEE).

Em agosto, também na FEA, Iglesias organizou e dirigiu seminário em que o conferencista foi o presidente do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Enrique Garcia, que abordou os parâmetros para o financiamento do desenvolvimento setorial latino-americano. Essa iniciativa assinalou o início de um relacionamento intenso entre o IRI e o CAF, conduzido com apoio do representante daquela organização internacional no Brasil, Victor Rico. No mesmo mês, Iglesias deslocou-se ao *campus* da USP de Ribeirão Preto, onde proferiu conferência versando sobre a integração da América Latina, evento que marcou a inauguração do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito lá instalada. Já no mês de novembro, dessa feita na Faculdade de Direito de São Paulo, discorreu para alunos e professores sobre a posição da Ibero-América no contexto do comércio mundial. Finalmente, ainda por ocasião dessa sua presença

na USP, promoveu evento no IRI em que foi o anfitrião da escritora Nélida Piñon – membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras –, no qual a convidada proferiu conferência sobre a identidade cultural ibero-americana. Naquela oportunidade, acatando sugestão de Iglesias, o Ciba formulou convite a Nélida Piñon para ser a titular da Cátedra José Bonifácio no ano de 2015, o qual foi aceito pela escritora.

Toda essa atividade conduzida por Enrique Iglesias está refletida nesta coletânea. Reunindo artigos de autoria do próprio Iglesias, de professores da USP e de outras instituições que com ele interagiram, bem como de integrantes do grupo de pesquisa que coordenou, a obra registra os primeiros resultados do trabalho desenvolvido no curso de 2014. Para viabilização do projeto consubstanciado na Cátedra José Bonifácio e na publicação da coletânea, o Ciba contou com o engajamento de órgãos e unidades da USP, sob a direção do reitor Marco Antonio Zago, com o apoio da Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) e com a relevante contribuição do Banco Santander no apoio financeiro conferido ao programa.

A presença de Enrique Iglesias à frente da Cátedra José Bonifácio, assim como já havia ocorrido com Ricardo Lagos, é expressão do incremento do grau de internacionalização da USP. E a relevância desse fato não deixa de ser reconhecida no exterior do ambiente acadêmico. O registro pela imprensa de sua passagem pela USP, os encontros que manteve com os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, sua recepção pelo prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, são todos eventos que assinalam o respeito da sociedade brasileira pela contribuição de Iglesias e o alto significado para nossa sociedade do programa que o trouxe ao Brasil.

Introdução

ENRIQUE IGLESIAS¹ • GERSON DAMIANI² • ADOLFO GARCÉ³ •
FABIOLA WÜST ZIBETTI⁴

A América Latina vivenciou em sua tenra história períodos de imenso desafio. No decorrer da última década, as economias da região alcançaram taxas de crescimento indicadoras de prosperidade e, em grande medida, tal fenômeno alicerça-se, por um lado, na notável valorização observada no mercado de *commodities* e, por outro, no equilíbrio de fatores macroeconômicos. O dinamismo das economias, por sua vez, produziu significativo impacto social. Acredita-se que durante o referido estágio de desenvolvimento, a desigualdade socioeconômica, um dos males endêmicos na América Latina, vislumbrou ínterim de melhoria, em consequência da maior distribuição de renda. Vale ressaltar que tal fenômeno resultou das políticas de combate à pobreza, conduzidas por muitos governos com seus respectivos programas de transferência monetária condicionada.

No plano político, a democracia, outrora rúptil e púbere, persiste substancialmente. É patente, no entanto, a existência de fortes assimetrias, seja entre as regiões e sub-regiões, seja entre as nações que compõem o

1. Enrique Iglesias foi titular da Cátedra José Bonifácio em 2014; é ex-chanceler do Uruguai, ex-presidente do BID e ex-secretário-geral da Cepal e da Segib.
2. Adolfo Garcé é doutor em ciência política e professor da Faculdade de Ciências Sociais da Universidad de la República Montevideo, Uruguai.
3. Gerson Damiani é doutor em relações internacionais, mestre e especialista em direito internacional, comércio exterior e resolução de conflitos. Atua como secretário executivo do Centro Ibero-americano da USP.
4. Fabíola Wüst Zibetti é doutora em direito internacional pela USP, pós-doutora em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e pelo Centro Ibero-americano da USP. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo.

espaço geopolítico. Nada obstante, e sem prejuízo dos grandes desafios que persistem, os anos iniciais do século *xxi* testemunharam significativo progresso nas esferas política, econômica e social.

A recente crise financeira mundial, aflorada no final da primeira década deste novo século, produziu adversidades econômico-financeiras, cujos reflexos verteram-se sobre o continente sul-americano. Os efeitos desfavoráveis, fruto da retração econômica, tenderão a produzir grandes desafios para a região, sobretudo no que concerne à manutenção dos avanços atinentes ao desenvolvimento ora alcançado.

Observa-se, particularmente no plano social, o crescimento de demandas provenientes das classes excluídas que se somam às ambições das classes ascendentes, cuja reivindicação por serviços de melhor qualidade se estendem aos mais diversos setores, entre eles educação, saúde, segurança, transporte, e recentemente incluem a proteção do meio-ambiente. No plano político, subsistem impasses de caráter institucional, constatados tanto no âmbito nacional, qual seja, a política doméstica de diversos países, como também no plano supranacional, haja vista a atual inércia econômica e institucional do Mercosul. No presente cenário, vale ressaltar, outrossim, o flerte histórico da região rumo à concentração e manutenção do poder; apesar das democracias persistirem, grandes desafios emergem como pressão sobre a incipiência das recentes conquistas.

Não é simples pensar o futuro, todavia, está claro que a América Latina enfrentará, uma vez mais em sua história, desafios significativos. Destarte, a coletânea *Desafios da América Latina no Século *xxi** soma reflexões a respeito da contemporaneidade das incumbências socioeconômicas e político-institucionais, assim como das alternativas nacionais e regionais capazes de enfrentá-los, almejando, desse modo, debater e repensar os horizontes vindouros da região.

A presente obra está dividida em duas partes. Na primeira, o titular da Cátedra José Bonifácio do Centro Ibero-americano, Enrique Iglesias, concomitantemente com docentes e pesquisadores da Universidade de São Paulo e de outras instituições latino-americanas contribuem com sua reflexão, fundamentando-se nos desafios contemporâneos enfrentados pela América Latina. A segunda parte da obra incorpora contribuições de

estudantes de pós-graduação da Universidade de São Paulo que integraram o grupo de pesquisa da cátedra no ano de 2014, com seus estudos em distintos temas, entre eles cultura, economia, comércio, segurança, transporte, saúde, energia, meio ambiente, integração, cooperação e desenvolvimento.

Inaugurando o debate, Enrique Iglesias aborda, logo no primeiro capítulo, os riscos e as oportunidades para a América Latina. A temática que inspirou sua exposição na aula magna inaugural do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto relaciona-se intrinsecamente com os contornos do mundo atual, deparado com profunda crise econômica, onde testemunhamos uma transformação nas relações internacionais multilaterais. Tal mudança tem abalado o comércio mundial, o direcionamento e montante de investimentos, a cooperação internacional, bem como a democracia e os direitos humanos – cujos efeitos impactam sobre o desenvolvimento econômico-social na América Latina. Com base no ponto de vista mercantil, a conjuntura atual requer que a abertura e a universalidade do comércio sejam mantidos, evitando-se tentativas protecionistas de fragmentação global.

Na sequência, o professor titular do Programa de História Econômica e Social da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República do Uruguai, Luis Bértola, proporciona uma reflexão a respeito dos padrões de desenvolvimento das economias latino-americanas – em especial daquelas que se alicerçaram na ampla disponibilidade de recursos naturais – e dos Estados de bem-estar social. Nesse ensaio, o autor busca precisar alguns desafios específicos que enfrenta o desenvolvimento econômico moderno nas referidas economias e, principalmente, a forma pela qual surgem as demandas sociais, marco de crescentes conquistas democráticas, as quais encontram-se articuladas com estruturas produtivas muito distintas daquelas que sustentaram o Estado de bem-estar social nas economias hoje desenvolvidas. Para lidar com tais desafios, Bértola assinala o quão importante é para a América Latina promover o desenvolvimento de suas capacidades, de sua integração social, de sua harmonia com o entorno natural, do desenvolvimento de melhores formas de convivência política

e social, assim como do fortalecimento de sua posição internacional, em um marco de respeito e tolerância.

No terceiro capítulo, Rolando Franco, especialista do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Social, aborda a temática das classes médias latino-americanas. Em seu artigo, o autor observa que durante a primeira década do século XXI, a América Latina beneficiou-se de importante crescimento econômico, traduzido na redução da pobreza e em leve melhoria na distribuição de ingressos, produzindo a ascensão das classes médias – um fenômeno não exclusivamente latino-americano. As referidas classes médias, heterogêneas em termos de ocupação e ingresso, mas unificadas no consumo simbólico, poderiam, por um lado, apoiar os processos econômicos e sociais que contribuem para assentar e acentuar as possibilidades de mobilidade social que se afloram como decorrência do dito processo. Porém, por outro lado, com a queda do ciclo de crescimento econômico, que conduz à retração de anseios consumistas, as assim denominadas classes médias podem reagir frente ao governo quando lhes parecer ser ele o responsável pela desaceleração, que os impede de manter e melhorar a posição alcançada.

O capítulo seguinte, de autoria de Aníbal Pérez-Liñán, destina-se à reflexão de um dilema para o século XXI: presidencialismo pluralista ou progresso intolerante? Nesse ensaio, o autor analisa a transformação do presidencialismo latino-americano ao final do século XX, quando as tensões nos países da região ocasionaram a queda de muitos presidentes eleitos – marco de instabilidade política, ainda que sem rompimento do regime democrático. Ademais, explora os efeitos da redução de tensões da economia mundial no início do século XXI, as quais promoveram, segundo o autor, mudanças principalmente no cenário econômico latino-americano, cuja crescente prosperidade permitiu a adoção de políticas sociais destinadas à redução da pobreza e da desigualdade. O referido cenário de desenvolvimento, em alguns países, incentivou o surgimento de novas forças políticas no lugar de antigas elites desprestigiadas, promovendo um presidencialismo pluralista. No entanto, em outros, permitiu aos respectivos governos sustentar posições crescentemente intolerantes frente a seus opositores, fortalecendo o poder presidencial e reduzindo o pluralismo.

O ensaio denota um paradoxo do progresso intolerante e suas possíveis consequências para a sustentabilidade da democracia e da igualdade social neste novo século.

Juan Pablo Luna, professor do Instituto de Ciência Política da Pontifícia Universidade Católica do Chile, apresenta, no quinto capítulo, dois pontos que ilustram alguns dos desafios contemporâneos que deverão enfrentar as democracias na América Latina. O primeiro refere-se à capacidade de se implementar, por meio de mecanismos de representação partidária, o ideal democrático de “uma pessoa, um voto”. O segundo desafio reside no transbordamento de instituições formais nos Estados latino-americanos inseridos na economia política global e regional. O ensaio apresenta três desafios específicos que devem enfrentar as democracias contemporâneas na região: os efeitos da desigualdade social sobre as estratégias de representação política articuladas pelas elites; os efeitos da globalização dos mercados em restringir a representação tradicional política e a soberania do Estado; e, por fim, os efeitos que possui uma capacidade estatal desigual em termos territoriais e funcionais relativas à restrição de direitos de cidadania civil, política e social formalmente garantidos.

“A América do Sul e a Saúde Global: Um Novo Paradigma?” A indagação intitula o sexto capítulo, da professora Deisy Ventura, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, em coautoria com Fernanda A. Perez, doutoranda do mesmo instituto. As autoras avaliam se o impacto de mudanças regionais em temas de saúde no âmbito do Mercosul, Unasul e outras organizações internacionais teriam levado à ressignificação do paradigma de cooperação sanitária na América Latina. A análise destaca a ação da diplomacia brasileira, demonstrando a importância da saúde na política externa, particularmente nos anos de implementação da distribuição gratuita de medicamentos antirretrovirais para a população com HIV/aids, transformando o Brasil em país relevante na discussão internacional sobre o tema.

O sétimo capítulo trata do tema “O Brasil, o Mercosul e os Acordos Preferenciais de Comércio: Alternativas e Perspectivas”. O texto elaborado pelo professor Umberto Celli Junior, diretor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, juntamente com a pesquisadora Belisa Esteca

Eleoterio, aborda as consequências para os países do Mercosul da manutenção de uma política comercial internacional que privilegia a Organização Mundial do Comércio como principal foro de negociações comerciais – na contramão de outros países que optaram pela negociação de acordos preferenciais de comércio regionais, sub-regionais, inter-regionais e, em especial, bilaterais. O ensaio explora algumas alternativas e perspectivas, particularmente para o Brasil, que tenham potencial de reverter o atual quadro de isolamento e desconexão com a realidade do comércio internacional contemporâneo.

No capítulo subsequente, Ildo Luís Sauer, professor do Instituto de Energia e Ambiente da USP, apresenta uma proposta de integração produtiva em energia e recursos minerais para o desenvolvimento na América Latina. O capítulo evidencia as linhas gerais de dois projetos destinados a promover a geração e apropriação de valor dos recursos energéticos e minerais da região, mediante o incremento da produtividade do trabalho socialmente incorporado e a apropriação das rendas dos recursos naturais em benefício do desenvolvimento da região. Um dos projetos refere-se a uma Corporação Energética do Sul que, segundo o autor, permitiria liberar o capital aprisionado nos empreendimentos energéticos binacionais existentes na região – Itaipu, Salto Grande e Yacyretá – e utilizá-lo de forma ampliada no desenvolvimento de novos projetos, capazes de atender a demanda futura de energia e produzir mais valor e renda. O segundo diz respeito à articulação de uma cadeia produtiva centrada nos recursos da Bolívia e do Paraguai, substituindo, inicialmente, a mobilidade baseada em veículos e recursos fósseis substancialmente importados, por automóveis, baterias e energia renovável produzidos localmente. Segundo o autor, tal proposta poderia abrir a perspectiva de consolidar uma cadeia industrial lastreada nas vantagens comparativas dos recursos locais, ocupando espaço no mercado automotivo da América Latina e, posteriormente, alcançar escala mundial.

No capítulo subsequente, a professora Fabíola Wüst Zibetti revigora o legado da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, que celebra vinte anos em 2015, ao analisar o desafio de incorporar a perspectiva de gênero nas políticas de ciência, tecnologia e inovação na América Latina, com espe-

cial atenção àquelas destinadas à propriedade intelectual, cuja agenda se encontra ainda pendente. Nesse contexto, a autora destaca o potencial da área para promover o desenvolvimento – erradicar a miséria e a pobreza, fomentar a segurança alimentar, incrementar a educação, responder aos desafios das mudanças climáticas, aumentar a produtividade, bem como fortalecer a competitividade e criar oportunidades de trabalho digno. Assim, assinala que a limitada participação das mulheres no ambiente científico e tecnológico implica uma redução do referido potencial. Diante disso, enfatiza que a contribuição da ciência, tecnologia e inovação para a sociedade poderia ser acelerada com o melhor aproveitamento da capacidade criativa e inovadora das mulheres. Dessa forma, o ensaio estimula reavaliar as políticas de propriedade intelectual, a fim de nelas transversalizar a perspectiva de gênero.

A segunda parte da obra destina-se aos artigos elaborados pelos estudantes de pós-graduação da Universidade de São Paulo, integrantes do grupo de pesquisa da cátedra durante o ano de 2014. Os temas abordados refletem o esforço realizado na análise e a reflexão sobre temas relacionados às várias dimensões dos desafios contemporâneos enfrentados no espaço ibero-americano e debatidos por Enrique Iglesias durante sua titularidade frente à cátedra. A iniciativa de incorporar a participação de estudantes na presente coletânea é consoante com a visão do professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano, de agregar a convivência universitária multidisciplinar à produção acadêmico-científica.

Cultura é a dimensão que norteia o capítulo que inaugura a segunda parte da coletânea. O autor Flávio Luís Soares de Barros versa sobre o fortalecimento da identidade ibero-americana como projeto estratégico. Nesse sentido, explora o papel da cooperação cultural internacional – um dos aspectos do conceito amplo de diplomacia cultural, que não se limita às relações entre Estados como fator estratégico para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Propõe a consolidação da cooperação no espaço cultural ibero-americano, visando a formação de uma rede de cultura, propulsora do processo de integração entre os países da região.

Ainda no âmbito do regionalismo, o debate sobre a integração recebe especial atenção no artigo de Fabiana de Oliveira. O estudo constata

a desaceleração da integração sul-americana nos últimos anos, indicando dilemas e desafios que os países latino-americanos enfrentam. Iniciativas aparentemente refreadas, como o Mercosul e a Unasul, são confrontadas com outras de maior sucesso, como a Aliança do Pacífico, polarizando, assim, os projetos de integração na América do Sul.

Pela dimensão econômica, Gabriel Loretto Lochagin analisa a possibilidade de ampliação e aperfeiçoamento do Fundo Latino-americano de Reservas como estratégia de integração financeira regional. O autor propõe que o fundo desempenhe um papel importante na América Latina: fornecer à região instrumentos de garantia da estabilidade financeira, sobretudo quando confrontada com choques externos, por meio de um sólido processo de integração. A análise sugere que, além de lidar com problemas nas balanças de pagamentos, seu aperfeiçoamento poderia promover uma maior cooperação macroeconômica, cuja harmonização, ao lado da redução de flutuações bilaterais do câmbio, reduziria a vulnerabilidade a eventos exógenos, assim como o impacto negativo sobre os fluxos comerciais e financeiros.

Subsequentemente, Alessandra Cavalcante de Oliveira trata do desafio da integração produtiva para uma melhor inserção da América Latina no cenário internacional, sobretudo na conjuntura atual em que se fortalecem as cadeias globais de valor. O artigo busca contribuir para a reflexão sobre políticas públicas que devem ser empreendidas para estimular o processo de criação dessas cadeias na região, com base no estudo de algumas iniciativas bem-sucedidas na Ásia e na Europa, e dos esforços recentemente empreendidos no Mercosul e na Aliança do Pacífico.

Em consonância com a temática previamente abordada, Renato Câmara Nunes Dias analisa a integração de infraestrutura regional na América do Sul, destacando o potencial da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana para o fortalecimento desse processo. O autor busca examinar como a proposta pode beneficiar a produtividade brasileira, e tem por base empírica o caso da soja cultivada na região Centro-Oeste do Brasil – área de elevada concentração da produção do grão –, onde os custos de transporte do setor são bastante elevados.

O acesso à saúde em áreas urbanas da América Latina é objeto de análise de Felix Hector Rigoli, que aborda a perspectiva da equidade no acesso

aos serviços públicos, em especial à saúde, na agenda das políticas públicas de países latino-americanos. Considerando o baixo reconhecimento das especificidades urbanas, junto à influência de mecanismos de mercado que retardam uma oferta adequada de serviços nas cidades, o autor analisa os avanços no mapeamento de fluxos em áreas urbanas da América Latina. Observa, ainda, a influência dessas tendências no acesso aos serviços de saúde nas áreas urbanas como fator de equidade.

André Castro Carvalho e Eduardo Augusto do Rosário Contani examinam perspectivas da prestação dos serviços públicos de transporte na América Latina. Assinalam que a atual situação dos transportes ofertados nos países latino-americanos – salvo exceções, como o Chile – demonstra que as políticas públicas atuais exibem saturação, sobretudo quando comparadas com os novos níveis de demandas da população. A região passa por uma transformação, em que o grau de exigência é cada vez maior – e os níveis de satisfação cada vez menores. Os cidadãos exigem melhorias, demonstrando que estão mais refratários a reajustes na tarifa sem o aumento da qualidade do serviço ofertado. Por um lado, a gratuidade nos serviços de transporte público é demandada; por outro, há expectativa de maior qualidade e rapidez nos serviços prestados, o que resulta num *trade-off* praticamente insolúvel do ponto de vista econômico-social.

O tema da segurança urbana, apresentado por Ana Maura Tomesani Marques, é tratado sob a perspectiva da relação entre segurança e desenvolvimento na América Latina, apontando o impacto negativo da violência sobre os indicadores de desenvolvimento. Tendo por base uma relação não necessariamente causal entre pobreza e segurança no continente, a autora investiga como as altas taxas de criminalidade estão sendo enfrentadas e quais são os principais desafios regionais apontados pelos governos na América Latina a esse respeito. Com o propósito de contribuir para a busca de soluções ao problema, são relatadas experiências regionais e locais de segurança pública latino-americanas dedicadas à redução da violência nas cidades, entre elas o caso das Unidades de Polícia Pacificadora (upps), no Rio de Janeiro, e do Programa de Segurança Cidadã de Bogotá e de Medellín, na Colômbia.

A integração energética entre Brasil e Uruguai é apresentada por Lillian da Silva, que identifica alternativas para os processos de integração,

levando em consideração não apenas decisões econômicas e comerciais, mas também questões sociais, políticas e geopolíticas. Entre as propostas avaliadas, sob uma perspectiva de curto e médio prazo, a autora destaca as iniciativas bilaterais e plurilaterais, as quais envolvem a intermediação de organizações regionais, como o Mercosul, a Unasul e outras entidades especializadas em energia, cujo fortalecimento teria a capacidade de promover uma integração energética mais ampla na região.

A questão energética também é destacada por Larissa Araujo Rodrigues. Em seu artigo, a autora observa que a região, embora apresente grandes reservas petrolíferas, geograficamente concentradas, não dispõe de capacidade suficiente para a industrialização de derivados. Evidencia-se, assim, um paradoxo: ao mesmo tempo que a região é rica em recursos naturais, seus países continuam sofrendo com a escassez de energia e dependem de importações, fator de inibição do desenvolvimento socioeconômico. Na busca por soluções para tal desafio, são analisadas alternativas de uso do petróleo – especialmente o petróleo do pré-sal brasileiro – como fator para o desenvolvimento e para a inserção internacional latino-americana. Semelhante ao que ocorre na iniciativa da Petrocaribe, a autora sugere que o Brasil crie acordos de fornecimento de petróleo com condições mais favoráveis aos países da região.

No capítulo de encerramento da coletânea, a dimensão ambiental recebe destaque. Com o texto intitulado “Novas Tecnologias de *Design* Verde Urbano na América Latina: A Construção de Cidades Autossuficientes e Sustentáveis”, o autor Volker Minks desafia o leitor a refletir sobre a possibilidade de transformar megacidades em regiões mais verdes e sustentáveis. Dessarte, propõe o uso do *design* verde urbano como ferramenta potencial para promover a ecologização e a conexão de espaços verdes, principalmente nas grandes cidades da América Latina. Segundo o autor, o processo possibilita que áreas urbanas de grande densidade populacional possam enfrentar alguns dos desafios econômicos, ambientais, sociais e demográficos, incentivando a biodiversidade, a segurança alimentar, as atividades recreativas, gerando um ambiente saudável, com novas oportunidades de trabalho e locais de encontro entre as diversas gerações e culturas. Destaca, outrossim, que a América Latina, com recursos naturais

em abundância, pode usar suas vantagens intrínsecas para desempenhar um papel relevante na mudança de paradigma e na forma como ocupamos o planeta, a fim de tornar as cidades mais sustentáveis e autossuficientes.

A significativa contribuição que os autores brindaram à presente obra recebe nossos agradecimentos. Ressalta-se também o devido reconhecimento a todos os estudantes que integram o grupo de pesquisa, pelo aporte científico ao debate sobre as temáticas que embasam o trabalho coletivo por meio de sua participação nas atividades da cátedra.

Estendemos, por fim, agradecimento especial ao Santander Universidades, ao Conselho Científico e à Coordenação do Centro Ibero-americano, representado pelo professor Pedro Dallari, assim como ao primeiro titular da cátedra, o ex-presidente do Chile, Ricardo Lagos, e, finalmente, ao reitor da Universidade de São Paulo, professor Marco Antonio Zago, pelo continuado apoio à iniciativa.

primeira parte

Nuevos acuerdos regionales comerciales: riesgos y oportunidades¹

ENRIQUE IGLESIAS

El tema que nos ocupa tiene mucho que ver con la forma como se está perfilando el mundo de hoy. Creo que participamos del reconocimiento de que estamos en medio de una crisis muy profunda, difícil de superar y por supuesto aunque empieza a haber señales positivas en algunos países como los Estados Unidos, estamos todavía en medio de situaciones en otros países y regiones donde es muy difícil saber cuándo vamos a salir y cómo vamos a salir. Sin embargo, como se ha dicho, creo que estamos en presencia de un cambio de época en el mundo, y esto ciertamente nos debe llevar a pensar cómo evolucionan en este cambio de época las relaciones multilaterales.

El multilateralismo surge como el gran objetivo con que termina el desastre de la II Guerra Mundial; multilateralismo que se manifestó en lo político con la creación de Naciones Unidas, en lo financiero y desarrollo con los organismos de Bretton Woods, y en la justicia internacional con la Corte de la Haya. Faltaba el brazo comercial, que lo reemplazó el Gatt (Acuerdo General de Tarifas y Comercio) por varias décadas. Pero luego de un largo camino que el multilateralismo comercial adquirió una institucionalidad importante con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Ese multilateralismo está sometido hoy a tensiones importantes. La primera es la gran transferencia de poder económico en el mundo: estamos enfrentados a la transferencia más importante en la historia de la hu-

1. Exposición de la USP, en Riberão Preto.

manidad del Occidente al Oriente y al sur. Eso se manifiesta en muchos aspectos, pero ciertamente en el comercial. Lo estamos viendo claramente con el surgimiento vigoroso de China y las otras potencias asiáticas que comienzan a tener un papel relevante y dominante en el comercio mundial. El multilateralismo tiene que tomar muy en cuenta estos hechos, muy positivos porque le dan una dinámica especial al comercio mundial, pero también abren grandes incógnitas de futuro.

Otro hecho importante a tener en cuenta es que la OMC atraviesa un período de relativo estancamiento, sobre todo porque la Ronda de Doha no ha podido avanzar significativamente. Un estancamiento, entre otras cosas, debido a que la OMC no ha podido llegar todavía a avances en ciertos acuerdos nuevos, entre otros, las medidas de facilitación de comercio aprobadas en Bali en el pasado año.

Otro tema que no ha logrado aún consenso es el sector de las cadenas globales de valor, esta nueva y pujante forma de hacer comercio en el mundo, o el papel de los fondos soberanos, o, lo que es más importante todavía, como se puede incorporar en los compromisos multilaterales el problema de las políticas cambiarias. Vale la pena recordar a la guerra de las divisas que nos ocupó en los últimos años y que forma parte de los fenómenos que no han podido ser abordados aún por la OMC con éxito ni por otros grupos como el G20.

Creo que se abre un período importante de debate de las políticas comerciales y el nuevo ciclo internacional. Llegó a la dirección de la OMC un embajador del mundo en desarrollo con una entendida y prestigiosa experiencia diplomática y, por tanto, abre una puerta de esperanza. Pero el desafío es muy grande. Ese desafío tiene mucho que ver precisamente con las nuevas temáticas con las cuales se enfrenta hoy el comercio internacional.

Es cierto, y eso también hay que reconocerlo, que se han logrado hechos importantes en ese avance del multilateralismo. En primer lugar, la creación misma de la OMC es sin duda una conquista que hay que fortalecer. Además, de alguna manera hemos puesto en marcha cierta disciplina comercial en el mundo. Gracias a esa disciplina, la crisis última del 2000 no provocó un avance espectacular del proteccionismo. Se pudo controlar. De alguna manera esos son los positivos dividendos de esa creación ins-

titucional. También hay otras contribuciones importantes que no pueden ignorarse, por ejemplo la protección de los inversionistas o los mecanismos de solución de controversias. La OMC es la única institución que puede poner sanciones económicas, y esos son grandes avances de la diplomacia comercial internacional.

Agregaría a esos elementos, como otro de los grandes fenómenos del momento actual, el surgimiento de los países emergentes de Asia, África y América Latina, que le abren nuevas oportunidades al mundo. Estos países se desarrollan económicamente y socialmente, aportan las dos terceras partes del crecimiento de la economía mundial, y además son socios de creciente importancia en el comercio internacional. Es fundamental que esos nuevos actores jueguen un papel central en el fortalecimiento del sistema multilateral comercial.

Hay otro hecho importante, que es la forma como en ese multilateralismo comercial vienen proliferando los acuerdos comerciales bilaterales o por grupos de países. En ese sentido hay dos que hoy se están negociando con especial vigor. Uno es el acuerdo entre Estados Unidos y Europa, el Transatlantic Trade and Investment Partnership, de gran peso en el comercio y la inversión mundial. Como ya se mencionó, representa casi el 50% del producto mundial y una tercera parte del comercio global, de manera que estamos ante la negociación de un importante acuerdo comercial.

El otro es el acuerdo del Pacífico, el Transpacific Trade Partnership, donde se negocia el 38% del producto mundial y algo así como el 28-30% del comercio global. Estamos hablando de dos enormes pactos comerciales y económicos. Examinar como esos megapactos van a evolucionar en el comercio mundial y, sobre todo, como van a afectar las opciones de desarrollo y de internacionalización de América Latina, es un gran desafío. Tema complejo, puesto que no sabemos cómo van a evolucionar esos acuerdos aún en proceso de negociación, pero de todas maneras el hecho de plantearlo y analizarlo es urgente.

El primero de los grandes acuerdos, el acuerdo transatlántico, se anunció el 17 de junio de 2014 por Estados Unidos y la Unión Europea, y empezaron las negociaciones el 8 de julio. ¿Cuáles son los objetivos que explicitó Estados Unidos con ese acuerdo? Primero, la eliminación de los

aranceles al comercio recíproco, que ya son muy bajos. Queda muy poco por realizar, pero la idea es en cambio privilegiar la mejora de las reglas en materia de inversión; la eliminación de las barreras no arancelarias detrás de las fronteras, incluso al comercio agrícola; la reducción significativa del costo de las diferencias en regulaciones y estándares; el mejoramiento en el acceso al mercado de servicios; el desarrollo de principios o de reglas y nuevas formas de cooperación en temas de interés global, incluyendo la propiedad intelectual, empresas estatales y barreras al comercio. Es decir, el objetivo es realmente de una enorme ambición y, por tanto, de una gran complejidad. Pero es a eso a lo que apunta Estados Unidos en momentos en que trata de hacerle frente a esa crisis por la que aun atraviesa el mundo, y particularmente la zona europea.

Para Europa los objetivos son bastante parecidos, con algunas prevenciones que serán difícil de negociar, entre otras, la excepción cultural, que apoya Francia, los mecanismos de solución de diferencias que no deberían operar en la etapa de preestablecimiento de acceso al mercado; el mejoramiento de la protección de indicadores e indicaciones geográficas etc. Hay grandes áreas a debatir pero hay acuerdo en cuanto al interés de ambas partes en cerrar un acuerdo.

¿Cómo nos afectarán todos esos nuevos megatratados a la América Latina? Hay que comenzar por recordar que Nafta — el acuerdo entre México, Canadá y Estados Unidos — tuvo un gran impacto en la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay; no habría que descartar que el avance en las negociaciones noratlánticas también pueden movilizar la Ronda de Doha y vigorizar el mecanismo multilateral al que estamos aspirando.

Los países de América Latina y del Pacífico que tienen tratado con Estados Unidos y con Europa han pedido participar, pero se les ha dicho que por ahora no sería oportuno. Participarán en su momento, pero por ahora no están incorporados a la negociación.

¿Qué otro tipo de incógnitas podríamos formular frente a ese gran tratado que se estará negociando? ¿Se llegará a una liberalización profunda que lleve a la eliminación arancelaria de todos los bienes agrícolas, como los lácteos, la carne, el azúcar, los cereales? ¿Se asumirán compromisos de eliminación de subsidios a las exportaciones y ayudas internas? Es un te-

ma que preocupa mucho a varios países de nuestra región. Las normas de origen, ¿serán flexibles atendiendo las necesidades de las cadenas globales de valor, de manera que reconozcan el alto grado de integralidad en las diferentes cadenas productivas, por ejemplo en textiles? Los compromisos en materia de propiedad intelectual ¿qué profundidad van a tener? ¿Serán los objetivos de una OMC más, o menos ambiciosos? Podemos anticipar algunas conclusiones lógicas. Primero, que va a haber disposiciones que beneficiarían a todos los países, particularmente en el área de normas y estándares. Es Europa la que tiene mayor grado de estandarización y de normas en esas materias; y lógicamente habrá decisiones que van a extenderse al comercio mundial.

Hay otras disposiciones de ese tratado que beneficiarían solamente a los europeos y a los estadounidenses. Según las estimaciones de la Comisión Europea, los beneficios económicos esperados involucran 119 mil millones de euros para la Unión Europea, y 95 mil millones de euros para Estados Unidos, por año. Se está esperando resultados muy importantes para ambas partes.

Así pues, algunas disposiciones benefician a todos los países, otras solamente a los miembros del acuerdo y un tercer grupo puede sufrir efectos negativos. Hay que recordar que Estados Unidos y la Unión Europea absorben una tercera parte del comercio mundial. En productos manufacturados perderían márgenes de preferencia los terceros países, por ejemplo en camionetas, en Estados Unidos, automóviles en la Unión Europea, textil y calzado en Estados Unidos etc. Estamos frente a una iniciativa de gran importancia que puede ayudar dinamizar la Ronda Doha — lo cual es bueno para el mundo, pero tiene una serie de incógnitas.

El Transpacific Trade Partnership es también un acuerdo de asociación económica, mediante el que Estados Unidos compromete el 40% de su comercio con el resto del mundo. Con ese acuerdo, Estados Unidos además está compitiendo en el patio trasero de China, lo cual no deja indiferente especialmente a China ese país.

¿Cómo va a incrementar ese tratado el comercio mundial y cómo afectará a la América Latina? En primer lugar permitirá a los países participantes

incrementar su integración económica. Estos fueron inicialmente Brunei, Chile, Nueva Zelandia y Singapur; en el 2008 entró Estados Unidos, Australia, Perú, Vietnam; en el 2010 Malasia y en el 2012 México y Canadá son aceptados como miembros oficiales. Japón está en proceso de incorporación. Es ciertamente un grupo muy importante y de mucho peso en el mundo en todos los planos, especialmente en el comercio y la inversión.

La negociación parece tener altas posibilidades de éxito. Estados Unidos aprendió de la experiencia de Alca y se está sentando a negociar con los países que están dispuestos a avanzar, incrementando el costo de los que no avanzan a ese ritmo. De manera que es posible que ese acuerdo tenga realmente capacidad ser aprobado. No se ha dicho si China se incorporará finalmente al grupo, pero Estados Unidos seguramente tendría alguna objeción en abrir la puerta a un mercado tan importante como el chino en esos momentos.

Las discusiones en curso del grupo generan algunas incógnitas y preguntas en temas tan importantes como los posibles acuerdos en materia de propiedad intelectual, área de la que Estados Unidos hace una cuestión fundamental, o en la posible acumulación de origen para el aprovechamiento de las preferencias comerciales son muchas de las incógnitas a devela como resultado de las negociaciones.

Estos dos tratados proponen grandes desafíos a la apertura externa de América Latina y también grandes peligros. Creo que el peligro global más importante es que esos acuerdos puedan estimular una fragmentación del comercio mundial. Eso sería particularmente grave. Una fragmentación del comercio mundial puede significar enfrentamientos que van más allá del comercio y podrían generar tensiones políticas que no son buenas para nadie. También podrían incidir en una potencial fragmentación de América Latina. Ya se está discuriendo hoy sobre un cierto enfrentamiento de intereses entre los países atlánticos y pacíficos América Latina. Nosotros siempre apostamos por una América Latina unida. Cualquier instrumento que pueda significar una fragmentación sería muy negativo para el destino de nuestra región. Eso no quiere decir que los países tengan, en sus relaciones internacionales, ciertas áreas preferenciales por su propia geografía y por la no movilidad de sus poblaciones.

Todo eso debe ubicarse, además, en el contexto de la coyuntura mundial. Estamos, como decía anteriormente, en una crisis muy importante, y el comercio es un factor fundamental de dinamización de la actividad internacional. Recuerdo, por ejemplo, que Europa siempre tuvo una misión muy equilibrada en su relación con las Américas, porque, al tiempo que negociaba con Estados Unidos, también se preocupaba de negociar en América Latina – con América Central, con los países del Pacífico y con los del Mercosur. De alguna manera Europa siempre tuvo una visión muy integrada de su relación internacional; privilegiando su relación muy especial con Estados Unidos, pero asumiendo también una relación especial con América Latina lo que fue un hecho muy positivo. En ambos casos Europa privilegió al comercio, pero también la inversión, la cooperación y la vigencia en sistemas democráticos y los Derechos Humanos.

Al desarrollo económico y social de América Latina le interesa el fortalecimiento de sus relaciones de comercio, inversión, incorporación de tecnología y varias formas de cooperación con los Estados Unidos y con Europa. En igual forma ha crecido fuertemente el interés con los países asiáticos y con muy prometedores los vínculos que comienzan a abrirse con África. Todo ese abanico de relaciones apuntala el crecimiento y son elementos que deben potenciarse con un regionalismo activo y vigoroso que nos permite integrarnos a esos grandes espacios, no solo con materias primas abundantes sino también con nuestra incorporación a cadenas de valor en el área industrial y en la venta de servicios.

Debemos saludar los acuerdos regionales entre los grandes bloques si con ello aumenta el comercio y la inversión en el mundo. Pero nos debe preocupar que esos acuerdos estén impulsados no solo por intereses económicos sino también geopolíticos. Y que en ese caso pueda fragmentarse el comercio mundial y podamos neutralizar o aun retroceder en los objetivos de un comercio internacional libre como el que incorporamos en la creación de la omc.

Ese es el tema que nos debe preocupar. ¿Tenemos bases para entender las luces rojas? No todavía, porque no sabemos exactamente cómo van a terminar esos acuerdos y que dimensión van a tener. Pero es muy importante, en esos momentos, sostener los grandes objetivos de la omc,

es decir, mantener el concepto de que la apertura y la universalidad del comercio debe ser el objetivo final, y ninguna tentativa de promover el comercio a expensas de la fragmentación del mundo debería ser vista con simpatía o indiferencia, sino con mucha preocupación.

Patrones de desarrollo y estados de bienestar en América Latina

LUIS BÉRTOLA

Introducción

Este capítulo se centra en el estudio de la relación entre los patrones de desarrollo de las economías latinoamericanas, en particular el de aquellas que lo han basado en la amplia disponibilidad de recursos naturales, y los Estados de bienestar. Se intenta precisar los desafíos específicos que enfrenta el desarrollo económico moderno en esas economías, y en especial la forma en que surgen las demandas sociales en el marco de crecientes conquistas democráticas, pero articuladas con estructuras productivas muy diferentes a aquellas que sustentaron el Estado de bienestar en las economías hoy desarrolladas.

El trabajo aborda primeramente el llamado desarrollo económico moderno y su relación con los recursos naturales, tratando de echar luz sobre la forma en que recurrentemente la disponibilidad de recursos naturales ha impuesto restricciones al desarrollo, pero también sobre la forma en que la sociedad moderna ha ido levantando esas restricciones. Se busca entonces poner en perspectiva histórica la discusión actual sobre los límites ambientales al crecimiento.

También se discute la interdependencia entre distintas regiones, focalizando en la importancia de las heterogeneidades internacionales y sus implicancias para el desarrollo. La idea es mostrar cómo la existencia de fuertes asimetrías internacionales impone demandas específicas al desarrollo de regiones atrasadas, las que no solamente deben combatir las causas de su retraso, sino de hacerlo en un entorno fuertemente competitivo con naciones más avanzadas.

Finalmente, el trabajo aborda las demandas de bienestar que surgen del proceso de desarrollo y la forma en que Estado de bienestar y estructura productiva se entrelazan, poniendo particular énfasis en los desafíos que ello impone a economías que muestran estructuras productivas fuertemente heterogéneas, volátiles y con amplios sectores informales. Resulta imperativo realizar un esfuerzo de conceptualización específico para los países latinoamericanos, así como emprender con creatividad la enorme tarea de enfrentar, al mismo tiempo, los desafíos de crecimiento, estabilidad económica, desarrollo del Estado de bienestar y la explotación de los recursos naturales sin poner en juego la sustentabilidad ambiental.

Crecimiento económico y recursos naturales: una perspectiva de largo plazo

El llamado crecimiento económico moderno ha significado un enorme salto en las tasas de crecimiento económico. Aún en el siglo XIX era muy difícil incorporar a los enfoques teóricos y a las visiones ideológicas la magnitud de los cambios que se venían procesando y que se habrían de profundizar. Muchas teorías sociales y económicas se debatían en considerar las fuertes limitaciones al crecimiento económico. Así, a pesar sus grandes confrontaciones metodológicas, tanto en David Ricardo como en Robert Malthus, la concepción de la escasez y los límites al crecimiento estaban presentes.

Sin embargo, desde las revoluciones agrarias que se produjeron junto a la expansión de las relaciones capitalistas en el campo, pasando por las sucesivas revoluciones industriales y de transportes, la oferta de recursos no ha hecho más que aumentar. Mientras en el período, que va desde el 1500 y hasta el 2008, la población mundial y el ingreso per cápita se multiplicaron por quince, la producción económica total se multiplicó 205 veces. En particular, en lo que refiere a la producción de alimentos, es posible afirmar que el sector agrario ha sido capaz de dar respuestas a las demandas que se le han presentado. La desnutrición que aún presentan millones de personas no se debe a la falta absoluta de alimentos, sino a su

mala distribución. Más aún, puede sostenerse que estamos en presencia de una sobreproducción de alimentos (Federico, 2005).

Sin lugar a dudas, esos logros no fueron sólo el resultado de una expansión de la frontera — la extracción de recursos o la producción de nuevos recursos renovables en base al aumento de la superficie en explotación —, sino que se explican en gran medida por la capacidad del hombre de aprender, innovar y desarrollar ciencia y tecnología.

Pese a los logros, es indudable que esa revolución y voracidad de crecimiento ocurrida en los últimos siglos generó, y sigue generando, efectos perversos. Al tiempo que se expandió la frontera y se conquistó el subsuelo, se produjo un crecimiento intensivo y se consumieron con poca precaución recursos no renovables, se contaminó la atmósfera, se degradaron territorios, se expulsó población agraria hacia territorios peor dotados o hacia ciudades en las que no siempre surgían mejores oportunidades laborales. A su vez, los impactos ambientales generados han tenido y tienen un efecto fuertemente diferenciado, no solamente entre países, sino también entre los distintos sectores sociales dentro de cada país, siendo los sectores más pobres los más damnificados.

Ese patrón de desarrollo se presenta como no sustentable en el futuro, tanto para mantener los niveles actuales de desarrollo como, y muy especialmente, si se pretende que las regiones más desfavorecidas accedan al mismo nivel de bienestar que las más favorecidas. Sin embargo, la herencia que han dejado generaciones anteriores no podría juzgarse sólo en términos de esos problemas sino que, para ser justos, se debe de reconocer un enorme caudal de conocimiento como legado, que puede ser utilizado para resolver los desafíos del desarrollo en el futuro.

Crecimiento desigual e interdependiente: de centros y periferias

Casi todas las regiones del mundo se han beneficiado de ese crecimiento, pero lo han hecho de manera muy diversa, han contribuido a él en diferente proporción y también de manera diversa sufren las consecuencias de los excesos y el mal direccionamiento del desarrollo. Más aún, esos

diferentes desempeños, lejos de ser simplemente trayectorias paralelas, han conformado un todo sistémico, desigual y con impactos asimétricos.

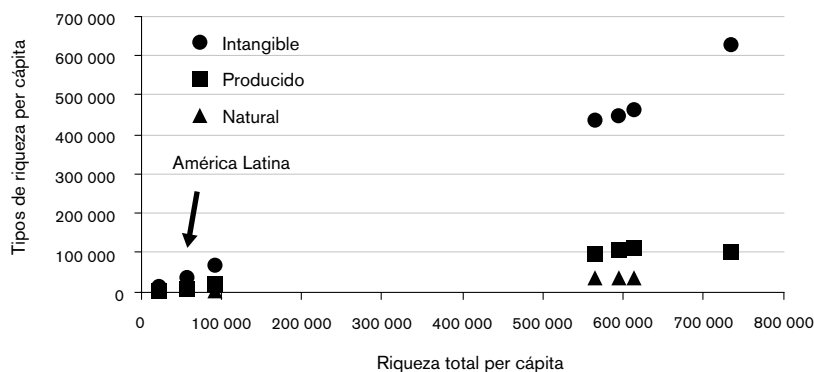
Mucho se ha debatido acerca de si el crecimiento del centro fue posible por el acceso a los recursos de la periferia y si la demanda de recursos por parte del centro inhibió, promovió o condicionó el desarrollo de la periferia. Más aún se ha sugerido que ese desarrollo se realizó a expensas del desarrollo de la periferia.

La respuesta es compleja, pero podría sostenerse que, como en tantos otros planos, los impactos han sido asimétricos. Ya Paul Bairoch (1975) sostenía que las importaciones de materias primas desde la periferia no habían sido totalmente determinantes de la Revolución Industrial. Sin dudas que contribuyeron, ampliaron posibilidades, pero no fueron los determinantes últimos de ese proceso. Por el contrario, el desarrollo del centro sí fue decisivo para la periferia y las dinámicas de los países centrales pautaron fuertemente los desempeños de las periferias. De ahí surge el concepto de “dependencia” en sus múltiples formas, unas más fuertes y otras más laxas.

Las teorías dependentistas más fuertes, al estilo de las de Gunder Frank, no han podido resistir el paso del tiempo y los cambios históricos. No es cierto que la acumulación en el centro haya llevado a una permanente desacumulación en la periferia. La mayor parte de los países ha experimentado un proceso de cierto desarrollo que, si bien ha sido menor al del centro, lejos está de ser algo que va de peor en peor. Menos aún es esa la realidad de América Latina, en tanto China, India y muchos otros países han realizado procesos de muy rápido crecimiento económico, mejora de la educación y de expectativa de vida al nacer.

Lo que sí puede constatararse es que existe una tendencia universal en el proceso de desarrollo económico: la de una creciente participación de la inversión de capital físico en relación al uso de los recursos naturales. A su vez, ese capital físico ha ido de la mano de una creciente acumulación de capital humano, de conocimiento organizativo, social, institucional. El Banco Mundial ha tratado de agrupar esos componentes con los conceptos de capital natural (es decir, la disponibilidad de recursos naturales), el capital físico (el conjunto de maquinaria, construcciones e infraestructura) y el capital intangible, que alude a diferentes formas del conocimiento e

GRÁFICO 1: *Riqueza total y tipos de riqueza per cápita (siete regiones, 2005, dólares de 2005)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (World Bank, 2011).

innovaciones sociales. Los países que tienen los mayores niveles de ingreso per cápita son aquellos que han avanzado más rápidamente en el cambio de la estructura del capital, primero desarrollando el aumento del capital físico en relación al natural y luego con el aumento del intangible en relación a los otros dos, como lo muestra el gráfico 1. A su vez, el cuadro 1 muestra cómo se presenta esa estructura por regiones, quedando evidente la precariedad del desarrollo latinoamericano, solamente superior a la de África en esa trayectoria.

Una manera de ver estas estructuras es a través de la educación, donde América Latina muestra un escenario contradictorio. Por un lado, como fruto de importantes esfuerzos, se han producido mejoras significativas en el nivel educativo medio, pero por otra parte esos esfuerzos aparecen como claramente insuficientes a la hora de realizar comparaciones internacionales¹. Asimismo, América Latina ha mostrado una particularidad que será central en la caracterización de su patrón de desarrollo: para cada nivel de ingreso per cápita, el nivel educativo es menor que en otras

1. América Latina pasó de un promedio de 1,5 año de educación a principios del siglo xx a un promedio de 7,1 años a fines del siglo xx. Pero Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos mostraban en promedio 12,5 años (Bértola, Hernández & Siniscalchi, 2011).

CUADRO 1: *Estructura de la riqueza por regiones (dólares, 2005).*

	Riqueza total	Riqueza total	Capital intangible	Activos externos netos	Capital producido	Capital natural
1	23 324	100	54	−2	17	3
2	57 809	100	65	−3	16	22
3	92 651	100	74	−1	24	3
4	595 210	100	75	0	18	6
5	565 255	100	77	−1	18	6
6	613 205	100	75	0	18	6
7	734 195	100	85	−1	14	2
	Riqueza tangible	Riqueza tangible				
1	10 830	100		−4	37	66
2	20 278	100		−8	46	62
3	24 306	100		−4	91	13
4	147 137	100		1	75	24
5	127 826	100		−6	77	29
6	151 466	100		1	74	25
7	106 949	100		−6	94	13

1. Congo, D. R. Congo, Costa de Marfil, Kenia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe

2. América Latina y Caribe

3. China, India y Corea del Sur

4. España, Grecia, Italia, Portugal

5. Australia, Canadá y Nueva Zelanda

6. Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia

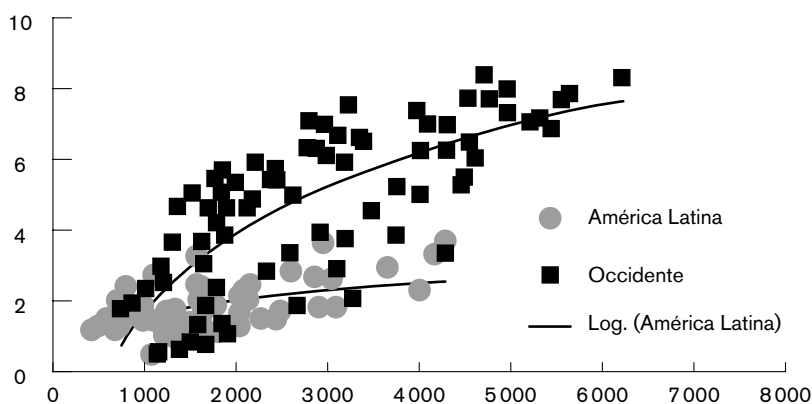
7. Estados Unidos

Fuente: World Bank (2011).

regiones (ver gráfico 2). Las principales ideas que se han manejado para explicar ese fenómeno tienen que ver con las estructuras sociales y las relaciones de poder.

Una manera complementaria de explicar cómo es posible que una población produzca más producto que el que se esperaría de su capital humano es a través de la mirada a la función de producción – dominada por la alta dotación de recursos naturales. La tradicional trayectoria

GRÁFICO 2: América Latina y “Occidente”, 1870-1930: PIB per cápita en 1990 PPP US\$ (x) y promedio de años de educación en la población de 15 y más (y).



Fuente: Elaboración propia basada en Bértola, Hernández & Siniscalchi (2011).

latinoamericana de exportación de bienes primarios con relativamente poco valor agregado, pero capaces de generar rentas, estaría en la base de un alto ingreso per cápita en relación a los niveles de formación de capital humano, expresado a través del nivel educativo.

No existe una causalidad sencilla entre disponibilidad de recursos naturales y nivel educativo, sino que esa relación está mediada por el conjunto de relaciones sociales predominantes, en términos de poder económico y político. Por ejemplo, los países de la frontera sur de América del Sur, aun teniendo una gran disponibilidad de recursos naturales en relación a su población, lograron desarrollar niveles salariales y de gasto social mayores que otras regiones en las que la dotación de recursos naturales per cápita no era tan alta. En casos en que la dotación de recursos naturales alta se combina con una muy fuerte concentración de su propiedad y por la existencia de grandes masas de población de bajo nivel educativo y escaso poder político, el retraso educativo puede ser aun mayor (Bértola & Ocampo, 2012). En definitiva, la maldición de los recursos naturales no es un resultado inexorable en los países que disponen de abundantes recursos

naturales, sino que lo decisivo son las estructuras económicas, sociales y políticas que se construyen en el proceso de su apropiación y explotación.

Desarrollo y Estados de bienestar

Los Estados de bienestar han surgido en un proceso de drástico cambio estructural, primero dominado por la industrialización y luego por la expansión de los servicios. Ese proceso comprendió cambios significativos en la localización de la población, en la estructura de las familias, en la división del trabajo al interior de los grupos familiares, en la distribución del tiempo dedicado al ocio, la educación y el trabajo, y a cambios en la estructura del consumo y en la forma de consumir. A lo largo de ese proceso se produjo un cambio en la estructura de riesgos, que impuso a las sociedades la organización de su cobertura.

Es muy importante tener presente, sin embargo, que los Estados de bienestar no se construyeron sólo para dar respuestas a fenómenos internos de las distintas sociedades, sino que comienzan a desarrollarse durante la llamada primera globalización, en medio de una gran reestructuración de recursos entre distintas partes del planeta. Los Estados de bienestar buscaban, por otra parte, dar garantías a los trabajadores en un contexto de mucha inseguridad laboral, de una economía en transformación y sometida a muy fuertes fluctuaciones. Y esas tendencias se producían tanto en los países de emigración, como Alemania y los países escandinavos, como en los de inmigración, como la propia Australia, Canadá y aún países latinoamericanos, como Uruguay. Eso nos lleva a enfatizar, una vez más, la importancia de la dimensión internacional (Huberman, 2012; Lloyd, 2013).

Sin embargo, será recién durante la posguerra de la Segunda Guerra Mundial que los Estados de bienestar mostrarían su pleno desarrollo en los países más avanzados. Los trabajos de Esping-Andersen se han transformado en clásicos y son referentes inevitables para el estudio de ese tema. Su clasificación primaria en tres mundos de “capitalismo de bienestar” (1990) y su ampliación, revisión y discusión de más “variedades de capitalismo de bienestar” (1999) merecen ser discutidas en detalle.

Los tres mundos del capitalismo de bienestar – el liberal, el corporativo y el socialdemócrata – se distinguen entre sí por la forma en que enfrentan una cobertura de riesgos similares con diferentes conformaciones de la tríada mercado-familia-Estado. El capitalismo de bienestar liberal asigna al Estado un rol marginal, y son los individuos o las familias las que resuelven en el mercado, a partir de sus ingresos, la cobertura de servicios de salud y de retiro. En el capitalismo de bienestar corporativo – desarrollado en el mundo de la posguerra en la Edad de Oro del capitalismo –, la cobertura de riesgos se produce a través de un mercado de trabajo fuertemente segmentado en distintos sectores económicos, con formas específicas de organización y con diferenciado acceso a la cobertura de riesgos y a su calidad. El tercer modelo, el socialdemócrata, está basado en una amplia cobertura universal por parte del Estado, a la que se accede con independencia de la posición en el mercado de trabajo y que tiene niveles de calidad muy superiores al de las prestaciones del sistema marginal del capitalismo liberal. Ese sistema supone una importante carga tributaria, que es funcional con una amplia participación de la mujer en el mercado de trabajo y una extensa prestación de servicios públicos funcionales a esa estructura del mercado de trabajo.

La comprensión de la génesis de esos Estados es sumamente importante para entender su evolución. A diferencia de lo esperado, el avance de la globalización no trajo consigo una tendencia hacia un patrón único de organización social, sino que las variedades de capitalismo han perdurado en las diferentes formas de afrontar la crisis de los Estados de bienestar y en su posterior desarrollo.

Para Esping-Andersen, mientras que las crisis de los modelos de bienestar hasta los años 1980 se debían a problemas internos, los causantes de la crisis que se evidencia a partir de los años 1980 y 1990 son exógenos: la globalización y los cambios demográficos. La globalización, lo hace a través de alterar los márgenes para el desarrollo de políticas fiscales y monetarias autónomas y de flexibilizar los mercados laborales. Los cambios demográficos conllevan tanto cambios en la estructura y estabilidad de las familias como el envejecimiento de la población que transforma la estructura de riesgos (1999, p. 3).

Por otra parte, según Esping-Andersen (1999), a los capitalismos de bienestar se les presenta el gran dilema de elegir entre sociedades de pleno empleo, pero con una creciente desigualdad económica entre trabajadores calificados y no calificados, y sociedades con alto nivel de desempleo. Lo que resulta interesante es la afirmación de que esa presión no se debe tanto a la globalización y a la emergencia de países en desarrollo que producen bienes industriales con costos salariales mucho más bajos, sino principalmente a los efectos de una orientación del cambio tecnológico endógeno de los países desarrollados, que tiende a reducir la demanda de empleo no calificado y a reposar en las capacidades de generación de empleo calificado, especialmente en el sector de los servicios.

Esos dos grupos de afirmaciones parecen guardar cierta contradicción entre sí. Si bien es claro que en Esping-Andersen existe una idea fuerte de que los Estados de bienestar guardan relación con una estructura productiva específica, con niveles de productividad determinados y en contextos de importantes cambios tecnológicos, en el análisis que el autor hace sobre la crisis de los años 1980 y 1990, parecería que el vínculo entre modelo de bienestar y estructura productiva pierde peso. En ese sentido, no hay que olvidar que el origen de los Estados de bienestar, particularmente en economías pequeñas y abiertas, ha sido la necesidad de dar estabilidad a una población y economías sumamente expuestas a los vaivenes de la economía internacional. La conformación de los Estados de bienestar se produce en las respuestas nacionales a la caída del sistema del patrón oro y a la crisis de la primera globalización. Por consiguiente, entender que la globalización es un shock externo de los modelos de bienestar es, desde cierto punto de vista, una forma de desconectar a los Estados de bienestar de su entorno productivo.

De igual forma, es discutible sostener que los cambios demográficos sean ajenos a la dinámica del Estado de bienestar. Solamente si desvinculamos a esos Estados de su entorno socioproductivo podemos llegar a esa conclusión. La estructura familiar se vincula mucho a la estructura de riesgos y a las oportunidades del mercado laboral. También se vincula a los servicios que presta la sociedad para enfrentar los riesgos. Es decir, parece poco creíble que la crisis que los Estados de bienestar enfrentaron a partir de los años 1980 y 1990 sea de carácter exógeno.

Una explicación alternativa puede encontrarse en los enfoques regulacionistas, aún cuando éstos no se hayan concentrado específicamente en los estudios del Estado de bienestar. Al igual que Esping-Andersen, los regulacionistas niegan que exista una tendencia hacia un patrón único de organización social. No obstante, la explicación no se encuentra en que los distintos mundos del bienestar enfrentan shocks externos manteniendo sus características constitutivas más básicas, sino que lo explican por la existencia de inercias y *path dependence* en los complejos entramados estructurales e institucionales.

Los regulacionistas ofrecen un marco conceptual más comprehensivo, en el que los Estados de bienestar y las regularidades para la reproducción de los diferentes sectores sociales se articulan con un régimen de acumulación más amplio, que comprende la división técnica y social del trabajo, la dimensión temporal de las modalidades de acumulación de capital, las regularidades para la reproducción de los diferentes componentes de la demanda y las modalidades de inserción en la economía internacional.

Otro enfoque que adhiere a la idea de la persistencia de patrones de desarrollo diversos es el enfoque de las variedades de capitalismo (vc) (Hall & Soskice, 2001). Centrado en el rol de las empresas en el proceso competitivo, en el cambio tecnológico y en la construcción social, ese enfoque sostiene que hay dos tipos de capitalismo, las economías liberales de mercado (LME) y las economías coordinadas de mercado (CME), estilizados a partir del estudio de las siguientes dimensiones:

- las relaciones industriales, que son el ámbito de negociación de los salarios y de las condiciones de trabajo, vinculadas y teniendo un impacto en la productividad;
- el entrenamiento vocacional y la educación, que son ámbitos que determinan la competitividad de las empresas;
- las formas de gobierno corporativo, que constituyen un complejo entramado de relaciones entre accionistas, gerentes, empresas familiares, grupos económicos diversificados, grupos económicos verticalmente integrados etc.;

- las relaciones entre firmas, que constituyen un componente central del relacionamiento con clientes y proveedores, determinando niveles de productividad, eficiencia y competitividad;
- y, finalmente, la coordinación de los propios empleados de las empresas, que constituyen un elemento central en las estrategias cooperativas y en la transmisión de información.

El análisis parte de los conceptos de instituciones y organizaciones desarrollados por North (1990), que incluye la existencia de instituciones tácitas, informales, con un fuerte componente de entorno cultural, que determinan la conducta de los agentes. A partir del entramado de instituciones y organizaciones, se construye una matriz de infraestructura institucional que determina la estrategia corporativa. Esa matriz no solo está conformada a partir de la competencia en los mercados y la jerarquía dentro de las empresas, sino también a partir de un fuerte peso de los componentes de cooperación y confianza. A su vez, las instituciones no son el resultado de una selección por parte de empresas individuales, sino que constituyen un problema de coordinación de segundo orden de magnitud considerable: “the firms located within any political economy face a set of coordinating institutions whose character is not fully under their control” (Hall & Soskice, 2001, p. 13). Se produce de esa manera una especie de clusterización institucional, donde distintas instituciones se refuerzan, condicionan y suponen mutuamente. Así, incluso dentro de las CME se producen diferencias, como las que distinguen a los complejos grupos japoneses de fuerte diversidad sectorial y el modelo alemán de fuerte estructuración sectorial e integración vertical.

El enfoque de vc, al igual que los regulacionistas, reconoce los límites que tiene la globalización como unificadora de modelos de desarrollo y sostiene que las naciones se distinguen por sus particulares patrones de desarrollo basados en el concepto de ventaja comparativa institucional. Si bien las matrices institucionales se transforman y evolucionan al tiempo que los países se globalizan, los procesos de internacionalización que se dan difícilmente destruyen sus bases institucionales de competitividad. Entonces, para ese enfoque existe una muy fuerte correspondencia entre

los tipos de economía política que se desarrollan y los tipos de Estados de bienestar que se construyen. Por tanto, el Estado de bienestar, lejos de ser un conjunto autónomo de arreglos institucionales, está íntimamente ligado a la escena económico-social en general.

Lo que podría entonces concluirse es que los Estados de bienestar no pueden ser comprendidos fuera de un contexto mayor de determinantes económicas y sociales, y que, por otra parte, su futuro no parece estar escrito como un destino inalterable del desarrollo económico moderno, sino que está abierto, es incierto y depende tanto de determinantes económicas como de los valores que desarrollen y las opciones que puedan tomar las distintas sociedades y la comunidad global. Al discutir el devenir del Estado de bienestar en América Latina no podemos asumir que su desarrollo forma parte de una tendencia universal e irreversible.

Desarrollo y Estado de bienestar en Latinoamérica

Como ya ha sido abundantemente analizado, la estructura productiva latinoamericana se caracteriza por escaso desarrollo industrial, una desindustrialización precoz en relación a nivel de PIB per cápita, un peso sobredimensionado de sus exportaciones primarias y una estructura de importación donde se destacan los bienes de alto contenido tecnológico. A largo plazo, eso ha supuesto una tendencia al déficit de la balanza comercial como freno al crecimiento, ya que la tendencia a medida que crece el ingreso es al consumo de bienes de mayor contenido tecnológico.

Esa tendencia de América Latina no es lineal sino que tiene un marcado componente cíclico sujeto a diversos factores como la volatilidad financiera, los ciclos de creación y destrucción tecnológica, ciclos políticos de la economía internacional, aparición recurrente de nuevos centros expansivos, agotamiento y descubrimiento de recursos naturales etc. De manera desigual, y en ciertos períodos, algunos países apropiaron tecnología madura y lograron acortar distancias en algunas ramas industriales estratégicas, pero en muy contadas oportunidades lograron construir modelos de desarrollo productivo que los situaran en la frontera del cambio tecnoló-

gico. Así, en las sucesivas olas de cambio tecnológico, los esfuerzos latinoamericanos fueron quedando rezagados. El actual ciclo expansivo tampoco parece estar conduciendo a una transformación de la estructura productiva que posibilite otra inserción de la región en la economía mundial.

Ante esa situación, y en el marco de análisis del desarrollo de Estados de bienestar, se torna útil identificar las características de la estructura productiva imperante en América Latina para entender su variedad de capitalismo. No obstante, hay que tener en cuenta que el enfoque de vc está pensado para el estudio de los países desarrollados y, por tanto, su aplicación a la realidad latinoamericana demanda un esfuerzo de adaptación importante. Al analizar esquemáticamente los cinco componentes centrales de las vc en el complejo organizativo-institucional de América Latina, más allá de las grandes diferencias en su interior, podríamos señalar los puntos mencionados adelante.

- En lo que refiere al ámbito de las relaciones internacionales, se destaca la alta informalidad del sistema productivo, una fuerte heterogeneidad estructural, amplios sectores por fuera de sistemas de negociación salarial y salarios que componen, en relación a los países desarrollados, una parte muy menor de la demanda efectiva. Asimismo, las pautas de la negociación salarial a menudo no están vinculados a cambios en la productividad endógenos del proceso productivo, debido a que los aumentos de productividad tienden a ser muchas veces exógenos a las empresas, por estar incorporados a la inversión extranjera o incluidos en los bienes de capital.
- Los sistemas educativos han mostrado estar fuertemente desconectados de los sistemas productivos y exhibir niveles comparativos bajos.
- En cuanto al entramado que suponen las formas de gobierno corporativo, el caso latinoamericano muestra fragilidad debido a la ya mencionada heterogeneidad estructural. Las grandes empresas vinculadas a la exportación tienen estructuras más sofisticadas y por lo general están asociadas al capital extranjero, al igual de la mayoría de las grandes empresas de servicios modernos. El tejido empresarial está dominado por empresas pequeñas y medianas, de muy poca capacidad de gene-

ración de innovación, con niveles de productividad muy por debajo de la media. Sólo en algunos países la producción estatal ha sobrevivido a las reformas de mercado de los años 1980-1990 y constituyen núcleos potentes de acumulación y articulación con el tejido productivo.

- Con la excepción de algunas empresas estatales y de algunos núcleos endógenos, hay poca interacción entre los actores que conforman la estructura productiva, estando los núcleos más dinámicos subordinados a las cadenas internacionales de valor.
- En el plano de la coordinación a la interna de las empresas, las grandes empresas internacionales transfieren sus prácticas de origen y las grandes empresas públicas mantienen dinámicas específicas relativamente poco conocidas y estudiadas.

Todos esos aspectos están de hecho contenidos en dos características centrales de la formación institucional-organizativa de la economía latinoamericana: la heterogeneidad estructural – ver cuadro 2 que muestra un Gini de desigualdad del PIB por ocupado entre grandes sectores – y las características de su capital – que, como ya se analizó, se caracteriza por un importante peso del capital natural y un escaso desarrollo del intangible.

Podría argumentarse que esa alta heterogeneidad latinoamericana se debe principalmente a las diferencias entre los países de ese grupo. Ese no es el caso. Como se visualiza en el cuadro 3, esa heterogeneidad está firmemente enraizada en las estructuras domésticas de cada uno de esos países.

Las características del entramado productivo en América Latina han constituido uno de los grandes desafíos de los enfoques regulacionistas, que, basados en los conceptos de régimen de acumulación y modos de desarrollo, como una conjunción de elementos estructurales e institucionales que se conjugan para dar espacio a regularidades que permiten mantener un proceso de acumulación estable, han tenido serias dificultades para lograr un marco explicativo aceptable del desarrollo de las economías latinoamericanas.

Esas dificultades nos convocan a realizar diagnósticos creativos y cuidados de la aplicación de modelos analíticos pensados y apoyados en rea-

CUADRO 2: *Heterogeneidad de productividad estructural por grupos de países (índice de Gini).*

Grupo	1991	1996	2001	2006	Promedio
1	0,455	0,406	0,478	0,448	0,447
2	0,168	0,191	0,158	0,180	0,174
3	0,318	0,314	0,332	0,281	0,311
4	0,198	0,220	0,234	0,259	0,228
5	0,229	0,218	0,217	0,209	0,218
6	0,269	0,278	0,286	0,286	0,280
7	0,211	0,211	0,221	0,233	0,219
8	0,188	0,208	0,188	0,203	0,197
Grupo	Variación en puntos porcentuales				
1	-4,8	7,1	-3,0		
2	2,3	-3,3	2,2		
3	-0,4	1,8	-5,1		
4	2,2	1,4	2,5		
5	-1,1	-0,1	-0,8		
6	0,9	0,8	0,0		
7	0,0	1,0	1,2		
8	2,0	-2,0	1,5		

Fuente: Bértola (2012).

1. *Amlat (Ar, Br, Ch, Col, CR, Ecu, Mex, Pe, Uy, Ven)*

2. *Core Europe (Alem, Fr, RU, Bel, Holanda, Suiza)*

3. *Asia (Korea, Japón)*

4. *Scan (Din, Fin, Nor, Suecia)*
5. *LATPER (Esp., It., Port)*

6. *Settlers (Aust, Can, NZ)*

7. *Estados Unidos*

8. *Toda a Europa*

lidades históricas muy diferentes, como es la de los países desarrollados². En ese sentido, una forma de aproximarse a las dinámicas del desarrollo latinoamericano es identificar cinco posibles fuentes de crecimiento económico y ubicar las fuerzas sociales y económicas que los sustentan, las formas en que se articulan, los predominios que unas u otras ejercen en

2. Por un ejemplo a tener en cuenta, ver Bizberg y Thèret (2012).

CUADRO 3: *Heterogeneidad de la productividad del trabajo en países de América Latina por grandes sectores (1991-2006).*

	1991	1996	2001	2006	Promedio
CRI	0,277	0,244	0,224	0,205	0,238
ARG	0,279	0,276	0,291	0,308	0,289
URY	0,311	0,310	0,335	0,302	0,314
BRA	0,353	0,290	0,338	0,355	0,334
PER	0,393	0,288	0,266	0,464	0,353
COL	0,371	0,334	0,352	0,378	0,359
ECU	0,394	0,374	0,322	0,417	0,377
CHL	0,405	0,372	0,396	0,452	0,406
MEX	0,467	0,478	0,402	0,404	0,438
VEN	0,408	0,478	0,399	0,475	0,440

Fuente: Bértola (2012).

el régimen de crecimiento, como se hace en Bértola (2012). Esas fuentes de crecimiento son mencionadas adelante.

1. El crecimiento kaldoriano inducido por la expansión de la demanda que promueve la especialización y la ampliación de la escala de producción, con sus correspondientes impulsos al aumento de productividad.
2. El crecimiento schumpeteriano, fruto de los esfuerzos innovadores producidos por la acumulación de conocimiento científico-tecnológico y su aplicación al surgimiento de nuevos productos y nuevos procesos. Ese crecimiento está fuertemente vinculado a las actividades de investigación dentro de las empresas, pero también más allá de ellas, en el sistema científico-tecnológico de un país.
3. El crecimiento proveniente de la transferencia internacional de tecnología, que, a su vez, dependerá del tamaño de la brecha tecnológica – cuanto más grande sea la brecha, mayor el potencial de crecimiento en base a ese componente – y de las capacidades sociales domésticas que existan para poder apropiarse de las oportunidades que abre esa brecha y adoptar tecnología exógena. No obstante, el *catching-up* como

estrategia de desarrollo tiene fuertes limitaciones, ya que no permite más que un proceso de convergencia condicional, que muchas veces puede bloquearse a gran distancia del nivel de desarrollo de los líderes, si ese proceso no se articula con el modelo kaldoriano y/o schumpeteriano y si esos dos no están firmemente arraigados en las condiciones específicas del país.

4. En el caso de economías abundantes en recursos naturales se presenta recurrentemente el crecimiento inducido por la renta, entendiendo a éste como un proceso que se basa en la captación de un diferencial de precios en el mercado internacional, que no depende de una valorización del recurso por la vía del cambio tecnológico sino por el monopolio de un recurso natural en condiciones de extrema expansión de la demanda sin un correlato en la oferta. Ese crecimiento rentista tiende a estar sujeto a fuerte volatilidad, debido a que el cambio tecnológico permite el descubrimiento de nuevas reservas o bien el aumento de la productividad en los bienes reproducibles. Las formas en que se generan y apropian esas rentas varían fuertemente según las características del sector de actividad, las estructuras de la propiedad, del mercado internacional, de las redes de comercialización y transporte etc. Ese tipo de crecimiento rentístico se solapa a la dinámica kaldoriana.
5. Finalmente América Latina ha conocido episodios de crecimiento económico inducido por la expansión financiera. Ese tipo de crecimiento suele ser efímero y conducir rápidamente a una forma particular de enfermedad holandesa, tal vez la peor de todas, ya que en su base no existe el desarrollo de ningún sector productivo propiamente dicho.

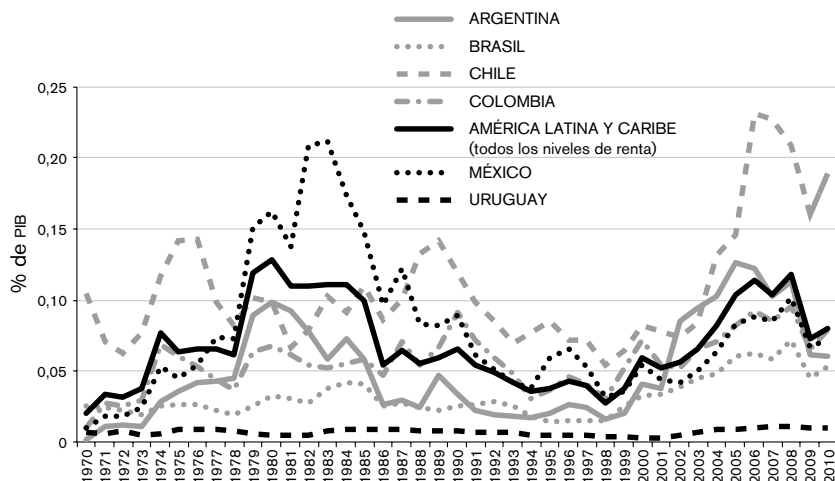
La tendencia divergente de largo plazo y la volatilidad de la economía latinoamericana han estado fuertemente vinculados al predominio del crecimiento basado en el patrón rentista y el financiero, en cuyos auges por momentos se ha logrado poner en marcha modelos de crecimiento de tipo *catching-up*, y en los que han aparecido actividades de tipo kaldoriano y schumpeteriano, pero sin transformarse en los patrones hegemónicos y dominantes de crecimiento. La pregunta clave, entonces, es cuál es la dinámica que en términos de economía política explica ese crecimiento

volátil y rezagado y que impide el fortalecimiento de los sectores que, a largo plazo, deben liderar el proceso de cambio.

El gráfico 3 muestra la renta de los recursos naturales no reproducibles como proporción del PIB entre 1970 y el 2010 en algunos países latinoamericanos. Como es posible apreciar, las marcadas fluctuaciones difícilmente puedan tratarse de movimientos de tipo schumpeteriano, sino que parecerían generadas por shocks de demanda e incluso de componentes especulativos. Por otro lado, se observa un componente procíclico en la participación de esas rentas en el producto. La importancia de ese tipo de renta es mucho mayor en los países mineros y petroleros que en países que tienen una amplia base agrícola en su economía, como Argentina y Brasil.

No se cuenta con demasiada información para el caso de las economías de base agraria. Solamente a los efectos de mostrar el tipo de cálculo que se puede llegar a realizar, se muestran dos ejemplos para una economía pequeña y de base agropecuaria, como la uruguaya.

GRÁFICO 3: *Rentas capturadas por el Estado como impuestos a la explotación de los recursos naturales.*



Fuente: World Bank, 2011.

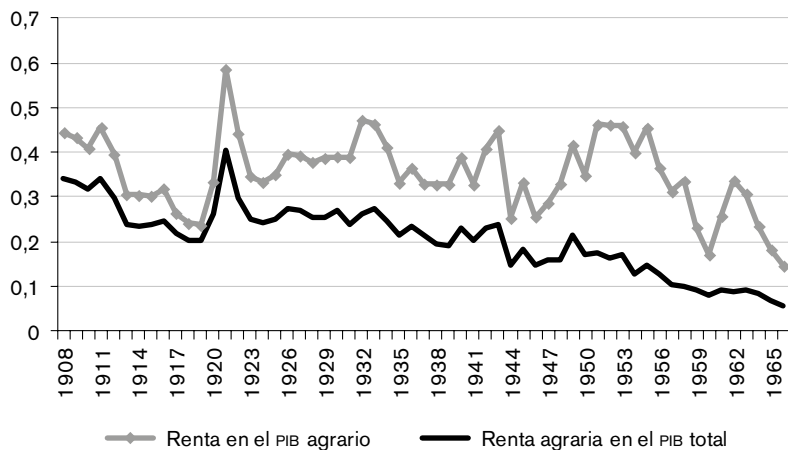
El gráfico 4 muestra las tendencias del período 1908-1966 en lo referente a la generación de rentas agrarias y su participación en el PIB. Dos observaciones se pueden hacer: (1) la participación del componente de renta en el PIB (línea gris) muestra fluctuaciones muy marcadas que coinciden muy bien con los movimientos de los términos de intercambio, en especial su fuerte caída hacia el final de la década de los 1950 e inicios de los 1960; (2) la participación de la renta en el PIB agrario (línea negra) muestra fluctuaciones similares pero una tendencia más permanente al descenso lo que puede asociarse a los cambios introducidos en el modelo de crecimiento, a favor de una estrategia de *catching-up* tecnológico, mediante la industrialización y agriculturalización de la economía, en desmedro de la ganadería tradicional – principal fuente de captación de rentas.

Otra perspectiva de ese fenómeno puede ser visualizada en el gráfico 5, en donde se presentan dos índices de precio de la tierra: uno deflactado por IPC (línea gris) y otro deflactado además por un índice de aumento de la productividad (línea negra), este último con el objetivo de que quede reflejada la valoración circunstancial y rentista de la tierra. Es interesante notar que, tras los períodos inflacionarios que afectaron el valor del bien e impactaron severamente al sector agrario, se ha dado un período de estabilización en la última década y media, en donde se ha producido una muy fuerte creación de renta agraria, superando con creces los aumentos en la productividad del sector. Si bien en las últimas décadas se han producido estímulos al incremento de la productividad agraria, fruto de la incorporación de innovaciones y del cambio estructural hacia sectores más intensivos en inversión y conocimiento, se ha verificado también un aumento significativo de la renta.

En síntesis, aún con diferencias marcadas y lógicas específicas, la generación de rentas de los recursos naturales es un proceso común, tanto para los bienes no reproducibles como para la producción agropecuaria. Ambos sectores experimentan similares fluctuaciones en esas rentas, fluctuaciones que son claramente procíclicas en relación al movimiento del PIB.

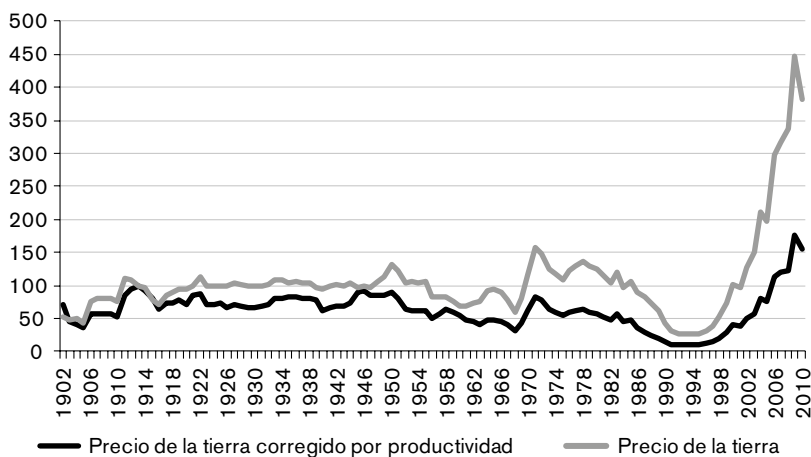
La valorización de los recursos naturales atrae inversores que buscan apropiarse de esas rentas, lo que tiende a concentrar la apropiación de las mismas. Por otra parte, la fuerte volatilidad hace que esos procesos se

GRÁFICO 4: Uruguay: renta de la tierra sobre PIB agropecuario y total (1908-1966).



Fuente: Elaboración propia en base a Bértola (2012).

GRÁFICO 5: Uruguay: Precio real de la tierra (defactado por IPC) y estimación de la renta (1913 = 100).



Fuente: Elaboración propia en base a Bértola (2012).

realicen en contextos institucionales débiles, por lo que los Estados pocas veces están capacitados para imponer condiciones a quienes explotan. Así, además de procesos de apropiación de bienes y rentas, se produce un uso no regulado de esos recursos, con perversas consecuencias ambientales y sociales. La forma en que esa expansión impacta en el ambiente afecta en mayor medida a los sectores más pobres que conviven en zonas marginales, erosionadas y con menor acceso a servicios y bienes públicos. El resultado es un marcado aumento de las desigualdades de ingreso y de las condiciones de vida.

Es un elemento clave entender la economía política del (no) cambio estructural y del patrón de desarrollo y sus arreglos institucionales. Si el sistema político y social está organizado en torno a la captura de rentas del sector primario y en torno a la defensa de los logros obtenidos en esa lucha, puede comprenderse mejor el escaso respaldo que se brinda a estrategias de desarrollo de tipo keynesianas, schumpeterianas y aún de *catching-up*. A su vez, los aspectos ambientales resultan siempre asuntos postergables, en comparación con la necesidad de satisfacer necesidades más inmediatas de la población.

Se impone entonces como necesaria la realización de un mapeo de las estructuras económicas y sociales que comprenda, por un lado, una tipología de los recursos desde el punto de vista de su apropiabilidad, su reproducción, sus características tecnológicas, el acceso, las formas predominantes de propiedad y sus impactos ambientales y distributivos; y, por el otro, una ponderación económica, social y política del desarrollo de otros sectores que tenga en cuenta, por poner algunos ejemplos, la importancia de las economías domésticas y de autoconsumo, la expansión del sector industrial, la expansión de las funciones públicas y de servicios, entre otros.

Es interesante notar, por otro lado, que el transcurso de esos patrones de crecimiento en América Latina se ha dado bajo una tendencia de largo plazo, aunque no lineal, de profundización de la vida democrática. La lógica de reproducción de los sistemas políticos en contextos de democracia ha sido abordada intensamente por la nueva economía política con un fuerte uso del concepto del votante medio. Lo que no se ha hecho en la bibliografía es estudiar el nexo entre esas lógicas y el impacto sobre las di-

ferentes estrategias de crecimiento económico en contextos de sociedades con altos niveles de extracción de rentas de recursos naturales y con alta volatilidad de las mismas, junto a una fuerte heterogeneidad estructural. O, en palabras de las teorías de vc, cómo es que la ampliación democrática se articula en América Latina con los diferentes entornos organizativos e institucionales de las empresas y el Estado.

En medio de esos procesos, el Estado de bienestar latinoamericano se ha desarrollado en distintas etapas, con un inicio en economías más abiertas y expuestas a las migraciones internacionales, en consonancia con el surgimiento de los Estados de bienestar en los países desarrollados y en otras economías de nuevo asentamiento (Huberman, 2012; Lloyd, 2011).

Al abordar la discusión sobre las características del Estado de bienestar en América Latina – y partiendo de las caracterizaciones de Esping-Andersen – Filgueira (1997) afirma correctamente que la tradición latinoamericana se enmarca predominantemente en la tradición del Estado de bienestar conservador. América Latina ha desarrollado sus modelos de bienestar basado en una progresiva expansión de beneficios a distintos grupos profesionales, iniciándose por la burocracia del Estado, en especial la militar, y ampliando los beneficios progresivamente a diferentes grupos profesionales, con marcadas diferencias en las prestaciones. El sistema se basa en un sector formal en el que el hombre es el perceptor de ingresos principal y a través de la constitución familiar llegan los beneficios al resto de la población.

Filgueira (1997), a su vez, hace una afirmación más tajante, que va en línea con lo que se viene sosteniendo en este trabajo: no existe, en sentido estricto, un Estado de bienestar en América Latina, sino Estados Sociales (*Social States*). El autor busca caracterizar los regímenes latinoamericanos no simplemente en términos de su nivel de maduración, al estilo de Mesa-Lago, como si fueran etapas de un continuo universal, sino buscando identificar particularidades estructurales del funcionamiento de los Estados sociales latinoamericanos. Los sistemas existentes hacia los años 1970 fueron identificados entonces como de universalismo estratificado (Argentina, Chile y Uruguay), sistemas duales (Brasil y México) y sistemas excluyentes (Bolivia, Ecuador y la mayoría de las repúblicas centroamericanas).

Esas formas de Estados de bienestar en América Latina tienen una obvia relación con el alto nivel de desigualdad de la región. Como muestra el cuadro 4, los países latinoamericanos son los que presentan los mayores niveles de desigualdad dentro del concierto mundial. Existen amplios sectores de la población latinoamericana que están al margen de los Estados de bienestar, por pertenecer a sectores escasamente formalizados, por tener trabajos precarios, por desarrollar actividades de subsistencia en zonas marginales, por participar de actividades de alta estacionalidad, por protagonizar procesos migratorios internos y por habitar zonas donde la propia presencia del Estado es marginal, no solamente en temas de políticas sociales, sino en el suministro de bienes públicos, incluyendo la propia seguridad.

CUADRO 4: *Índice de igualdad de desarrollo humano.*

	Cono Sur	Centro	Nuevo asentamiento	España-Italia	Escandinavia
1900			0,559	0,403	
1910			0,606	0,396	
1920		0,576	0,653	0,490	0,528
1930		0,641	0,711	0,548	0,562
1940		0,682	0,726	0,567	0,670
1950	0,344	0,755	0,689	0,587	0,767
1960	0,369	0,768	0,785	0,661	0,830
1970	0,361	0,789	0,803	0,727	0,867
1980	0,408	0,794	0,836	0,752	0,890
1990	0,428	0,768	0,798	0,794	0,887
2000	0,419		0,777	0,773	

Fuente: Índice geométrico de igualdad de ingreso, expectativa de vida al nacer y educación. Bértola, Hernández, Rodríguez Weber y Siniscalchi (2012).

Como se ha argumentado a lo largo de este trabajo, las características de los Estados de bienestar no pueden ser desligadas de las características más generales de la estructura productiva sino que conforman un conjunto de interacciones fuertemente interdependientes. La inexistencia de Estados de bienestar y la existencia de *Social States*, es la contracara de la

inexistencia de economías desarrolladas, no solamente en el entendido de que hay una relación cuantitativa entre nivel de ingreso per cápita y gasto público social, sino en un sentido más amplio de la forma en que el sistema de bienestar se articula con lo que la teoría de vc llama la matriz comparativa institucional. Apuntalar caminos hacia la superación de las limitaciones al desarrollo conlleva la identificando de actores, organizaciones y arreglos institucionales que permitan transformar las bases de la ventaja comparativa institucional.

A modo de conclusión

América Latina está atravesando por una coyuntura económica extremadamente favorable, en la que en términos generales ha podido exhibir altas tasas de crecimiento económico, reducción de la pobreza y en muchos casos una importante reducción de la desigualdad.

Sin embargo, los problemas no son pocos y están presentes en distintos planos. A modo de síntesis y sin establecer un orden jerárquico o prioritario de los obstáculos a sortear — puesto que éstos se encuentran fuertemente interrelacionados —, se mencionan a continuación los principales desafíos que enfrentan los países latinoamericanos.

1. Eje de la transformación productiva. Se trata de encontrar la forma de mantener la dinámica exportadora de los sectores más competitivos, junto a la imperiosa necesidad de potenciar nuevos sectores exportadores, lo que será imposible sin una transformación profunda del conjunto del tejido productivo, de forma de reducir marcadamente la heterogeneidad estructural. Esos objetivos demandan una gran cantidad de recursos de la sociedad en materia de desarrollo de instrumentos y capacidades para las políticas industriales.
2. Eje de las transformaciones sociales. La erradicación de la indigencia, la máxima reducción de la pobreza, la reducción de las alarmantes desigualdades sociales demandan muchos recursos, que tienen la ventaja de que, en el largo plazo, pueden transformarse en fuentes de dinámi-

ca económica y social por la vía de formación de capacidades y capital humano. La universalidad de las prestaciones sociales y la expansión de políticas que permiten una amplia integración de la mujer al mercado de trabajo formal son objetivos centrales de las políticas de desarrollo.

3. La sustentabilidad ambiental se ha transformado en una piedra angular de cualquier política. No se trata de compensar económicamente el deterioro ambiental sino de frenarlo y revertirlo, y en especial de reducir los impactos del deterioro ambiental en los sectores más vulnerables. En ese sentido, las políticas ambientales están indisolublemente ligadas a las políticas sociales.
4. Los procesos de desarrollo económico y social no siempre fueron de la mano de la democracia política. Sin embargo, a la larga, la continuidad del desarrollo convive mejor con regímenes democráticos. El gran dilema es el de cómo lograr en democracia construir un sistema creíble, eficiente de captación de recursos y de gestión de los mismos de forma de avanzar hacia las metas de transformación productiva, equidad y sustentabilidad ambiental. Es necesario crear las convicciones y los equilibrios políticos necesarios, a la vez que enfrentar la excesiva volatilidad económica. El carácter volátil y cíclico de la economía ha conducido al desarrollo de instrumentos procíclicos y, lo que es más peligroso aún, a la conformación de equilibrios sociales y políticos de muy débil sostenibilidad temporal. El sistema político debe resistir la tentación de construir escenarios cortoplacistas de bienestar y políticas sociales. A largo plazo, de no producirse logros sustantivos en la transformación de la estructura productiva y de la capacidad de competencia internacional, y de no articularse políticas sociales a esa “matriz de competitividad institucional”, es posible que se vivan episodios de efímero bienestar. Esas políticas demandan un Estado creíble, confiable, con crédito moral y solvencia técnica.
5. El quinto ámbito decisivo es el internacional, el cual requiere de políticas de exploración a expansión hacia mercados tradicionales y en rubros tradicionales así como de nuevos productos y mercados, donde los procesos de integración regional no pueden dejar de jugar un rol estratégico. Procesos de integración regional que deben tener una cla-

ra dirección política, como forma de construir peso y poder político regional, para las negociaciones internacionales. Porque es en ese ámbito en el que se gestan las oportunidades productivas y comerciales, y en el que se deben disputar los procesos de regulación internacional, no solamente del comercio y la soberanía, sino también de acceso al conocimiento y del manejo ambiental.

La senda del desarrollo y el bienestar no le ha resultado fácil a América Latina y no hay nada escrito acerca de que le será más fácil en el futuro. Nada tendrá que esperar sino de sí misma, del desarrollo de sus capacidades, de su integración social, de su armonía con su entorno natural, del desarrollo de mejores formas de convivencia política y social y del fortalecimiento de posición internacional, en un marco de respeto y tolerancia.

Referencias

- BAIROCH, P. *Revolución Industrial y Subdesarrollo*. Ciudad de México, Siglo XXI, 1975.
- BÉRTOLA, L. “A 50 Años de la Curva de Kuznets: Crecimiento Económico y Distribución del Ingreso en Uruguay y Otras Economías de Nuevo Asentamiento desde 1870”. *Investigaciones en Historia Económica*, n. 3, pp. 135-176, 2005.
- . “Institutions and the Historical Roots of Latin American Divergence”. In: OCAMPO, J. A. & ROS, J. (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford, Oxford University Press, 2011, capítulo 2, pp. 26-49.
- . “Informe de Proyecto”. [s.l.], DDPE/Cepal, 2012.
- BÉRTOLA, L. *et al.* “Relative Performance, Structural Change and Technological Capabilities in Latin American Historical Perspective”. In: PUNZO, L.; FEIJO, C. A. & ANYUL, M. P. (eds.). *Beyond the Global Crisis: Structural Adjustments and Regional Integration in Europe and Latin America*. Oxford, Routledge, 2012 (Routledge Studies in the Modern World Economy).

- BÉRTOLA, L., HERNÁNDEZ, M. & SINISCALCHI, S. “Un Índice Histórico de Desarrollo Humano de América Latina y Algunos Países de Otras Regiones: Metodología, Fuentes y Bases de Datos”. *Serie Documento de Trabajo*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales/Programa de Historia Económica y Social, 2011.
- BÉRTOLA, L.; HERNÁNDEZ, M.; RODRÍGUEZ WEBER, J. & SINISCALCHI, S. “A Century of Human Development and Inequality: A Comparative Perspective”. *Serie Documentos de Trabajo*. Montevideo, Programa de Historia Económica y Social, 2012.
- BÉRTOLA, L. & OCAMPO, J. A. *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford, Oxford University Press, 2012.
- BÉRTOLA, L. & PORCILE, G. “Convergence, Trade and Industrial Policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the International Economy, 1900-1980”. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 1, pp. 37-67, 2006.
- BIZBERG, I. & THÈRET, B. “La Diversidad de los Capitalismos Latinoamericanos: Los Casos de Argentina, Brasil y México”. *Notas de la Regulación*, 61, abr. 2012.
- BOHLIN, J. *Svensk varvsindustri 1920-1975: lönsamhet, finansiering och arbetsmarknad*. Göteborg, [s.n.], 1989.
- BOURGUIGNON, F. & MORRISON, C. “Inequality Among World Citizens: 1820-1992”. *American Economic Review*, v. 92, n. 4, pp. 727-744, set. 2002.
- CIMOLI, M.; PORCILE, G.; PRIMI, A. & VERGARA, S. “Cambio Estructural, Heterogeneidad Productiva y Tecnología en América Latina”. In: CIMOLI, M. (ed.). *Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile, Cepal/BID, 2005.
- CIMOLI, M. & PORCILE, G. “Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics”. In: OCAMPO, J. A. & ROS, J. (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. New York, Oxford University Press, 2011, capítulo 22, pp. 546-567.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity, 1990.

- . *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- FEDERICO, G. *Feeding the World: An Economic History of Agriculture, 1800-2000*. Princeton, Princeton University Press, 2005.
- FILGUEIRA, F. “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina: Eficiencia, Residualismo y Ciudadanía Estratificada”. Documento elaborado para el proyecto Social Policy and Social Citizenship in Central America, Social Science Research Council, 1997.
- FILGUEIRA, F.; MOLINA, C. G.; PAPADÓPULOS, J. & TOBAR, F. “Universalismo Básico: Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida”. In: MOLINA, C. G. (ed.), *Universalismo básico: Una Nueva Política Social para América*. Washington (DC), Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, 2006.
- FRANKEMA, E. *Has Latin America Always Been Unequal?: A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*. Leiden/Boston, Brill, 2009.
- HALL, P. & SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism: The Industrial Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- HUBERMAN, M. *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*. New Haven, Yale University Press, 2012.
- LLOYD, C. “The History and Future of Social Democratic Welfare Capitalism”. In: KETTUNEN, P. & PETERSON, K. (eds). *Beyond Welfare State Models*. Cheltenham, Edward Elgar, 2011.
- . “Welfare State and Capitalist Crisis”. In: JONSSON, G. & STEFFANSON, K. (eds). *Retrenchment or Renewal: Welfare States in Times of Economic Crisis*. Helsinki, Nordic Centre of Excellence NordWel, 2013 (NordWel Studies in Historical Welfare State Research, 6).
- LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J.; DE LA TORRE, M. G. M. V. & CAÑIZARES, S. M. S. “Financiación Autonómica e Incidencia Fiscal de los Tributos Ecológicos: Una Reflexión en Torno al Principio de ‘Quien Contamina, Paga’”. *Revista de Estudios Regionales*, n. 78, pp. 401-407, jan.-abr. 2007.
- MESA-LAGO, C. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978.

- MILANOVIC, B. *The Haves and the Have-nots: A Brief Idiosyncratic History of Global Inequality*. New York, Basic Books, 2011.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad*. New York, PNUD, 2011.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). *Hacia una Economía Verde. Guía para el Desarrollo Sostenible y la Erradicación de la Pobreza. Síntesis para los Encargados de la Formulación de Políticas*. [s.l.], PNUMA, 2011. Disponible en: <www.unep.org/greeneconomy>. Acceso en: 15 jan. 2015.
- POMMERANZ, K. *The Great Divergence: China, Europe and the Making of the Modern World Economy*. Princeton, Princeton University Press, 2000.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. "Improving Human Development: A Long-run View". *CEPR Discussion Paper*, n. 7982, set. 2010.
- REIMERS, F. "Education and Social Progress". In: BULMER-THOMAS, V.; COATSWORTH, J. & CORTÉS CONDE, R. (eds.). *The Cambridge Economic History of Latin America*. New York, Cambridge University Press, 2006, v. 2, pp. 427-482.
- REINERT, E. *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. London, Constable, 2007.
- WORLD BANK. *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington (DC), World Bank, 2011.

Auge y ¿regresión? de las clases medias latinoamericanas

ROLANDO FRANCO¹

Introducción

Durante la primera década del nuevo siglo, América Latina ha tenido un importante crecimiento económico, que se tradujo en la reducción de la pobreza y en una leve mejora de la distribución del ingreso. Tales cambios (unidos a una literatura internacional que demostraba un crecimiento espectacular de las clases medias en otras regiones del globo) hicieron renacer el interés por la situación de dichos segmentos sociales, por las alteraciones de su magnitud demográfica y por las características innovadoras que ellos mostraban y que los diferenciaban de las *viejas* clases medias.

Parece interesante hacer una revisión histórica de lo que ha dicho la ciencia social de la región sobre estos sectores, antes de entrar a revisar lo acontecido más recientemente, a partir de los resultados de un análisis cuantitativo de encuestas de hogares de varios países de la región, que cubren el periodo 1990-2006/2007². Asimismo, se esbozará el nuevo perfil de los sectores medios y las variaciones de sus identidades, tomando

1. Consultor. Ex-director de la División de Desarrollo Social de la Cepal y del Panorama Social de América Latina.
2. Se trata del proyecto de investigación conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) sobre las clases medias en América Latina. Los resultados finales de la misma pueden verse en: Franco, Hoppenhayn y León (2010), que incluye un artículo síntesis sobre los cambios ocurridos y las posibles consecuencias en materia de identidad social de esos sectores, además de un cuantitativo sobre la evolución de las clases medias, utilizando encuestas de hogares para apreciar los cambios en su tamaño y composición entre 1990 y 2006/2007 en diez países, que abarcan más del 80% de la población regional. Incluye, además, cinco estudios de casos nacionales (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, países que totalizan el 65% de la po-

en cuenta patrones de consumo, conducta e imaginarios. Finalmente, se presentan algunas hipótesis respecto al eventual impacto que sobre dicho grupo social podría tener el cierre del periodo de alto crecimiento que caracterizó a la región en los últimos años.

La sociología del desarrollo y los estudios sobre la clase media

A partir de mediados del siglo pasado y hasta los años ochenta, la sociología del desarrollo latinoamericano se interesó fuertemente en el análisis de la estructura de clases y en el papel de alguna de ellas en los procesos de transformación social. Muchos trabajos analizaban los “actores sociales de cambio y conservación” (Cardoso, 1968), tratando de identificar al grupo que podría liderar aquel proceso económico, político y social en los países de la región. Se postulaban entonces diferentes *candidatos* para esa tarea: empresarios, militares, proletarios, marginales. También se prestó mucha atención al papel que podrían jugar las clases medias. Algunos sostenían que ellas eran el resultado y/o la causa del proceso de desarrollo y de la constitución de regímenes democráticos. Otros, en cambio, discrepaban con tal visión, negándole esa importancia e incluso su carácter de “clase”, afirmando que tendían a identificarse con los grupos dominantes y las ideas hegemónicas.

Los teóricos de la modernización se interesaban especialmente en los sectores medios. Pero no eran los únicos. Muchos autores, con los más diversos enfoques, también participaban de ese debate. Por otro lado, no todos quienes profesaban el funcionalismo modernizador coincidían en que existiera alguna relación virtuosa entre clase media, desarrollo y democracia. Entre los estadounidenses, hubo optimistas (Johnson, 1958) y pesimistas (Hoselitz, 1960). Los autores de origen europeo (como Medina Echavarría y Germani), tal vez recordando su propia experiencia de vida, insistían en que los sectores medios europeos habían sido el sostén de regímenes no democráticos. Consideraban por tanto que el comportamiento de la clase media

blación regional). Véase también el número del cincuenta aniversario de la *Revista Paraguaya de Sociología* (Franco, Hopenhayn & León, 2014).

distaba del que le confería la teoría, y llamaban la atención sobre diversos factores que, de acuerdo a Germani, “contribuyeron a hacer contradictorio el significado político de la clase media” (Cravenna, 1950, v. 1, p. 35).

Por su parte, en *El Desarrollo Social de América Latina en la Post-guerra*, José Medina Echavarría, Enzo Faletto y Luis Ratinoff (Cepal, 1962)³ ponían en duda que la clase media ostentara los rasgos positivos que se le atribuían. Destacaban su capacidad de adaptación a las coyunturas políticas en que les tocaba actuar, lo que a su vez implicaría una falta de posiciones ideológicas definidas y perdurables. En igual sentido, otros autores afirmaron que la clase media era un actor “de función variable” (Solari, Franco & Jutkowitz, 1976).

Asimismo, cabe reconocer que en la literatura de la época la expresión “clase media” se utilizaba con escasa precisión conceptual, y con poco análisis cuantitativo, sobre todo antes de que Germani (1950) marcara el camino y lo consolidara con su análisis sobre la estructura social de la Argentina (Germani, 1955, 1961)⁴, impulsando asimismo la realización de un estudio comparativo de la estratificación en varias ciudades latinoamericanas. Esas debilidades conceptuales llevaban a conclusiones paradójicas: se atribuía a las clases medias, en unos casos, frugalidad y, en otros, consumo ostentoso; se afirmaba que ellas podían servir los intereses de la oligarquía o, contradictoriamente, constituirse en la base del advenimiento del socialismo; en ocasiones se consideraba que desempeñaban un papel positivo y crucial en el desarrollo y en otras, que lo frenaban; podían ser, para unos, el fundamento de la estabilidad política o, por el contrario, la causa más importante de los quiebres institucionales. Estas divergencias revelaban lo riesgoso de generalizar sobre las inclinaciones políticas y el protagonismo histórico de dicho conglomerado. Mostraban asimismo que interesaba más defender o atacar su eventual papel como actor social, que analizar su realidad concreta, examinando su constitución y sus eventuales cambios.

3. Los autores no aparecen mencionados en la publicación de este trabajo porque fue un documento institucional presentado a la Conferencia de la Cepal, realizada en Mar del Plata, Argentina, en 1962, y posteriormente publicado como libro (Cepal, 1962).
4. Para las críticas a los textos de Germani, en especial *Estructura Social de la Argentina*, véase Adamovsky (2009) y Torrado (1999).

Las clases medias durante la sustitución de importaciones

En América Latina, en el periodo que va desde algún momento posterior a la crisis de 1929 y llega a la crisis de la deuda, en los ochenta, donde predominó el modelo de sustitución de importaciones⁵, hubo un marcado crecimiento económico que se acompañó de un importante proceso de urbanización, un avance relativo en materia de industrialización, y una tercerización laboral acelerada.

Los gobiernos implementaban políticas de corte pro-urbano y pro-formal. En México, por ejemplo, esas políticas se tradujeron en la creación de gran cantidad de empleos no manuales urbanos, lo que se acompañó de subsidios a la energía, el transporte y la vivienda; control de precios de los alimentos; creación de servicios públicos para los trabajadores formales y sus familias, los empleados públicos y los sindicatos estratégicos, así como de la expansión y abaratamiento del crédito, incluyendo el otorgamiento de financiamiento para la compra de vivienda. Todo ello condujo a una modernización caracterizada por el acceso diferenciado a los frutos del crecimiento, lo cual se tradujo en un período de gran movilidad socioestructural, en que individuos de origen campesino, jornalero y obrero ocuparon empleos urbanos y accedieron a la clase media (Escobar Latapí & Pedraza, 2010).

5. La Gran Depresión fue especialmente importante para los países latinoamericanos, por cuanto alteró la división internacional del trabajo vigente, basada en las relaciones entre un centro manufacturero que requería insumos y una periferia proveedora de bienes agropecuarios y mineros. Al producirse la disminución del intercambio comercial internacional se crearon condiciones para que los países latinoamericanos iniciasen procesos orientados a producir localmente lo que antes se importaba. En diferentes momentos y con intensidad variable, la mayoría de los países de la región dieron pasos hacia el denominado modelo de crecimiento hacia adentro o por sustitución de importaciones (Franco, 1996; Sunkel & Paz, 1970). Es evidente que dicho modelo se apoyó más en las experiencias de algunos países – Argentina, Brasil, Chile y México, principalmente – por diversas razones: (1) la disponibilidad de información derivada en muchos casos del conocimiento directo que de ellos tenían quienes teorizaron sobre dicho modelo; (2) porque algunas de las mencionadas eran las naciones de mayor tamaño (lo que permitía generalizar sobre “la región”); y (3) porque los organismos internacionales en que trabajaban esos autores tenían su sede instalada en alguno de tales países.

En Chile, se conformó también un estrato medio como consecuencia de la intervención del Estado y el aumento de la burocracia pública. Barozet (2006) pone énfasis en la importancia que habría tenido, durante ese periodo, la contratación clientelista de funcionarios públicos, así como el papel jugado por el Estado “empresario” en la cooptación de los grupos de presión.

Otros autores han destacado la importancia de la así llamada “política de compromisos”, esto es, de las alianzas políticas inter-clasistas, conducidas por líderes y con participación de sectores de clase media, que impulsaron proyectos de transformación gradual sin “asaltos al poder” ni giros radicales. La expresión “compromiso” contenía la idea de pactos sociales entre diversos actores para resolver diferencias mediante concesiones mutuas. También denotaba un proceso de exclusión de otros grupos, que quedaban confinados a posiciones de subordinación y de cierta “invisibilidad” política. Cada pacto exigía una componenda particular entre algunos de los heterogéneos estratos medios, que divergían en sus juicios respecto al intervencionismo estatal y la industrialización. Los comprometidos en cada acuerdo debían resistir las presiones de los excluidos del mismo. Se trataba, entonces, de una política de grupos que procuraban satisfacer sus propios intereses. Como consecuencia de ella, no todos obtenían mejoras. Estas últimas favorecían sólo a los que eran capaces de poner en peligro el compromiso alcanzado, utilizando su capacidad de presión. Por ejemplo, la seguridad social no se otorgó en forma simultánea a obreros y empleados en general, sino primero a ciertos grupos empoderados, después a otros y así sucesivamente, generando el denominado “acceso segmentado” (Mesa Lago, 1985). De esta manera, más que la vocación por la búsqueda de la industrialización a través del estatismo, lo característico de las coaliciones de poder apoyadas por los estratos medios fueron las políticas orientadas a grupos determinados los que, a su vez, iban variando según los vaivenes de los acuerdos.

En aquella época, la relación entre clase media y democracia dio lugar a que circularan dos puntos de vista. Uno enfatizaba el fortalecimiento de los regímenes más o menos democráticos que contaban con un apoyo de los sectores medios, lo que llevaba a sostener la existencia de una ecuación del tipo “ampliación de los sectores medios = desarrollo económico + democracia”.

La otra mirada dudaba de que el volumen demográfico de la clase media derivara sólo de la modernización productiva, e insistía en que gran parte de ella estaba constituida por sectores de la población poco relacionados con la industrialización y sus derivados. En consecuencia, el crecimiento del estrato medio no auguraba necesariamente avances en el desarrollo. En este caso, la ecuación era del tipo: “ampliación de la clase media = estancamiento económico + riesgo para la democracia”. Obviamente, ambas hipótesis podían recurrir a una u otra experiencia regional que parecía confirmarlas.

En la actualidad suele ponerse gran énfasis en el sector de la clase media creado al alero del Estado desarrollista. Escobar Latapí y Pedraza (2010) plantean que en dicho periodo también se conformó un sector medio relacionado con la actividad privada, integrado por empleados, pequeños empresarios y prestadores independientes de servicios cuyos ingresos dependían del mercado y que pagaban impuestos medios o altos, aunque se beneficiaban significativamente de la estructura de precios y de la infraestructura de servicios públicos urbanos y sus hijos asistían a la educación pública, mientras que los de familias más acomodadas estudiaban en universidades privadas.

La crisis de la deuda y su impacto sobre la clase media

La crisis de los años ochenta constituyó un nuevo parteaguas en la historia latinoamericana, debido a los ajustes institucionales y las reformas estructurales que se implementaron para intentar superarla. Ella provocó también un giro temático en la investigación social. La preocupación central fue la pobreza, y perdieron significación – por lo menos en las instituciones dedicadas al desarrollo – la búsqueda de grupos promotores del cambio y, en especial, el estudio de las clases medias. En determinado momento se entrecruzaron el último trabajo de aquella tendencia (Filgueira & Geneletti, 1981) con el primero que adelantaba las nuevas preocupaciones (Altimir, 1978), ambos con una vocación cuantitativa.

En México, la crisis se expresó en la incapacidad de hacer frente al sobreendeudamiento generado luego de la crisis del petróleo, lo que obligó

a destinar mayores recursos al pago de la deuda. Aumentó la inflación que corroyó los salarios públicos, ante la ausencia de compensaciones. También disminuyeron los salarios privados, y provocó que muchos trabajadores perdieran sus ocupaciones formales. Disminuyó, asimismo, la porción del PIB destinada a salarios (Escobar Latapí & Pedraza, 2010). El conjunto de estos efectos repercutió en que la clase media perdiera una parte de sus privilegios relativos, viendo afectada su capacidad de consumo, lo que contribuyó a contraer el mercado interno y, por consiguiente, afectó a los sectores dependientes de la demanda, en especial la clase media del sector privado (Escobar Latapí & Pedraza, 2010).

La inflación fue también un fenómeno endémico en otros países de la región, como Argentina, Perú y el Brasil. En este último se convirtió en hiperinflación, dando lugar a múltiples planes de estabilización que fracasarían, hasta la aplicación del Plan Real. En ese contexto, la clase media alta no se vio especialmente perjudicada, porque su principal fuente de ingresos no estaba ligada a los salarios. En cambio, los sectores medios asalariados se resintieron debido a la reducción de la creación de empleos calificados, lo que les obligó a aceptar ocupaciones no asalariadas e informales. La restricción del crédito provocó también que no pudieran hacer frente a sus obligaciones hipotecarias, perdiendo sus viviendas (Oliveira, 2010).

En el Perú se ha destacado que los cambios en el mercado laboral se expresaron en transformaciones urbanas (Toche, 2010), tema también relevante en México. En este último, la clase media a veces se benefició de las crisis, cuando las cuotas mensuales de créditos de vivienda se tornaron irrisorias, mientras que en otros casos se dio un movimiento inverso que condujo a la pérdida de los activos inmobiliarios y obligó al traslado a las periferias de las ciudades (Escobar Latapí & Pedraza, 2010).

Globalización y clases medias en el nuevo siglo

Sin duda, el análisis de las clases medias exige tomar en consideración dimensiones “objetivas” y subjetivas para captar sus peculiaridades (Franco, Hopenhayn & León, 2010). Entre las primeras se encuentran la ocupación,

el ingreso, la escolaridad, o el consumo; entre las segundas, los valores y aspiraciones, o la adopción de una “identidad” de clase media, la que se expresaría en estilos de vida, formas de “distinción” (en el sentido de distinguirse, separarse) de otros conglomerados sociales, y mecanismos “de cierre” que buscan impedir a individuos de otro origen el acceso, por ejemplo, a ciertas posiciones ocupacionales.

Aquí se recurre a una definición bidimensional de la clase media, por ocupación e ingreso. La ocupación ha sido un criterio tradicional utilizado en los estudios de estratificación. El grupo alto estaría constituido por empleadores y rentistas; el medio por empleados no manuales, de cuello blanco, profesionales etc.; y el bajo, por quienes desempeñan ocupaciones manuales.

El ingreso interesa en sí mismo y porque constituye además una proxy de la capacidad de consumo familiar. Es posible estimar el ingreso que, a través de sus miembros incorporados al mercado de trabajo, obtiene un hogar de clase media. En el estudio mencionado se operacionaliza esta dimensión, considerando que el ingreso familiar total – suma del ingreso de todos los miembros del hogar [derivado del trabajo, del capital, o de transferencias] – de un hogar de clase media fluctúa entre el equivalente a cuatro líneas de pobreza, como nivel inferior, y el valor del percentil 95 de la distribución del ingreso, como límite superior (León *et al.*, 2010).

La combinación de ambas variables (ocupación e ingreso) genera tres subconjuntos de hogares: a) uno conformado por aquellos que serían de clase media en ambos sentidos, esto es, que su *principal proveedor de ingreso del hogar* (PPIH) desempeña una ocupación no manual y que el hogar dispone de un ingreso considerado medio; b) otro grupo mostraría una clase media “inconsistente”, conformada por hogares cuyo PPIH se desempeña en una ocupación manual, pero su hogar tiene un ingreso total propio de la clase media; c) finalmente, existiría una clase media “precaria”, conformada por hogares con un ingreso familiar inferior al considerado acorde con dicho estrato, pese a que su PPIH desempeña ocupaciones no manuales. Un segmento de este último grupo se ubica por debajo de la línea de la pobreza. Esta clase media pobre representa entre 5 y 9% del total de la clase media en países que tienen bajos índices de pobreza, pero llega a un

sexto del total de la misma en Brasil y México, a 20-30% en Perú, Colombia y la República Dominicana, y a 38% en Honduras.

El Cuadro con la información cuantitativa pertinente puede verse en seguida.

CUADRO 1: América Latina (diez países): hogares de estratos sociales medios, alrededor de 1990 y 2007.

País	Año	Con ingreso medio ^a	De estrato medio con ingreso bajo ^b	Estratos sociales medios	Total de hogares
		porcentajes ^c			(miles)
Argentina ^d	1990	25	42	67	2 181
	2006	54	20	74	3 134
Brasil	1990	24	22	46	15 825
	2007	26	27	53	33 454
Chile	1990	31	23	54	1 702
	2006	54	16	70	3 645
Colombia	1991	23	20	43	3 012
	2005	23	16	39	4 674
Costa Rica	1990	45	13	58	320
	2007	50	12	62	834
Honduras	1990	9	12	21	170
	2007	11	17	28	544
México	1989	23	21	44	6 940
	2006	26	22	48	14 160
Panamá	1991	39	12	51	260
	2007	47	12	59	610
Perú	1997	16	16	32	1 665
	2003	14	18	32	2 248
República Dominicana	1997	28	11	39	633
	2007	20	18	38	1 081

a. Hogares en que el ingreso del PPIH supera el valor correspondiente a cuatro veces la línea de pobreza per cápita urbana y es inferior al valor del percentil 95.

b. Hogares de estrato laboral medio en que el PPIH tiene un ingreso menor o igual a cuatro veces el valor de la línea de pobreza per cápita urbana.

c. Porcentajes con respecto al total de hogares del país.

d. Gran Buenos Aires.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los países.

Puede ser de interés efectuar algún tipo de comparación con lo que sucede en otras regiones del mundo. Para ello conviene resaltar que no existe una única definición de clase media. Los muchos y variados estudios dedicados a ellas recurren a diferentes criterios, que, por tanto, no coinciden habitualmente con los criterios utilizados en el estudio Cepal-Segib, que buscó combinar la ocupación (manual, no manual) con el ingreso del hogar. Los datos que se utilizarán a continuación recurren solo a los ingresos por unidad familiar y los comparan con la media de ingresos de cada país. Se considera *clase media* a quienes perciben entre el 70% y el 150% de la media nacional.

Con esas aclaraciones cabe presentar el cuadro 2.

CUADRO 2: *Porcentaje de la clase media europea respecto al conjunto de la población del país respectivo.*

	1980-1990	2009
Eslovaquia	73,2	61,7
Bélgica	64,0	55,1
Finlandia	63,9	55,0
Rep. Checa	70,3	63,1
Alemania	59,8	53,0
Suecia	63,6	57,4
Polonia	55,4	51,1
Luxemburgo	60,6	56,9
España	49,8	47,5
Austria	59,6	58,3
Italia	50,4	50,6
Noruega	60,6	61,1
Países Bajos	60,6	61,5
Dinamarca	57,9	60,8
Francia	55,5	58,7
Reino Unido	44,6	48,2
Irlanda	43,1	49,0
Hungría	55,1	63,4

Fuente: “La Clase Media Global”, *Vanguardia Dossier*, p. 13, 2013.

En la comparación de 20 años puede verse que 10 de los países considerados vieron reducido su contingente de clase media, y solo en 7 dicho conglomerado aumentó, siendo especialmente notorio el caso de Hungría. Es probable también que varios de los países que conforman el grupo en retroceso hayan empeorado más en el periodo posterior al año en que se efectuó la captura de la información. Por ejemplo, respecto de España se ha mencionado que en la actualidad estaría situado en solo 43%⁶. Algo similar podría haber ocurrido en Italia, Portugal y también en Grecia, aunque no está incluido en el cuadro comentado.

La misma fuente entrega resultados para países extraeuropeos. En Estados Unidos conformarían la clase media el 41,9% de su población; en Canadá, el 48,2%; en Rusia el 38%; en Corea del Sur, 47,1%; en Taiwán, 50,5, y en Australia, 43,1%⁷.

Sirva lo anterior – teniendo en consideración las diferencias de procedimiento de cálculo reseñadas en el texto – para contextualizar lo que acontece en la región latinoamericana, que es el tema del presente trabajo.

Principales resultados de la investigación Cepal-Segib

Entre los resultados cuantitativos del estudio que compara la situación de los estratos medios entre 1990 y 2006/07, merecen mencionarse los siguientes.

1. *Crecen los sectores medios.* En el conjunto de los países analizados, aumenta el número de hogares de clase media y la proporción de ellos en

6. Roberto Centeno, “Rajoy: El Mayor Traidor a Sus Votantes de Europa”, *El Confidencial*, Madrid, sep. 2014.
7. Régis Bigot, Patricia Croutte & Jörg Müller, “Les classes moyennes en Europe”, *Cahier de Recherche du Crédoc*, n. 282, 2011; Centre de Recherche pour l’Étude et l’Observation des Conditions de Vie (Crédoc); Surrey Independent Living Council (SILC) (2009); Luxembourg Income Study (LIS) (1980-1990); Institut National de la Statistique et des Études Économiques de Grand-duché du Luxembourg (STATEC); Eurostat; Homi Kharas, “The Emerging Middle Class in Developing Countries”, OECD Development Centre, *Working Paper* n. 285, 2010; The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Centre.

relación al total hogares. Las excepciones son la Argentina, donde decayeron de 56% a 52%, y Colombia, donde la proporción se mantuvo estable. El mayor nivel de desarrollo se correlaciona positivamente con el tamaño del estrato medio. Este agrupamiento sólo abarca al 25% de los hogares hondureños, mientras que en Argentina o Chile incluye a la mitad de los hogares. En este último país, 40% de los hogares era de clase media en 1990, cifra que había crecido al 52% en 2007. En el periodo analizado aumentó también el ingreso familiar de las clases bajas, que se desplazaron a un tramo de ingreso más alto, pasando del estrato de hasta 5 000 al estrato de 5 000/15 000 dólares anuales por familia.

2. *No se reduce el empleo público de clase media.* Suele sostenerse que el empleo público de clase media se habría reducido significativamente (Klein & Tokman, 2000; Torche, 2006). Sin embargo, los datos disponibles no permiten confirmar tal hipótesis. Cabe reconocer que son escasos los países seleccionados donde la información permite comparar lo que sucedía en 1990 con un año reciente. Ello se debe a que en cuatro casos (Argentina, Brasil, Chile y México) la información correspondiente al año base no discriminó entre empleados públicos y privados. En casos donde es posible realizar la comparación, se aprecia que el empleo público de clase media se mantiene en Honduras (24%) y sube en Colombia (a 18%), en Perú (a 29%) y en la República Dominicana (a 23%). Además, otras fuentes indican que este tipo de empleo bajó en Panamá (de 47% a 37%) y se mantuvo en Brasil (en 24%), aunque cambió la distribución entre los tres niveles de gobierno, como consecuencia de la descentralización, que trasladó responsabilidades y cargos desde el nivel central hacia los niveles estadual y municipal. En Argentina se estabilizó en el 20%. En Chile aumentó en 1990, luego creció como proporción del empleo total – no del empleo de clase media – y desde el 2000 los empleados públicos crecieron 35% más que los empleados del sector privado (22%) y los cuenta propia (20%). Es probable que el mantenimiento de los niveles de empleo público se explique porque los procesos de privatización llevados a cabo en muchos países provocaron una disminución de las ocupaciones manuales (obreros de empresas que anteriormente eran estatales), pero no de

aquellas de cuello blanco, ocupadas por quienes desempeñan las funciones generales de administración (León *et al.*, 2010). Cabe anotar, asimismo, que el aumento de los salarios públicos ha sido superior, en general, al de los empleados del sector privado⁸.

3. *No aumenta el número de trabajadores independientes.* Suele argumentarse que hoy habría una clase media competitiva que opta por trabajar de manera independiente. Sin embargo, los datos no permiten sustentar dicha hipótesis, por cuanto aumentó el empleo asalariado privado de clase media y se redujo el desempeñado por cuenta propia, excepto en Panamá y México. Tal vez la explicación se encuentre en la creciente incorporación de mujeres a empleos formales en comercio y servicios, que se caracterizan por salarios bajos.

4. *Cambia el perfil educacional de la población.* Tiende a generalizarse que las nuevas generaciones completen el ciclo secundario. En 1990, alrededor del 30-40% de los principales aportantes al ingreso del hogar (PPIH) de clase media había completado la educación secundaria. En la actualidad, esa proporción se eleva al 50-70%. Asimismo, antes egresaban de la formación técnica, en Argentina, el 31% de los PPIH mientras que ahora tienen ese diploma el 47%. En Brasil pasaron de 28% a 48%; y en Chile, de 41% a 57%. Asimismo, se aprecia que 83% de los jóvenes de clase media ingresan al mercado laboral habiendo concluido por lo menos sus estudios secundarios o teniendo incluso mayor nivel educacional. En los estratos bajos, sólo el 43% tiene dicho nivel, aunque también se ha elevado el nivel educativo promedio de este conglomerado: entre 1/5 y 1/3 de los perceptores de ingreso terminó secundaria en seis países analizados. Es necesario destacar las limitaciones en la calidad de la enseñanza, que limitan el impacto antidesigualdad de la expansión de la cantidad promedio de años cursados por los alumnos, por cuanto una buena y una mala educación explican que un grupo esté en condiciones de volverse competitivo en los nuevos mercados obteniendo así altas remuneraciones, mientras que otro

8. Véase Cepal, *Panorama Social de América Latina 2008*, anexo estadístico, cuadro 17.

colectivo sigue careciendo de la dotación de capital humano necesario para desempeñarse adecuadamente en el mercado de trabajo.

5. *Se incrementa la devaluación educativa.* Es importante tener en cuenta que las remuneraciones de quienes hoy completan el ciclo secundario son menores que las obtenidas por quienes antes accedían al mercado laboral con dicho nivel educativo. En todo caso, en la actualidad, sigue habiendo una diferencia significativa de la remuneración que perciben quienes se incorporan con estudios secundarios completos, respecto de quienes lo hacen con estudios incompletos. La diferencia tiende a crecer si los que entraron con secundaria completa agregan nuevos estudios, aunque éstos sean parciales. No sucede lo mismo si quienes ingresaron con estudios incompletos agregan otros años de secundaria, mientras no completen el ciclo.

6. *Pierde relevancia la distinción entre ocupaciones manuales y no manuales al considerar los ingresos.* Hay una tendencia a la homogenización de los ingresos percibidos por personas de clase media y de clase baja, independientemente de que aquellas tengan un mayor nivel educativo. La explicación puede encontrarse en que hay mucho empleo no manual de baja calidad, al mismo tiempo que existen ocupaciones manuales altamente valorizadas.

7. *Los estratos medios son estructuralmente heterogéneos.* No es novedoso sugerir que falta homogeneidad en los sectores medios⁹. La informa-

9. “¿Qué tiene en común la clase media para que podamos considerarla una clase? La componen varios grupos ocupacionales: profesional, docente, comercial, de funcionarios, que no son ni obreros ni burgueses, como pequeños comerciantes, empleados bancarios o del Estado, dueños de pequeñas empresas, médicos, maestras. No va de suyo que todas esas categorías sociales constituyan una clase. Es opinable que individuos tan dispares – patrones y empleados, asalariados e independientes, con estudios universitarios y sin ellos, vinculados al sector privado o al estatal, con diferentes niveles de ingreso etc. – deban incluirse en una y la misma clase social. ¿Por qué no considerar a un empleado de comercio o estatal como parte de la clase trabajadora, ya que viven de un salario y se organiza sindicalmente; por qué no suponer que un médico o un escribano son clase alta, como se pensaba en el siglo XIX; por qué separar a un gran industrial y a un pequeño manufacturero si en general sus intereses coinciden?” (Adamovsky, 2009, p. 13).

ción estadística utilizada en este estudio muestra que la clase media es un conglomerado variopinto, como consecuencia de diversas modalidades de inserción laboral, nivel salarial y perfil educativo (diferenciaciones jerárquico-verticales), así como por sus patrones de socialización, estilos de vida y pautas de consumo (distinciones horizontales) (Méndez & Gayo, 2007). El surgimiento de nuevas categorías laborales, relacionadas con la globalización y la interconexión mundial, habría contribuido a que dicho sector se muestre aún más fragmentado.

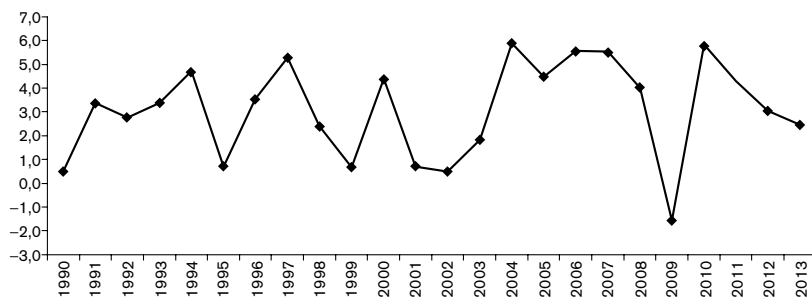
8. *El ciclo económico impacta el tamaño de la clase media.* Hay segmentos de la clase baja que en las fases de crecimiento económico logran movilidad ascendente y se integran a la clase media. Durante el primer quinquenio del nuevo siglo tuvo lugar, como se vio, un proceso de ampliación de la clase media “desde abajo”. Por el contrario, es probable que en la fase recesiva del ciclo – la crisis internacional iniciada a fines de 2008 – no solo retrocedan los grupos de ascenso reciente, sino que incluso algunos sectores medios más antiguos pierdan esa condición y terminen en la clase baja. Se volverá posteriormente sobre este importante punto.

Una explicación estructural del incremento de las clases medias

En los últimos años, el comercio internacional ha tenido un desarrollo excepcional, con la incorporación de nuevos actores que proporcionaron una inmensa capacidad productiva de bienes manufacturados de exportación y se convirtieron asimismo en un enorme comprador de insumos de todo tipo.

Muchos países latinoamericanos aprovecharon la elevación de los precios de *commodities*, lo que generó aumentos sin precedentes de los ingresos derivados de las exportaciones de ese tipo de productos. Asimismo, el sistema financiero internacional puso a disposición de los inversores una amplia gama de recursos a tasas reducidas, lo que favoreció la inversión internacional y local en muchos países de la región. Ello permitió un apreciable crecimiento de la generación de empleo, y un mejoramiento mode-

FIGURA 1: *Tasa de variación anual del PIB total a precios de 2005.*



Fuente: Cepal (2007).

rado de la distribución del ingreso, junto con una importante reducción de la pobreza y la indigencia en la región (Cepal, 2007)¹⁰.

Esta nueva capacidad de demanda se combinó con el abaratamiento de los bienes de consumo durable – muchos de ellos producidos en China – que se difundieron a través de grandes empresas orientadas a satisfacer la demanda de nuevos segmentos populares, por lo que comenzó a hablarse del eventual surgimiento de “sociedades de bajo costo”, también en América Latina (Gaggi & Narduzzi, 2007).

Lo indicado se tradujo en un gran crecimiento del tamaño del mercado consumidor. Los miembros de hogares de clase media crecieron en 56 millones en la región. Esto es especialmente notable en el país de mayor tamaño, el Brasil, donde el aumento fue de 23 millones en 1990 a 61 millones en 2007. Lo anterior implica, además, un gran efecto de demostración sobre el conjunto de la sociedad y genera, por consiguiente, una atracción para acceder al tipo de consumo que viene extendiéndose.

Hoy la definición de las identidades colectivas y la distinción entre los grupos está marcada por el contenido simbólico del consumo, que expresa

10. No se consideran las eventuales repercusiones de la crisis financiera actual ni de su traslado a la economía real. Dado el carácter diferido de la información de las encuestas de hogares, no se cuenta con datos que permitan ponderar sus efectos en los ingresos y la ocupación de los sectores medios. Se ha sostenido que la crisis habría generado un millón adicional de desempleados en la región (Cepal & oit, 2009), pero no puede precisarse más respecto a los cambios en la estratificación social.

significados compartidos y contribuye a reforzar las marcas de identidad y de posición social. En otras palabras, el mismo emite “señales” que permiten identificar a un consumidor específico como perteneciente a un determinado estrato socioeconómico. En este marco, la capacidad de consumir resulta central para la formación de la identidad de clase media, y su variabilidad redefine los bienes que en cada momento pasan a cumplir un rol diferenciador ligado simbólicamente a esa actividad humana (Oliveira, 2010).

Debe reconocerse que muchos de los cambios sociales acaecidos en esos años fueron también consecuencia de transformaciones de larga duración, como la caída de la fecundidad y, consecuentemente, la reducción de la tasa de dependencia familiar que, entre 1990 y 2008, pasó de 2,7 a 2,1 en los sectores medios y de 2,8 a 2,4 en la clase baja. Asimismo, hubo cambios culturales que facilitaron la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral. Esa virtuosa combinación condujo a que muchos países disfrutaran de lo que se ha dado en llamar un “bono demográfico”, esto es, la combinación de más receptores de ingresos y una menor cantidad de dependientes, lo que contribuye a un mayor ingreso familiar y explica parcialmente la reducción de la pobreza. El incremento del consumo también se vio favorecido con la expansión del crédito a las personas de bajos ingresos a tasas de interés más bajas.

Sin duda, ese papel del consumo como identificador de un estilo de vida, de la pertenencia a un agregado social (clase) siempre ha existido. La peculiaridad contemporánea es que tiende a generar un escalón masificado, de renta media-baja, cuyos miembros pueden acceder a bienes y servicios que antes estaban reservados a los sectores de mayores ingresos.

Es evidente, empero, que no todos tienen las mismas posibilidades de consumir. Hay una clase alta afluente, sofisticada, con mayores alternativas de elección. También puede identificarse una clase media alta, más consolidada, con buenos niveles de ingreso y mayores posibilidades de personalizar sus opciones. Hoy lo que cabe destacar es la existencia de una clase media baja y, sobre todo, de sectores recién incorporados, que también pueden acceder a bienes y servicios que antes les eran inalcanzables y que concretan sus aspiraciones de consumo de manera más estandarizada, en la cual pueden también marcar cierta diversidad (Gaggi & Narduzzi, 2007).

El que todos consuman no impide que exista diversidad. Hay “perfiles de consumidores”, que tienen más que ver con criterios de edad, por ejemplo. Todo esto contribuye a la des-masificación del consumo, y a que existan mayores grados de libertad del consumidor.

A través de ello pueden apreciarse cambios importantes en las formas de vida de las personas. En épocas anteriores, la presión colectiva llevaba a su encuadramiento por las relaciones familiares, ocupacionales o clasistas. En la actualidad se ha incrementado el individualismo, que lleva a una mayor predisposición a aprovechar las alternativas de consumo material y simbólico. Ello genera una fragmentación de los consumidores en grupos diferenciados en función de gustos y afinidades, lo que por lo demás resulta funcional para la ampliación del mercado. Este nuevo funcionamiento de la sociedad, y de la autopercepción de los individuos, aumenta la libertad de elección de las personas, que se traduce en cambios en los gustos que se dan en tiempos relativamente breves.

Desde mediados de 2003, la economía internacional se caracterizó por condiciones extraordinarias (el sostenido nivel de actividad en las economías desarrolladas y en el surgimiento de nuevos actores económicos importantes, como China y la India) que permitieron que la región latinoamericana creciera de manera sostenida, como había ocurrido muy pocas veces en la historia económica de la región (Cepal, 2014). Hubo un aumento del volumen de los bienes transados en el comercio internacional, junto a una mejora sostenida de los precios de los productos básicos, una de las principales exportaciones de las economías de América del Sur. Asimismo, la región recibió importantes flujos de inversión extranjera directa, al mismo tiempo que pudo disfrutar de la abundante liquidez que caracterizaba a los mercados financieros internacionales, lo que le permitió obtener recursos a tasas y plazos muy favorables. Todo ello permitió que las economías latinoamericanas disfrutaran de oportunidades inigualables para impulsar la demanda interna sin restricciones.

Ello tuvo sin duda una importancia capital para que se produjera el incremento de las clases medias, detectado en el estudio de la Cepal y la Segib (Franco, Hopenhayn & León, 2010).

Empero, en 2008, tuvo lugar la crisis financiera internacional, que se hizo notoria a partir de 2011. Influyeron en lo sucedido en este periodo algunos hechos cruciales: la lenta recuperación de la economía estadounidense, la prolongada recesión de la zona del euro, y la desaceleración del ritmo de crecimiento de varias economías emergentes, en especial la china. Se dio, consecuentemente, una disminución de las exportaciones latinoamericanas, cuyo incremento fue de solo 1,6% en 2012 (un alza del 4,0% en el volumen y una baja del 2,4% en el precio) y una caída del 0,2% en 2013 (un alza de 1,9% en volumen y una baja de 2,1% en el precio) (Cepal, 2014).

Cabe presumir que este nuevo escenario persistirá en el corto y mediano plazo, con un estancamiento y un moderado descenso de los precios de los productos exportados. También influirá negativamente el retiro del estímulo monetario por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos y el alza del valor de la moneda estadounidense (Cepal, 2014).

Todo ello implicará una reducción moderada, o un gradual y prolongado estancamiento de los precios de los productos básicos, provocando términos de intercambio menos favorables para los países que son exportadores netos de esos bienes. El bajo crecimiento mundial también tendría repercusiones negativas en el comercio de servicios, como el turismo.

La reducción del crecimiento afectará obviamente los niveles de empleo de la población latinoamericana y, consecuentemente, disminuirá los niveles de vida de la población y en especial de aquellos sectores que transitan desde la pobreza y la clase baja hacia la nueva clase media emergente. Puede provocar incluso un retroceso en el incremento de las clases medias emergentes.

Conclusiones

El crecimiento de la clase media no ha sido un fenómeno exclusivamente latinoamericano. Ya había sido identificado a nivel global. Así, el Banco Mundial llamó la atención sobre la existencia de 1 300 millones de personas de clase media en el mundo, sobre todo en países subdesarrollados,

pensando básicamente en China y la India. Por su parte, Wilson y Dragusanu destacaron la expansión inédita de las personas con ingresos de nivel medio, la que vendría creciendo a razón de 70 millones de personas al año, previendo que en 2030 dicho conglomerado llegaría a los 2 000 millones de personas, esto es, alrededor del 30% de la población mundial (Wilson & Dragusanu, 2008, p. 3).

La estratificación social latinoamericana sufrió “mutaciones” derivadas del desarrollo excepcional del comercio internacional, así como del incremento de la capacidad productiva de bienes manufacturados baratos, en especial de consumo durable, que se difundieron masivamente y que han conducido al surgimiento de una “sociedad de bajo costo” y han penetrado en sectores muy amplios de la población.

Sin duda, el consumo contribuye a homogeneizar a quienes acceden a él, e influye poderosamente en la difusión de una sociedad de “clase media”, a la cual una importante proporción cree [o aspira a] pertenecer. Se generaliza así la autoidentificación con la clase media, que por un lado masifica y por otro genera innumerables maneras de particularización.

En todo caso, es evidente que su situación presenta características totalmente nuevas en la región, que conducen a plantearse interrogantes respecto al eventual papel de estos sectores medios en la sociedad contemporánea. Ante todo, conviene recordar lo ya dicho: las clases medias fueron en el pasado un “actor de función variable”, esto es, no tuvieron un comportamiento político unívoco.

Los cambios habidos llevan a preguntarse si estas clases medias, heterogéneas en cuanto a ocupación e ingreso, unificadas en el consumo simbólico, pueden ser agentes transformadores. Sin duda, responder tal cuestión requiere de estudios demoscópicos que permitan apreciar eventuales cambios de su comportamiento.

En principio, el contenido “eufórico” del consumo que ellas muestran hace pensar que podrían apoyar aquellos procesos económicos y sociales que contribuyan a asentar y acentuar las posibilidades de movilidad social que se les han abierto.

A la inversa, cuando sus ansias consumistas se ven retaceadas en la fase de caída del ciclo económico, podrían reaccionar contra el gobierno que,

al aparecer como responsable de dicha desaceleración, estaría impidiéndoles que mantuvieran y mejoraran la posición ya lograda¹¹.

Referencias

- ADAMOVSKY, Ezequiel. *Historia de la Clase Media Argentina. Apogeo y Decadencia de una Ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires, Planeta, 2009.
- ALTIMIR, Oscar. “La Dimensión de la Pobreza en América Latina”. *Cuadernos de la Cepal*, n. 27, 1978.
- ARELLANO, Rolando. *Valores e Ideología: El Comportamiento Político y Económico de las Nuevas Clases Medias en América Latina*. Barcelona, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/ Centro de Información y Documentación de Barcelona (Cidob), 2008.
- BAROZET, Emmanuele. “El Valor Histórico del *Pituto*: Clase Media, Integración y Diferenciación Social en Chile”. *Revista de Sociología*, Universidad de Chile, n. 20, pp. 69-96, 2006. Disponible en: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/docs/revsoc20.pdf>>.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “Los Agentes Sociales de Cambio y Conservación en América Latina (Un Programa de Estudio)”. *Cuestiones*

11. Seguramente, la segunda vuelta electoral 2014 en Brasil puede mostrar el impacto de la actual recesión sobre el comportamiento de estos sectores estratificacionales. Se ha dicho que “las nuevas capas medias brasileñas apoyan la democracia y sus principales instituciones, defienden las libertades fundamentales, dan soporte a un gobierno de centro-izquierda y algunos de sus grupos se identifican con el PT, partido progresista y reformista que encabeza la coalición de gobierno. En ese sentido, se conforman a las predicciones de todas las teorías que afirman la relación positiva entre clases medias y democracia. [Pero] no puede decirse lo mismo respecto a su respaldo a una agenda democrática progresiva en torno a cuestiones de comportamiento. [Dicha clase] se caracteriza por actitudes más bien conservadoras respecto a muchos de los puntos de la agenda post-materialista. Los datos [...] nos muestran una clase [...] con opiniones divididas respecto a temas polémicos, pero, en general, tendiendo a actitudes más conservadoras. Tan solo el divorcio – que existe en Brasil hace 33 años –, y la utilización de contraconceptivos mecánicos – cuyo uso ha sido objeto de intensa propaganda gubernamental de prevención del sida –, tienen aprobación amplia de las nuevas clases medias, a despecho de la oposición militante de la Iglesia Católica y de las iglesias evangélicas” (Tavares de Almeida & Nunes de Oliveira, 2014).

- de *Sociología del Desarrollo*. Santiago, Editorial Universitaria, 1968, pp. 38-67.
- CRAVENNA, Theo. *Materiales para el Estudio de la Clase Media en América Latina*. Washington, Unión Panamericana, 4 volúmenes, 1950-1951.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal). *El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra*. Buenos Aires, Solar-Hachette, 1962.
- . *Panorama Social de América Latina*, 2007. Santiago de Chile, Cepal, 2007.
- . *Estudio Económico de América Latina*. [s.l.], Cepal, 2014.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) & ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Crisis y Mercado del Trabajo*. Santiago de Chile, Cepal/OIT, boletín n. 1, 2009.
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín & PEDRAZA, Laura Patricia. “Clases Medias en México: Transformación Social, Sujetos Múltiples”. In: FRANCO, Rolando; HOPENHAYN, Martín & LEÓN, Arturo. *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- FILGUEIRA, Carlos & GENELETTI, Carlo. “Estratificación y Movilidad Ocupacional en América Latina”. *Cuadernos de la Cepal*, n. 39, Santiago, 1981.
- FRANCO, Rolando. “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”. *Revista de la Cepal*, n. 58, pp. 9-22, abr. 1996.
- FRANCO, Rolando & HOPENHAYN, Martín. “Las Clases Medias en América Latina: Historias Cruzadas y Miradas Diversas”. In: FRANCO, Rolando et al. *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- FRANCO, Rolando; HOPENHAYN, Martín & LEÓN, Arturo. *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- . “Clases Medias Latinoamericanas: Ayer y Hoy”. *Revista de Estudios Avanzados*, n. 13, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (USACH), pp. 59-77, 2010.

- . “Crece y Cambia la Clase Media en América Latina: Una Puesta al Día”. *Revista de la Cepal*, n. 103, pp. 7-27, 2011. También en *Revista Paraguaya de Sociología*, edición del cincuentenario, 2014.
- FRANCO, Rolando; LEÓN, Arturo & ATRIA, Raúl. “Estratificación y Movilidad Social en América Latina”. *Transformaciones Estructurales de un Cuarto de Siglo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/LOM Ediciones, 2007.
- GAGGI, Massimo & NARDUZZI, Edoardo. *El Fin de la Clase Media y el Nacimiento de la Sociedad de Bajo Coste*. Madrid, Lengua de Trapo, 2007.
- GALBRAITH, James K. et al. *El Mundo de la Clase Media*. Barcelona, Vanguardia Dossier, 2013.
- GERMANI, Gino. “La Clase Media en la Argentina”. In: CRAVENNA, Theo. *Materiales para el Estudio de la Clase Media en América Latina*. Washington, Unión Panamericana, 4 volúmenes, 1950-1951.
- . *Estructura Social de la Argentina*. Buenos Aires, Raigal, 1955.
- . *Política y Sociedad en una Época de Transición: De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas*. Buenos Aires, Paidós, 1961.
- HOSELITZ, Bert. *Sociological Aspects of Economic Growth*. New York, Feffer and Simons, 1960.
- JOHNSON, John J. *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors*. Stanford, Stanford University Press, 1958.
- KLEIN, Emilio & TOKMAN, Víctor. “La Estratificación Social Bajo Tensión en la Era de la Globalización”. *Revista de la Cepal*, n. 72, pp. 7-30, dez. 2000.
- LEÓN, Arturo; ESPÍNDOLA, Ernesto y SÉMBLER, Camilo. “Clases Medias en América Latina: Una Visión de sus Cambios en las Dos Últimas Décadas”. In: FRANCO, Rolando et al. *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- “MARCELO Neri: ‘A Desigualdade Importa ou Não Importa? Isso é uma Escolha’”. [Marcelo Neri y Marco Lisboa.] *Estado de S. Paulo*, 22 sep. 2014 (Diálogos Economia do Estadão).
- MÉNDEZ, María Luisa. “Clases Medias en Chile: Transformaciones, Sentido de Pertenencia y Tensiones entre Proyectos de Movilidad”. In: FRANCO,

- Rolando *et al.* *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- MÉNDEZ, María Luis. L. & GAYO, Modesto. “El Perfil de un Debate: Movilidad y Meritocracia. Contribución al Estudio de las Sociedades Latinoamericanas”. In: FRANCO, ROLANDO; LEÓN, Arturo & ATRIA, Raúl (eds.). *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones Estructurales en un Cambio de Siglo*. Santiago de Chile, Cepal/LOM, 2007.
- MESA LAGO, Carmelo. *Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Santiago, Cepal, 1985.
- MORA Y ARAUJO, Manuel. *Vulnerabilidad de las Clases Medias en América Latina. Competitividad Individual y Posición Social*. Barcelona, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Centro de Información y Documentación de Barcelona (Cidob), 2008.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de. “Movilidad Social y Económica en el Brasil. ¿Una Nueva Clase Media?”. In: FRANCO, Rolando *et al.* *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- SOLARI, Aldo E.; FRANCO, Rolando & JUTKOWITZ, Joel. *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*. México (DF), Siglo XXI, 1976.
- SUNKEL, Osvaldo & PAZ, Pedro. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Madrid, Siglo XXI, 1970.
- TOCHE, Eduardo. “Aproximaciones a la Clase Media de Lima”. In: FRANCO, Rolando *et al.* *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.
- TORCHE, Florencia. “Una Clasificación de Clases para la Sociedad Chilena”. *Revista de Sociología*, n. 20, pp. 15-43, 2006. (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.)
- TAVARES DE ALMEIDA, M. Herminia & NUNES DE OLIVEIRA, Emmanoel. “Nuevas Capas Medias y Política en Brasil”. *Revista Paraguaya de Sociología*, edición del cincuentenario (de próxima aparición), 2014.
- TORRADO, Susana. *La Estructura Social de la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999.
- WILSON, Dominic & DRAGUSANU, Raluca. *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality*. New York,

- Goldman Sachs, 2008. Disponible en: <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/global-economic-outlook/expanding-middle.pdf>>.
- WORTMAN, Ana. "Las Clases Medias Argentinas 1960-2008". In: FRANCO, Rolando *et al.* *Clases Medias en Iberoamérica*. México (DF), Siglo XXI/Cepal-Segib, 2010.

¿Presidencialismo pluralista o progreso intolerante?

Un dilema para el siglo xxi

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

A fines del siglo xx, América Latina se vio marcada por una tensión entre dos condiciones históricas, la estabilización de la democracia y la adopción de duras políticas neoliberales. El resultado fue la caída recurrente de presidentes electos en un marco de inestabilidad política sin quiebre del régimen democrático. A comienzos del siglo xxi, esta tensión se redujo como consecuencia de un incremento sostenido en los precios internacionales de las materias primas. Un período de creciente prosperidad permitió la adopción de políticas sociales innovadoras, facilitó la reducción de la pobreza y la desigualdad, e incentivó el surgimiento de nuevas fuerzas políticas en remplazo de antiguas elites desprestigiadas. Sin embargo, la prosperidad también permitió a muchos gobiernos sostener posiciones crecientemente intolerantes frente a sus opositores.

Este ensayo analiza la transformación del presidencialismo latinoamericano a partir de 1990. La primera parte describe el contexto histórico que condujo al debilitamiento de los presidentes electos a fines del siglo pasado. La caída de estos gobiernos reflejó el malestar social resultante de políticas impopulares y escándalos mediáticos, pero cuestionó también las teorías en boga que sostenían la debilidad intrínseca de las democracias presidenciales. La segunda parte del trabajo explora los efectos del boom exportador a comienzos de este siglo y su importancia para superar las políticas neoliberales. En la tercera sección analizo cómo estas condiciones favorables produjeron un nuevo fortalecimiento del poder presidencial y facilitaron la reducción del pluralismo en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Alertados por la experiencia de

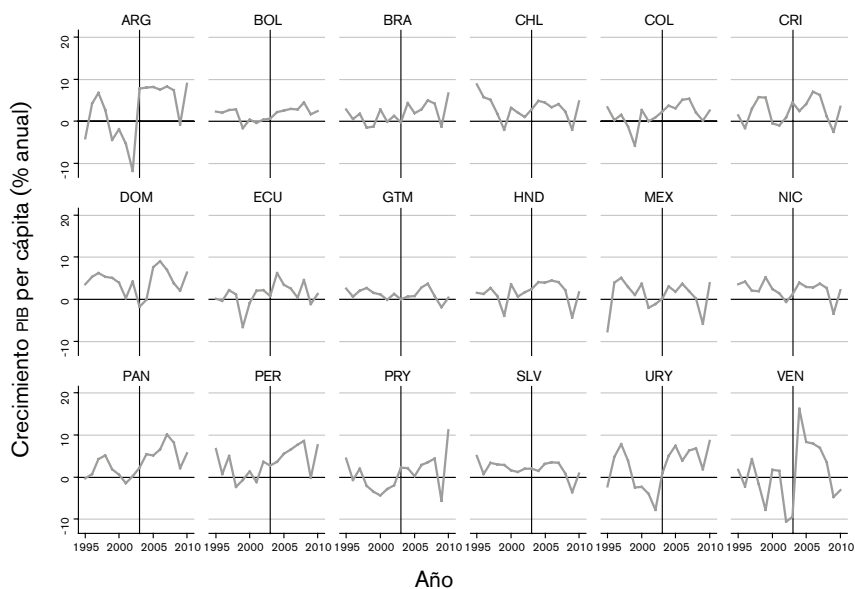
sus predecesores, varios presidentes utilizaron los abundantes recursos fiscales para asegurarse el control de los principales movimientos sociales, restringir la capacidad de los medios de comunicación opositores, debilitar a los partidos de oposición y controlar el poder judicial. En otros casos, como Brasil o Uruguay, el período de prosperidad facilitó por el contrario la expansión de un presidencialismo pluralista. Las conclusiones exploran la paradoja del progreso intolerante y sus posibles consecuencias para la sustentabilidad de la democracia y la igualdad social en el siglo que comienza.

Debilidad económica y debilidad presidencial

En la década de 1980, cuando la mayoría de los países de América Latina experimentaban sus transiciones a la democracia, varias economías se derumbaron bajo el peso de la deuda pública, el déficit fiscal y la hiperinflación. Los intentos por controlar el gasto público y estabilizar la moneda condujeron a la adopción de duros programas neoliberales: una política monetaria restrictiva, recortes del gasto público, privatización de empresas estatales, liberalización de precios, y eliminación de las barreras comerciales (Acuña, 1995; Bresser-Pereira, Maravall & Przeworski, 1994). La estrategia neoliberal logró domesticar las presiones inflacionarias y atrajo capital extranjero por un tiempo, pero el crecimiento económico sostenido resultó difícil de alcanzar. A mediados de los años noventa, la eliminación de las barreras comerciales había socavado el empleo industrial y ampliado el tamaño del sector informal, mientras que la mayoría de las economías se estancaban (Bogliaccini, 2013; Portes & Hoffman, 2003). Como se muestra en la figura 1, entre 1995 y 2002 la tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita fue *negativa* en Argentina, Ecuador, Uruguay y Venezuela, y se mantuvo por debajo del 1% en Brasil, México y Perú.

Este contexto debilitó fuertemente a los presidentes en el poder. Entre 1995 y 2003, seis presidentes electos confrontaron un juicio político

FIGURA 1: *Crecimiento económico antes y después de 2003.*



Fuente: World Development Indicators. Disponible en: <<http://data.worldbank.org/>>.

o fueron forzados a renunciar por la protesta social (Pérez-Liñán, 2009)¹. La literatura orientada a explicar este fenómeno desarrolló dos perspectivas (Hochstetler, 2011). La primera enfatizó el papel de las instituciones, y en especial los incentivos de los legisladores para enjuiciar al jefe del gobierno en un contexto de alta impopularidad. Para Valenzuela (2004), la separación de poderes constituye una fuente intrínseca de inestabilidad en los sistemas presidencialistas. Para Carey (2005) así como para Marsteintredet y Berntzen (2008), por el contrario, estos episodios representan una vía informal hacia la “parlamentarización” del presidencialismo.

1. Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001) y Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003). En 2004-2012, el número de presidentes electos removidos del cargo se redujo a la mitad (en Ecuador en 2005, Honduras en 2009 y Paraguay en 2012), y solamente en el primer caso la protesta social fue relevante.

La segunda perspectiva enfatizó en cambio el impacto de la movilización popular, reflejo de una “frustración con el ritmo glacial del progreso social” (Smith, 2005, p. 238). Distinguida entre las voces de este grupo, Hochstetler (2006) argumentó que los movimientos sociales se han convertido en el nuevo “poder moderador” de las democracias sudamericanas. Estudios posteriores mostraron que los factores institucionales y sociales se combinan peligrosamente cuando el contexto resulta adverso al presidente (Llanos & Marsteintredet, 2010; Pérez-Liñán, 2014).

La crisis del modelo neoliberal – epitomada en la renuncia de los presidentes de Argentina en 2001 y Bolivia en 2003 – minó la credibilidad y el prestigio de los partidos tradicionales, que se hallaron incapaces de reducir el desempleo y carentes de recursos fiscales para aumentar el empleo público. Algunas organizaciones, como el Partido Justicialista (PJ) en Argentina, distribuyeron beneficios clientelistas selectivamente para mantener el apoyo entre los trabajadores informales y los desempleados (Levitsky, 2003; Szwarcberg, 2013), otros, como Acción Democrática (AD) en Venezuela, simplemente se derrumbaron bajo la nueva realidad (Morgan, 2011).

Rosario Queirolo ha demostrado que la crisis del neoliberalismo benefició en última instancia a una izquierda “incontaminada” que había permanecido fuera del poder y podía representar de forma creíble una oposición al *status quo* (Queirolo, 2013). Esta izquierda incontaminada adoptó múltiples formas, dependiendo de la trayectoria institucional de cada país. En Venezuela, Hugo Chávez, un militar rebelde ganó las elecciones presidenciales de 1998 con un amplio apoyo de los sectores populares y de la clase media descontenta. En Brasil, el Partido de los Trabajadores llegó al poder en 2003, después de años compitiendo sin éxito por la presidencia. En cuestión de meses, Néstor Kirchner llegó al poder con una nueva facción del partido peronista, desplazó a la facción neoliberal y abrazó un discurso transformador en Argentina. Un año más tarde, el Frente Amplio, una coalición bien establecida de partidos de izquierda, ganó sus primeras elecciones presidenciales en Uruguay. En Bolivia, Evo Morales llegó al poder en 2006 tras movilizar el apoyo de los trabajadores informales y de los campesinos de la populosa región occidental. Pocos meses más

tarde Rafael Correa, un economista progresista sin vínculos partidarios, ganó la segunda vuelta presidencial en Ecuador, y Daniel Ortega, el líder histórico del Frente Sandinista Revolucionario, regresó al poder en Nicaragua. En Paraguay Fernando Lugo, un ex obispo católico, desafió con éxito en 2008 la hegemonía del Partido Colorado, que había gobernado el país desde 1947. Otros candidatos de izquierda ganaron las elecciones presidenciales en Guatemala en 2008 y El Salvador en 2009.

Más allá de sus inclinaciones ideológicas comunes, estos líderes y sus organizaciones diferían considerablemente en términos de experiencia política, capacidad técnica y compromiso con los principios democráticos. La mayoría de ellos, sin embargo, se beneficiarían de un auge exportador primario sólo comparable al ocurrido a fines del siglo xix.

La recuperación

Alrededor de 2003, un auge de las exportaciones primarias creó una oportunidad histórica para los productos de América Latina. Entre 2000 y 2008 el valor total de las exportaciones aumentó *anualmente* un 21% en Perú, un 17% en Brasil y Chile, y un 13% en Argentina (Ros, 2013). Gran parte de este crecimiento fue impulsado por la expansión de la economía china que amplió la demanda mundial de minerales, energía y alimentos. Entre 2006 y 2011, las exportaciones de América del Sur a China crecieron tres veces más rápido que las exportaciones al resto del mundo (Urcuyo, 2013, p. 10). Como resultado, señaló un economista, “China superó a los Estados Unidos como el principal socio comercial de Brasil en 2009, es el segundo mayor socio comercial de Argentina, Colombia y Perú, el principal socio comercial de Chile en Asia y el mayor comprador de productos agrícolas de la Argentina” (Ros, 2013, pp. 2-3).

Desafiando los principios clásicos de la teoría de la dependencia, los términos de intercambio se apreciaron en favor de las exportaciones primarias durante la primera década del siglo. Mazzuca recuerda que “en 2002, un centenar de toneladas métricas de soja — una de las principales exportaciones agrícolas de Argentina — tenía el mismo valor de un coche

Honda pequeño. Diez años más tarde, esa misma cantidad de soja permitía comprar un BMW convertible” (Mazzuca, 2013, p. 110). Ros informa que entre 2000 y 2008, los términos de intercambio se apreciaron en un 65% para Chile, en un 37% para el Perú, y en un 33% para Argentina, en contraste con sólo el 6% para México, que exporta una mayor proporción de productos manufacturados a los Estados Unidos (Ros, 2013, p. 4).

La expansión de los mercados asiáticos expandió abruptamente la demanda mundial de productos primarios: soja de Argentina, Paraguay y Uruguay; gas y minerales de Bolivia; petróleo de Ecuador y Venezuela; cobre de Chile. Los beneficios de la globalización fueron menos claros para América Central, en donde la industria maquiladora tuvo que competir con las manufacturas chinas, y en donde las condiciones sociales, incluyendo el crimen organizado y la violencia urbana, se deterioraron. Pero Panamá prosperó bajo el auge del comercio global, y los gobiernos de Cuba y Nicaragua se beneficiaron de la generosidad venezolana, traducida en préstamos y combustible subvencionado para sus aliados regionales.

Los nuevos gobiernos presidieron un período de crecimiento económico sin precedentes. La figura 1 muestra el contraste sorprendente entre finales del siglo xx y principios del xxi. Entre 2003 y 2010 el ingreso per cápita de Argentina creció a una tasa promedio del 7%², Perú y Uruguay, al 5%, Venezuela al 4%, Brasil y Chile, al 3%, y Bolivia y Ecuador, por encima del 2% anual. Para poner esto en perspectiva, vale considerar que, en el transcurso de una década, un crecimiento anual del 3% per cápita genera una economía en la que un tercio de todos los bienes, servicios y empleos no existían diez años antes.

El reto clave para los nuevos gobiernos sería asegurarse el acceso a esta fuente de ingresos. Según Sebastián Mazzuca, los líderes políticos fueron especialmente propensos a “expropiar” los ingresos de los recursos natura-

2. Los valores para Argentina pueden estar inflados ligeramente por la manipulación de las estadísticas del gobierno, que han impedido al Banco Mundial estimar tasas de crecimiento per cápita a valores fijos desde 2007. Las cifras de 2007-10 fueron aproximadas con base en las cifras de ingreso per cápita en dólares corrientes. Estas estimaciones, sin embargo, coinciden con las tasas de crecimiento para el empleo público, estimadas entre 6% y 7% anual (Serra, 2014).

les allí donde una crisis prolongada en el sistema de partidos limitaba la capacidad de las fuerzas de oposición para proteger los intereses económicos privados, y donde un acceso limitado a los mercados financieros reducía cualquier preocupación por el impacto de esta estrategia en la reputación del país (Mazzuca, 2013). Después de declarar un *default* y renegociar su deuda externa, Argentina impuso altas retenciones – un instrumento fiscal que eludía la exigencia constitucional de la iniciativa legislativa – sobre las exportaciones agrícolas. Bolivia nacionalizó los hidrocarburos, reemplazado empresas mixtas público-privadas con contratos de servicio de tarifa plana, y aumentó los impuestos sobre las actividades extractivas. Lo mismo hizo Ecuador. El gobierno de Venezuela aumentó sus requisitos para la participación pública en las empresas mixtas y ganó el control político de la empresa petrolera estatal, PDVSA, después de que un grupo de altos directivos intentara un malogrado paro petrolero a finales de 2002. Pero incluso cuando los gobiernos adoptaron estrategias fiscales más moderadas, el auge de las exportaciones generó un aumento significativo de los recursos públicos controlados por el Estado.

Este flujo de ingresos públicos proporcionó los recursos necesarios para hacer frente a los duros legados del siglo xx. El instrumento de política pública más característico de la nueva fue la transferencia condicionada de ingreso, un esquema de subsidios para los sectores más humildes distribuidos a condición de que los beneficiarios cumplieran algunos requisitos como mantener a sus hijos en la escuela. Shifter y Combs sostienen que en la última década, “la transferencia condicionada de ingreso (CCI) se ha convertido en el sello distintivo de los esfuerzos de lucha contra la pobreza de la región” (Shifter & Combs, 2013, p. 5).

Al final del primer mandato del presidente Lula, su programa insignia de transferencias condicionadas, Bolsa Família, había alcanzado a casi un cuarto de la población brasileña. Hacia el final de su segundo mandato, la pobreza había disminuido en un 50%. Las estimaciones indican que el programa representaba apenas el 3% del gasto social brasileño, pero fue responsable por más del 15% de la reducción total de la pobreza durante este período (Shifter & Combs, 2013). En Chile, los programas Chile Solidario y AUGE transfirieron beneficios a sectores indigentes y poblaciones

con cobertura de salud limitada (Handlin, 2013). En Ecuador, el presidente Correa amplió la cobertura del Bono de Desarrollo Humano, dirigiendo el programa al 40% más pobre de la población, los ancianos y los discapacitados; y en última instancia, alcanzando a 1,5 millones de hogares. En Bolivia, el programa de Renta Dignidad ofrecía 36 dólares mensuales a las personas mayores, cubriendo alrededor de 700 000 personas sin planes de jubilación, mientras que el bono Juancito Pinto proporcionó subsidios anuales de 25 dólares a casi 2 millones de estudiantes en las escuelas públicas (Marco Navarro, 2012).

Las transferencias condicionadas no fueron, sin embargo, el único modelo de política social de este período. Samuel Handlin ha distinguido entre enfoques “tecnocráticos” y “movilizadores” hacia la protección social (Handlin, 2013). Las estrategias tecnocráticas, representadas por las políticas sociales en Brasil, Chile y Uruguay, asignan beneficios individuales con poca intervención partidista, lo que hace difícil que los líderes partidarios locales puedan reclamar crédito (Buquet & Piñeiro, 2014). Las estrategias de movilización, representadas por Venezuela, asignan beneficios colectivos a través de organizaciones populares vinculadas al partido gobernante. Estas políticas de movilización difieren de las prácticas clientelares, ya que no implican un intercambio directo de beneficios por votos (Forni, Castronuovo & Nardone 2013); sin embargo, éstas subsidian la infraestructura necesaria para activar la organización popular a favor del gobierno en el ámbito local.

En Venezuela, el gobierno centró sus esfuerzos en la provisión directa de bienes y servicios a través de unas cuarenta Misiones. Según Daguerre (2011, p. 842), “el gobierno utilizó los ingresos extraordinarios del petróleo para financiar la expansión de las Misiones [y] creó una nueva misión cada vez que se identificaba una nueva necesidad social”. Por ejemplo, la Misión Barrio Adentro estableció centros de salud en los barrios pobres, la Misión Mercal se creó para distribuir productos alimenticios subvencionados a través de cooperativas, las misiones Robinson, Ribas y Sucre apoyaron la alfabetización y educación de adultos, la Gran Misión Vivienda conformó una inmensa operación para construir y asignar unidades de vivienda social, la Misión Ché Guevara ofreció formación a los desempleados

y promovió la formación de cooperativas, la Misión Milagro proporcionó cirugías oftalmológicas gratuitas y la Misión Negra Hipólita ofreció atención para indigentes y adictos urbanos (Daguerre, 2011).

La reducción de la desigualdad en las últimas dos décadas, por ende, refleja el efecto combinado de estas políticas sociales proactivas junto con el impulso del crecimiento económico. En un estudio de diecinueve países de América Latina, Morgan y Kelly establecieron que las mayorías de izquierda en el Congreso producen políticas que, en promedio, reducen los niveles de desigualdad. Controlando por este efecto partidista, sin embargo, el factor más importante para la reducción de los desequilibrios sociales es la inversión pública en capital humano. La inversión en la salud y educación regula los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad: cuando el gasto público en capital humano es inferior al 3% del PIB, el crecimiento económico beneficia a los ricos y aumenta la desigualdad en el ingreso, pero cuando la inversión en capital humano está por encima de 7% del PIB, un crecimiento económico más rápido reduce la desigualdad. Los beneficios del crecimiento económico se distribuyan de manera más equitativa allí donde hay mecanismos “condicionantes del mercado” que fortalecen la capacidad autónoma de los pobres para aprovechar la bonanza económica (Morgan & Kelly, 2013).

El auge del progreso intolerante

Si bien la prosperidad del nuevo siglo apoyó la adopción de políticas progresistas y la mejora de las condiciones sociales, también permitió a los gobiernos de turno adoptar posturas crecientemente intolerantes frente a sus opositores. La amplia disponibilidad de recursos y la creciente popularidad permitió a los presidentes de varios países desplegar lo que Kurt Weyland ha denominado “legalismo discriminatorio” (Weyland, 2013). Los líderes políticos emplearon la autoridad legal del gobierno de manera discrecional para apoyar a sus aliados e intimidar a sus oponentes. Esta estrategia resultó acumulativa y secuencial: el éxito electoral condujo a un mayor control sobre las instituciones electivas y los recursos del Estado;

la manipulación de los recursos del Estado a su vez condujo a un mayor control sobre las instituciones no electivas, como el poder judicial y la burocracia; y la acción (o inacción) de estas instituciones fue finalmente decisiva para silenciar a los medios críticos y socavar a la oposición política.

Por ejemplo, Silvio Waisbord ha identificado una estrategia “populista” hacia los medios de comunicación, caracterizada por los esfuerzos legislativos por reformar el sistema de medios, el uso de demandas judiciales para intimidar a los editores de oposición, la asignación discrecional de publicidad y licencias de telecomunicaciones, y la negociación pragmática con las corporaciones mediáticas dispuestas a apoyar al presidente en el poder. Por ejemplo, la ley de medios aprobada en Venezuela en 2004 prohibió los mensajes que alteren el orden público, irrespeten las autoridades públicas, o provoquen ansiedad entre los ciudadanos. El gobierno canceló o no renovó las licencias de radiodifusión de algunos canales opositores e impuso multas reiteradas a otros. Al momento de escribirse este texto, no existían ya en Venezuela canales de televisión críticos al gobierno. La Ley de Telecomunicaciones aprobada en Argentina en 2009 se dirigió contra la mayor empresa de medios en el país, pero se implementó de forma discrecional cuando se trataba de aliados del gobierno. En Ecuador, el presidente Correa demandó agresivamente a periodistas y directores de periódicos críticos; un poder judicial alineado con el ejecutivo les impuso multas millonarias y penas de prisión, que Correa a veces condonó. En Nicaragua, la publicidad oficial benefició a la familia y los amigos del presidente Ortega, mientras que los periódicos con un 60% de los lectores recibieron menos del 3% de la inversión pública (Waisbord, 2013, pp. 71-72).

Según Waisbord, esta estrategia populista fue impulsada por la creencia en que la concentración de propiedad por parte de las empresas de medios constituye una amenaza para una democracia progresista. Sus defensores alegaron que las empresas de medios de comunicación son un instrumento al servicio de los sectores oligárquicos que ejercen fuerte influencia sobre el público a través del “encuadre” noticioso y de la formación de la agenda. Aunque esta estrategia promovió un debate necesario sobre la cuestión de la concentración de medios, su resultado fue, en última instancia, un modelo alternativo de comunicaciones centrado en el presidente. En lugar

de fomentar un mayor pluralismo, el modelo populista reforzó el “patrimonialismo mediático”, promoviendo acuerdos políticos y comerciales entre los empresarios y los gobernantes en el poder (Waisbord, 2013).

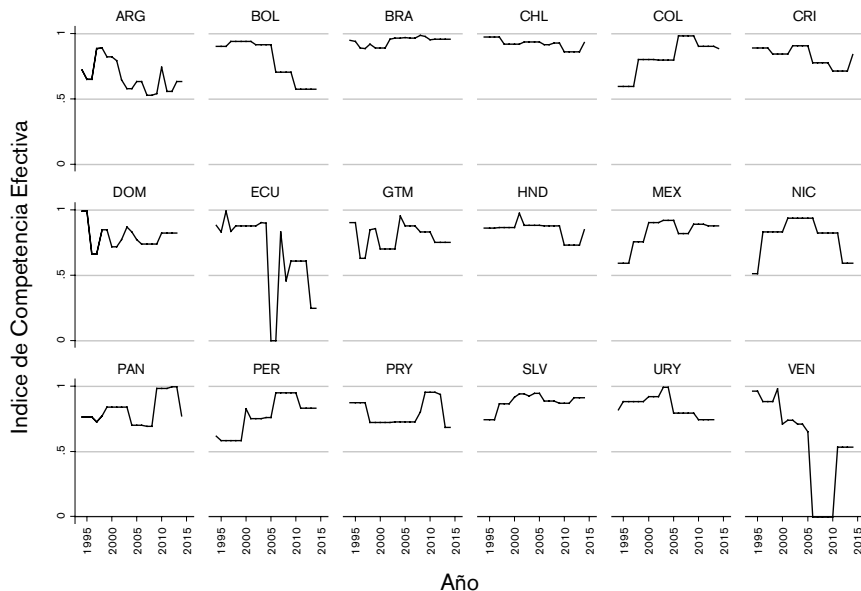
La reducción del pluralismo también afectó la distribución de poder entre niveles de gobierno. En los años noventa, varios países – entre ellos Bolivia, Colombia, Ecuador, y Venezuela – adoptaron procesos de descentralización que permitieron la elección popular de gobernadores y alcaldes, la devolución de servicios públicos a los gobiernos locales, y la institucionalización de las transferencias fiscales. Tras poco más de una década, estos gobiernos locales autónomos se transformaron en bastiones de líderes opositores que cuestionaron el predominio nacional de los presidentes Hugo Chávez, Rafael Correa, y Evo Morales desde su espacio regional. Invocando su lucha contra el neoliberalismo, entonces, los presidentes adoptaron medidas de re-centralización para socavar a sus opositores políticos y beneficiar a sus partidarios (Eaton, 2013).

En Venezuela, el presidente Chávez creó jurisdicciones superpuestas, transfirió activos de las instituciones locales al gobierno nacional, y redirigió los recursos de los gobiernos locales a los consejos comunales aliados. Como resultado, señala Eaton, “alcaldes y gobernadores perdieron los medios fiscales para proporcionar servicios gubernamentales críticos en el momento preciso en que los beneficiarios podían acudir en cambio a las misiones financiadas desde el centro” (Eaton, 2013, p. 435). En Ecuador, el presidente Correa socavó la autonomía de la principal ciudad opositora, Guayaquil, mediante la cancelación de fuentes de ingresos como la lotería provincial, el desmantelamiento de instituciones locales como la Comisión de Tránsito del Guayas, y el restablecimiento del control nacional sobre servicios como el aeropuerto. En Bolivia, el gobierno de Morales debilitó a los gobernadores de la Media Luna mediante la reducción de su cuota de ingresos por hidrocarburos, y redirigió esos fondos a los programas de alcance nacional como la Renta Dignidad. Sin embargo, a diferencia de las élites locales en Venezuela y Ecuador, los gobernadores de oposición en el oriente boliviano fueron capaces de movilizar fuertes identidades regionales y de alistar a los sectores subalternos en la lucha por defender su poder local (Eaton, 2014).

Estos intentos por controlar los medios de comunicación, socavar la autonomía de los gobiernos locales y utilizar los recursos públicos para fines partidistas, erosionaron en última instancia la competencia electoral. Para ilustrar este problema, la figura 2 muestra la evolución de la competencia efectiva en la Cámara Baja (o única) de la legislatura nacional en dieciocho países entre 1995 y 2013. Este índice varía entre 0 y 1, con los valores cercanos a cero indicando que el gobierno (o la oposición) controla todos los escaños en la legislatura, y los valores cercanos a uno indicando que el tamaño de los dos bloques está equilibrado.

Para poner estas cifras en perspectiva, consideremos que en los años ochenta y noventa la democracia latinoamericana media alcanzaba un nivel de competencia efectiva de 0,80 (Altman & Pérez-Liñán, 2002, p. 90). En un sistema bipartidista, esta puntuación reflejaría que una de las partes (normalmente el partido de gobierno) controla el 60% de los escaños en

FIGURA 2: *Índice de Competencia Efectiva, 1995-2013.*



Fuente: Datos del autor.

el Congreso y el otro partido, el 40%³. Un valor de 0,50, por el contrario, indicaría que el partido mayoritario controla el 75% de los escaños y la minoría, sólo el 25%. En un sistema multipartidista, el índice refleja la brecha entre el tamaño del partido medio en la coalición de gobierno y en el bloque opositor.

Algunos casos de la figura 2 presentan una erosión considerable de la competencia durante los últimos años. Argentina redujo su puntuación de 0,89 en 1998 a sólo 0,63 hacia 2013. Bolivia la redujo de 0,94 en 2001 a 0,57 en 2013. Ecuador cayó de 0,99 en 1996 a 0,25 en 2013 – la fuerte caída en el índice durante 2005-6 simplemente refleja que el presidente interino durante este período no tenía apoyo formal en el Congreso (Mejía Acosta & Polga-Hecimovich, 2011). En Venezuela, la competencia se redujo consistentemente desde 1999 y alcanzó su punto más bajo cuando la oposición boicoteó las elecciones legislativas de 2005.

Sin embargo, esta erosión de la competencia efectiva no se produjo en otros países gobernados por partidos de izquierda, como Brasil y Uruguay, en donde la oposición mantuvo su rol y en donde los presidentes articularon coaliciones legislativas con otros partidos o con diversas fracciones dentro del partido gobernante. La alternativa de un presidencialismo pluralista, entonces, permaneció abierta como una opción viable frente a los proyectos de transformación social más intolerantes (Lanzaro, 2013).

De acuerdo con Mainwaring y Pérez-Liñán, la erosión de la competencia política tuvo lugar allí donde un presidente con ambiciones hegemónicas enfrentó un sistema de partidos pobremente institucionalizado, y en donde el ejecutivo logró imponer su control sobre unas instituciones estatales débiles, incluyendo tribunales dóciles y agencias burocráticas con baja capacidad (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2015).

3. El índice también es sensible a los desequilibrios competitivos en favor de la oposición; un valor de 0,80 también podría indicar que la oposición controla el 60% de las curules y el gobierno, sólo el 40%. Pero los grandes desequilibrios legislativos en favor de la oposición, incluso en los casos de gobierno dividido, son poco frecuentes (por ejemplo, Ecuador en 2005-6).

Pluralismo y sustentabilidad

En agosto de 2014, el presidente del Colegio de Médicos del Estado Aragua, en Venezuela, denunció malas condiciones sanitarias y la falta de medicamentos en el Hospital Central de Maracay como posibles causas de la creciente mortalidad infantil. Algunas semanas más tarde, el mismo médico alertó públicamente sobre el fallecimiento de ocho personas – cuatro menores y cuatro adultos – que presentaban síntomas de fiebre y hemorragia interna. Dado que el médico estaba afiliado con grupos opositores, sus motivaciones fueron inmediatamente puestas en cuestión. El gobernador de Aragua denunció al médico por terrorismo, reclamó una investigación judicial en su contra, y ordenó su captura. El vicepresidente de la Asamblea Nacional acusó al médico de cometer un “acto de vandalismo lingüístico” y la Fiscal General anunció una pesquisa. El gobierno solamente pareció reconocer la posibilidad de un riesgo epidemiológico cuando la Federación Médica Venezolana ofreció su respaldo al doctor prófugo: el 18 de septiembre, el presidente Nicolás Maduro afirmó públicamente que la derecha tenía planes para iniciar una guerra bacteriológica en Venezuela, y que Aragua era apenas su primer blanco⁴.

Este ejemplo ilustra con especial nitidez los límites potenciales del modelo de progreso intolerante. Dos preocupaciones merecen especial atención. La primera de ellas es la volatilidad inherente de un modelo de crecimiento que – al igual que el modelo adoptado en América Latina a finales del siglo XIX – depende de la demanda mundial de productos primarios, impulsada por una industrialización que ocurre en otras latitudes. El segundo motivo de preocupación, y quizás el más importante, es que la política de intolerancia es incapaz de crear las instituciones autónomas necesarias para sostener políticas progresistas más allá de la voluntad del gobierno.

En un estudio sobre el nuevo modelo económico, Jaime Ros advierte que, si bien los términos de intercambio se han apreciado recientemente

4. Ver: <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/09/140915_venezuela_enfermedad_maracay_dp>; <http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/09/140919_ult-not_venezuela_salud_epidemia_investigacion_az>.

en favor de los exportadores primarios, éstos “finalmente tenderán a estabilizarse en un equilibrio de largo plazo caracterizado por un desarrollo desigual”, produciendo una menor tasa de crecimiento para los países exportadores de materias primas en comparación con los países exportadores de productos industrializados (Ros, 2013, p. 15). Varias naciones de América Latina están sustituyendo así su tradicional dependencia de los mercados occidentales por una nueva dependencia de los mercados asiáticos⁵.

Las preocupaciones acerca de la sostenibilidad económica se ven agravadas por las preguntas acerca de la sostenibilidad política⁶. Los gobiernos progresistas intolerantes combinan políticas sociales proactivas con instituciones débiles, un debate público sofocado, y la ausencia de frenos y contrapesos. Según Weyland, “la reciente asfixia del pluralismo político en todo un grupo de países no tiene precedentes. Por primera vez en décadas, la democracia en América Latina se enfrenta a una sostenida amenaza coordinada” (Weyland, 2013, p. 19).

Shifter y Combs han señalado que “por muy bien diseñadas e intencionadas que sean las políticas sociales, éstas tienen mayor probabilidad de ser sostenibles si se llevan a cabo dentro de un marco de instituciones democráticas eficaces. Este es fundamental para garantizar que el gasto se adapte adecuadamente a las necesidades cambiantes de los beneficiarios en lugar de simplemente fortalecer el apoyo a los gobernantes tradicionales” (Shifter & Combs, 2013, p. 5). La evidencia disponible apoya esta postura. Un estudio estadístico de dieciocho países de América Latina muestra que una larga historia de la democracia es un predictor consistentemente significativo de una mayor inversión pública en salud, educación y seguridad social, así como de menores niveles de pobreza y desigualdad (Huber & Stephens, 2012, capítulo 5).

5. Al igual que en el pasado, la dependencia de las exportaciones primarias está vinculada a la inversión extranjera en infraestructura extractiva. Urcuyo informa que entre 2005 y 2012, China concedió préstamos a América Latina por 87 mil millones de dólares. Solamente en 2010, los compromisos de crédito llegaron a 37 mil millones de dólares, superando los del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Eximbank combinados (Urcuyo, 2013, p. 11).
6. Con respecto a la posibilidad de una nueva reversión del ciclo político, véase Malamud (2014).

Por lo tanto, aunque la intolerancia se justifique a menudo sosteniendo que la expansión de políticas sociales exige una acción decisiva contra la resistencia de intereses ilegítimos, la disminución de la competencia política puede socavar la capacidad del Estado para corregir los errores de gobierno y, por ende, para mantener los recientes logros sociales en el largo plazo. América Latina se benefició de un auge extraordinario de las exportaciones primarias durante los primeros años del siglo xxi, pero sin un presidencialismo pluralista que permita encauzar esta oportunidad histórica, sus beneficios pueden esfumarse para siempre.

Referencias

- ACUÑA, Carlos H. “Política y Economía en la Argentina de los 90 (O Por Qué el Futuro Ya No Es lo que Solía Ser)”. *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1995, pp. 331-383.
- ALTMAN, David & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratization*, v. 9, n. 2, pp. 85-100, 2002.
- BOGLIACCINI, Juan Ariel. “Trade Liberalization, Deindustrialization, and Inequality: Evidence from Middle-Income Latin American Countries”. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 2, pp. 79-105, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José María & PRZEWORSKI, Adam. “Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach”. In: SMITH, Willian C.; ACUÑA, Carlos H. & GAMARRA, Eduardo A. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Miami, North South Center Press, 1994, pp. 181-212.
- BUQUET, Daniel & PIÑEIRO, Rafael. “Corruption and Governance Improvement in Uruguay”. Ponencia presentada en American Political Science Association, Washington (DC), pp. 28-31, ago. 2014. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=2479528>>.
- CAREY, John. “Presidential *versus* Parliamentary Government”. In: MENARD, Claude & SHIRLEY, Mary M. *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht, Springer, 2005, pp. 91-122.

- DAGUERRE, Anne. "Antipoverty Programmes in Venezuela". *Journal of Social Policy*, v. 40, n. 4, pp. 835-852, 2011.
- EATON, Kent. "The Centralism of 'Twenty-First-Century Socialism': Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia". *Journal of Latin American Studies*, vol 45, n. 3, pp. 421-450, 2013.
- . "Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela". *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 8, pp. 1130-1157, 2014.
- FORNI, Pablo; CASTRONUOVO, Luciana & NARDONE, Mariana. "Ni Piqueteros ni Punteros. Procesos de Organización Comunitaria Durante el Kirchnerismo. El Caso de la Urbanización de Villa Palito, La Matanza". *PostData*, v. 18, n. 2, pp. 187-214, 2013.
- HANDLIN, Samuel. "Social Protection and the Politicization of Class Cleavages During Latin America's Left Turn". *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 12, pp. 1582-1609, 2013.
- HOCHSTETLER, Kathryn. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics*, v. 38, n. 4, pp. 401-418, 2006.
- . "The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown". *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, pp. 125-141, 2011.
- HUBER, Evelyn & STEPHENS, John D. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press, 2012.
- LANZARO, Jorge (comp.). *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- LEVITSKY, Steven. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- LLANOS, Mariana & MARSTEINTREDET, Leiv. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York, Palgrave Macmillan, 2010.
- MAINWARING, Scott, & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. "Cross-Currents in Latin America". *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, pp. 114-127, 2015.

- MALAMUD, Andrés. “¿El Ocaso de las Reecciones Presidenciales?”. *Con-distintosacentos*, 24 set. 2014. Disponible en: <<http://www.condistintosacentos.com/el-ocaso-de-las-reecciones-presidenciales/>>.
- MARCO NAVARRO, Flavia. *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: Programas de Transferencias Monetarias e Infancia*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012.
- MARSTEINTREDET, Leiv & BERNTZEN, Einar. “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America Through Presidential Interruptions”. *Comparative Politics*, v. 41, n. 1, pp. 83-101, 2008.
- MAZZUCA, Sebastián L. “The Rise of Rentier Populism”. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 2, pp. 108-122, 2013.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés & POLGA-HECIMOVICH, John. “Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador”. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 2, pp. 87-111, 2011.
- MORGAN, Jana. *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park, Pennsylvania State University Press, 2011.
- MORGAN, Jana & KELLY, Nathan J. “Market Inequality and Redistribution in Latin America and the Caribbean”. *The Journal of Politics*, v. 75, n. 3, pp. 672-685, 2013.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Juicio Político al Presidente y Nueva Inestabilidad Política en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- . “A Two-Level Theory of Presidential Instability”. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 1, pp. 34-54, 2014.
- PORTES, Alejandro & HOFFMAN, Kelly. “Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era”. *Latin American Research Review*, v. 38, n. 1, pp. 41-82, 2003.
- QUEIROLO, Rosario. *The Success of the Left in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2013.
- ROS, Jaime. “Latin America’s Trade and Growth Patterns, the China Factor, and Prebisch’s Nightmare”. *Journal of Globalization and Development*, v. 3, n. 2, pp. 1-16, 2013.
- SERRA, Laura. “El Gobierno incorporará más de 13 000 empleados en el Estado”. *La Nación*, Buenos Aires, 28 set. 2014. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1731077>>.

- SHIFTER, Michael & COMBS, Cameron. "The Politics of Poverty: South America's Conditional Cash Transfers". *World Politics Review*, 14 mayo 2013.
- SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- SZWARCBERG, Mariela. "The Microfoundations of Political Clientelism: Lessons from the Argentine Case". *Latin American Research Review*, v. 48, n. 2, pp. 32-54, 2013.
- URCUYO, Constantino. "La Presencia China en América Latina: Dragón Comerciante, Consumista y Prudente". In: DABÈNE, Olivier. *Political Outlook 2013 de América Latina*. Paris, Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes, 2013, pp. 9-22.
- VALENZUELA, Arturo. "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, pp. 5-19, out. 2004.
- WAISBORD, Silvio. *Vox Populista: Medios, Periodismo, Democracia*. Buenos Aires, Gedisa, 2013.
- WEYLAND, Kurt. "The Threat from the Populist Left". *Journal of Democracy*, v. 24, n. 3, pp. 18-32, 2013.

Economía política de la democracia y ciencia política: ¿Nos estamos perdiendo algo?

JUAN PABLO LUNA¹

Introducción

El capítulo presenta dos viñetas que ilustran algunos desafíos contemporáneos que deben enfrentar las democracias en América Latina: el primero se refiere a la capacidad de implementar, vía mecanismos de representación partidaria, el ideal democrático de una persona, un voto. Aún en presencia de partidos políticos institucionalizados y estables, dicha capacidad es puesta en entredicho por la presencia de desigualdades sociales y territoriales. Paradójicamente, y a contracorriente de lo que solemos asumir en base a teorías establecidas sobre el potencial redistributivo de la democracia (Meltzer & Scott, 1981; Boix, 2003; Acemoglu & Robinson, 2006), en contextos de alta desigualdad, la representación democrática no necesariamente produce, con el tiempo, mayores niveles de igualdad.

El segundo desafío se refiere al desborde de la institucionalidad formal y la debilidad que poseen los estados latinoamericanos, insertos en la economía política global y regional. En este sentido, es difícil comprender las dinámicas que están detrás de la deposición del presidente Lugo en Paraguay en 2012, sin entender el contexto de economía política en que se produce. Desde esta perspectiva, la segunda viñeta sugiere, además, que la ciencia política contemporánea se ha tomado demasiado en serio la noción de “autonomía de lo político”. Comprender mejor la realidad requerirá problematizar dicha noción, e incorporar perspectivas multidisciplinarias que logren dar cuenta del complejo contexto en que se configuran y se

1. Profesor Asociado, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. El autor agradece el apoyo del Proyecto RS130002 para la realización del trabajo.

estructuran las arenas institucionales. De lo contrario, corremos el riesgo de analizar epifenómenos.

Luego de presentar las dos viñetas, el capítulo concluye derivando las implicancias sustantivas y analíticas de ambas.

Viñeta 1: Los perros callejeros y la representación política en sociedades desiguales²

La ciudad de Santiago de Chile tiene un problema endémico con los perros callejeros. A principios de los 2000, un partido político que poseía varias alcaldías en la región metropolitana de Santiago implementó una solución para dicho problema, sin tener que esterilizar o sacrificar a los perros (lo que hubiera generado alarma pública, además de ir en contra de las preferencias ideológicas de la base tradicional del partido radicalmente opuesta a la anticoncepción).

Lo que el partido hizo fue cazar y atrapar a los perros que habitaban en la municipalidad de Santiago de Chile (una alcaldía emblemática y con alta visibilidad pública a nivel nacional) y gradualmente – sin anunciarlo públicamente – trasladar los perros a municipalidades pobres en las que el mismo partido controlaba la alcaldía. Implementada gradualmente esta estrategia no atraería demasiada atención pública en el corto plazo, pero contribuiría a mejorar la calidad de vida en los sectores acomodados. Mientras tanto, los alcaldes del partido que estuviesen dispuestos a recibir perros en sus municipalidades recibirían una compensación económica por la contribución de los perros a deteriorar la calidad de vida en sus comunas. La compensación económica (en ocasiones pagada en especies donadas por la base social tradicional del partido) podría utilizarse para financiar campañas electorales particularistas. Los alcaldes de municipalidades pobres dispuestos a recibir perros también recibirían el reconocimiento de los líderes del partido, a cargo de instrumentar la estrategia. Mientras

2. Basado en Luna (2014). Como esta viñeta sintetiza un argumento ampliamente discutido en dicho texto, posee menor extensión que la segunda, aún inédita.

tanto, el alcalde de la municipalidad de Santiago podría aumentar su popularidad a nivel nacional, y proyectarse como candidato presidencial, en función de la contribución de su gestión a mejorar la calidad de vida durante su mandato (sin necesariamente hacer referencia directa a la menor cantidad de perros en el espacio público).

Esta viñeta sintetiza el núcleo duro de mi argumentación reciente sobre cómo debemos pensar, y repensar, la relación entre representación política y desigualdad social y territorial en las democracias contemporáneas. Dicha argumentación puede resumirse en siete puntos relacionados pero distintos, los que se encuentran implícitos en la viñeta sobre los perros vagos.

Primero, los partidos políticos son capaces de implementar estrategias altamente segmentadas con el objetivo de movilizar electoralmente a distintas bases sociales, particularmente en contextos de alta desigualdad social. En el ejemplo, un mismo partido puede competir proveyendo bienes públicos en un distrito y deteriorándolos en otro distrito.

Segundo, si la sociedad se encuentra fragmentada, y los partidos logran simultáneamente segmentar y armonizar sus estrategias electorales, dichas estrategias pasan usualmente desapercibidas para los votantes o la prensa. Esto último es posible incluso si los distritos son colindantes y están separados, como en el ejemplo anterior, solo por unos pocos kilómetros.

Tercero, aunque la segmentación electoral (es decir, la implementación de estrategias diferenciadas para distintos sectores sociales) es promisoría para los partidos políticos, puede también generar dilemas y tensiones si la estrategia del partido del ejemplo hubiese sido conocida a nivel público, y/o si los alcaldes de las municipalidades pobres no hubiesen estado de acuerdo con implementarla.

Cuarto, para minimizar dichas tensiones, los líderes del partido deben lograr armonizar las estrategias segmentadas. Dicha armonización requiere que los líderes del partido posean recursos materiales y simbólicos para disciplinar y movilizar a los miembros y activistas del partido. En la viñeta, los líderes del partido necesitaban contar con acceso a bienes materiales para distribuir entre los alcaldes de las municipalidades pobres. Dichos recursos harían viable, más adelante, el éxito electoral de aquellos alcaldes. Al mismo tiempo, los líderes del partido jugaron un rol clave en potenciar

la imagen pública del alcalde al que querían como candidato presidencial para las siguientes elecciones, evitando vulnerar, además, las preferencias ideológicas de la base tradicional y los principales donantes al partido.

Quinto, no todo partido puede simultáneamente segmentar y armonizar sus estrategias de esta manera. La capacidad de un partido para implementar distintos esquemas de segmentación depende de su situación estratégica en el sistema de partidos, así como del rango de recursos simbólicos y materiales que se encuentren a su disposición. Para que la estrategia de los perros vagos funcionase, el partido en cuestión requería poseer simultáneamente alcaldes en municipalidades acomodadas y en municipalidades pobres. También necesitaba contar con acceso a recursos privados para poder aportar al financiamiento de las estrategias particularistas en los distritos pobres. Finalmente, el partido también necesitaba contar con un liderazgo legítimo y con poder interno, para poder reducir las eventuales tensiones que genera la implementación de una estrategia segmentada.

Sexto, la segmentación socioeconómica y territorial de la población, y los esquemas institucionales que la refuerzan (por ej., la presencia de distritos electorales cuyos límites se superponen con límites socioeconómicos) facilitan la instrumentación de estrategias segmentadas. La estrategia de los perros vagos no hubiera sido factible en presencia de distritos electorales socialmente más heterogéneos.

Séptimo, las estrategias segmentadas producen resultados distributivos tangibles. En nuestra viñeta, quienes viven en municipalidades de clase alta se benefician de la provisión de mejores bienes públicos (por ej., la reducción de la presencia de perros vagos en el espacio público). Mientras tanto, los habitantes de municipalidades pobres ven deteriorada su calidad de vida. Aunque invisible para este último grupo social, el deterioro de los bienes públicos provistos localmente aumentó, en el corto plazo, su acceso a bienes particularistas (distribuidos por sus alcaldes durante el período electoral).

Como intento mostrar en el libro *Segmented Representation: Party Strategies in Unequal Democracies*, el tipo de estrategia electoral descrito en la viñeta no es inusual. Si esta última afirmación es correcta, la forma en que pensamos y analizamos la representación política en las sociedades contemporáneas debe ser revisada radicalmente. Entre otros, pensar que

existen partidos (y sistemas de partidos) que son predominantemente clientelares, programáticos o caudillistas es probablemente falaz. También lo es suponer que en sociedades desiguales la democracia contribuirá progresivamente — vía la manifestación electoral de las preferencias del votante mediano — a disminuir la desigualdad.

Viñeta 2: La economía política del medio rural y la caída de Lugo en Paraguay

Durante 2012, Paraguay irrumpió en la agenda noticiosa internacional a raíz del “juicio político” o “golpe de estado” al presidente Lugo. Como consecuencia, el debate público, y también el académico, se centraron en la legalidad del proceso institucional que condujo a la remoción presidencial. Aún seguimos debatiendo si, técnicamente, ¿fue o no fue un golpe de estado? Aunque sumamente relevante en términos académicos y sustantivos, el debate en torno a esta interrogante deja de lado factores claves (de economía política) para entender la dinámica y el desenlace del gobierno Lugo. Dichos factores se encuentran íntimamente relacionados con la interacción entre variables de larga duración (por ej. la debilidad de la institucionalidad estatal, la altísima extranjerización de la tierra, o la pobreza rural), variables coyunturales (por ej. la evolución del mercado internacional y la estructura de producción de la soja y la carne), y las características de la coalición política que depositó a Lugo en el Palacio de los López.

Haciendo pie en el caso paraguayo como motivación principal (entre otras cosas porque no puede negarse que el desenlace de los procesos que aquí se mencionan fue sustantivamente relevante para la ciencia política), esta viñeta pretende señalar alguna de las dinámicas emergentes en los sectores rurales del Cono Sur. Dichas dinámicas generan, al decir de Hirshmann (1981), *encadenamientos* hacia delante y hacia atrás, cuyas implicancias teóricas y sustantivas, aunque centrales para entender la actualidad de la región, desconocemos casi por completo. Esto último, porque nuestros focos de análisis han sido otros. En este sentido, gran parte del material bibliográfico al que se alude en este apartado, todo publicado en

Paraguay (y de escasísima circulación internacional) no proviene de trabajos académicos de ciencia política o sociología, sino de abordajes provenientes de la economía agraria, la antropología y el periodismo político.

La debilidad estatal y el mercado de tierras

Paraguay no posee en la actualidad un catastro único y completo de tierras. En este sentido, existen diversos catastros en “competencia”, y solamente se cuenta con un registro de aproximadamente 60% a 70% del territorio (Glauser, 2009; Campos Ruiz Díaz, 2013). Por esta razón, la doble o triple titulación de una determinada parcela es sumamente usual. En este contexto, y en el marco de una institucionalidad absolutamente precaria, la capacidad de asentar y hacer valer derechos de propiedad radica en el poder económico (para “comprar voluntades” en el poder político, en las FFAA y en el sistema judicial) y de fuerza (para alambrazar y vigilar los límites de la “propiedad”) de los contendientes en pugna. La debilidad estatal respecto a la regulación del mercado de tierras supone también la incapacidad de instrumentar de modo efectivo dos disposiciones legales estratégicas: el control de la extranjerización de la tierra (el que se sortea mediante la simple conformación de una sociedad anónima) y el fortalecimiento institucional en las zonas fronterizas a través de la delimitación en 2006 de una “Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay” de 50 km. Según esta última disposición, la propiedad de la tierra a 50 m y menos de la frontera debe estar en manos de nacionales paraguayos. Elocuentemente, no obstante, según un relevamiento recientemente realizado en la zona de Nueva Esperanza (fronteriza con el Brasil), más del 75% de la tierra a menos de 50 km del Brasil tiene propietarios brasileiros.

Este patrón respecto al registro e institucionalidad de la propiedad rural responde a variables de larga duración. Por un lado, el procedimiento de registro ante el IBR (en el pasado) y ante el Indert (actual), insinúa una larga serie de instancias y suele tomar “muchos años” (Campos Ruiz Díaz, 2013). Todo esto abre espacios, en el marco de un estado con altísimos niveles de corrupción y bajísima capacidad institucional, para el registro irregular. Por otro lado, el estado paraguayo se ha embarcado, históricamente, en procesos de entrega masiva de tierras, de forma nuevamente irregular.

Primero, luego de su derrota en la Guerra de la Triple Alianza, el estado paraguayo financió su reconstrucción mediante la venta de grandes extensiones a multinacionales extranjeras, así como a productores brasileros. Sus herederos son hoy conocidos como “brasiguayos”, y controlan grandes extensiones de tierra dedicadas a la producción agrícola, especialmente en la frontera. Dichas tierras, no obstante, no poseen límites ni títulos asentados.

Segundo, entre 1947 y 1988 (bajo la dictadura de Stroessner), nuevamente según las estimaciones de Campos Ruiz Díaz (2013), se repartieron casi 3 000 000 ha en la Región Oriental, y casi 7 000 000 ha en la Región Occidental (Chaco) del Paraguay. En esta última región, el 79,3% de la tierra fue repartida bajo Stroessner, en predios de gran extensión (el 94% de las adjudicaciones corresponde a lotes de más de 1 500 ha). Connotados Stronistas recibieron, en dicho período, un gran número de títulos³. Aunque buena parte de las tierras cedidas durante el régimen de Stroessner son consideradas hoy como habidas ilegalmente, *de facto*, han permanecido en buena medida en manos de sus propietarios “legales”. Esto ha abierto espacios de contestación entre movimientos campesinos que han ocupado fincas (como “los carperos” y los “sin tierra”), así como acciones de insurgencia abierta por parte del Ejército Popular Paraguayo, organización que según estimaciones disponibles ocupa hoy una superficie de aproximadamente 500 000 ha en el norte del país⁴.

Tercero, entre 1988 y la actualidad, se ha continuado, aunque a menor ritmo, con el reparto de tierras (452 860 ha en la Región Oriental y 1 769 657 ha en la Región Occidental). Dicho reparto, a pesar de la democratización, ha continuado siendo irregular (véase por ejemplo viñeta 3). De hecho, el primer escándalo de corrupción que involucró al gobierno

3. A modo de ejemplo, según Alegre y Orué Pozzo (2008), la familia Rosatti obtuvo 25 títulos y casi 3 500 ha en los departamentos de Amambay, Concepción, Canindeyú y Alto Paraná.
4. La propia matanza de Curuguaty, por ejemplo, ocurrió a partir del enfrentamiento entre organizaciones campesinas que habían ocupado la propiedad de un connotado líder político colorado (Blas Riquelme), quien había recibido su tierra durante la dictadura de Stroessner. Por otra parte, en un caso de gran resonancia a comienzos del 2013, el EPP asesinó en su campo al ganadero Luis Lindstrom.

de Federico Franco, inaugurado luego de la remoción de Fernando Lugo en 2012, involucró a jerarcas del Indert ligados al gobernante PLRA.

Finalmente, cabe señalar que una proporción significativa de los títulos otorgados incluyen predios ocupados, o previamente cedidos legalmente, a comunidades indígenas o campesinas. Muchos de estos predios, de reducido valor comercial, habían sido previamente expropiados a terratenientes que “se habían hecho invadir”, para poder obtener un mejor “precio” (compensación estatal) por tierras de poco valor comercial (entrevista personal con Marcos Glauser en 11 de junio de 2013).

En síntesis, la superposición de una débil capacidad estatal para regular el mercado de tierras, la ocupación de hecho del territorio por parte de comunidades indígenas y agricultores “de subsistencia” y la sucesión de oleadas de titulación formal (aunque irregular) por parte del IBR y el Indert han contribuido a generar un régimen de propiedad de la tierra que solo puede asentarse mediante acciones que involucran la corrupción estatal, el ejercicio directo del poder económico, la actuación de fuerzas de choque privadas, o una combinación de esos mecanismos.

El boom

“Entre 1974 y 2000 (26 años) la soja pasó de 40 mil a 1 millón de hectáreas. Entre 2000 y 2009 se llegó a 1 millón y 600 mil hectáreas. Esto es, en nueve años casi duplicó el área de siembra alcanzada en un cuarto de siglo” (Palau, 2009, p. 66). Si bien el régimen de propiedad descrito en la primera viñeta debiese amedrentar a potenciales inversores en el negocio rural, el *boom* de la soja que se ha verificado a nivel regional ha generado incentivos en el sentido opuesto. Solo a modo de ejemplo, Paraguay se ha convertido hoy en el quinto productor mundial de soja, luego de EEUU, Brasil, Argentina y la India (USDA). Según datos oficiales reportados por González Bozzolasco (2009), el 70% de las exportaciones del país proviene de la agricultura, siendo la soja (57%) y la ganadería (13%) los rubros principales. A nivel de agricultura, actualmente, la soja corresponde a casi el 75% de la producción del Paraguay, habiendo desplazado gran parte de los cultivos tradicionales, consolidando así un sistema de monocultivo extremo.

En el mismo sentido, entre las zafras 1995-1996 y 2006-2007, la superficie plantada de soja pasó de 833 005 ha, a 2 426 000 ha, densificándose su producción en zonas sojeras históricas (Alto Paraná e Itapúa), y expandiendo la frontera sojera a zonas menos tradicionales como San Pedro y Caaguazá (Palau *et al.*, 2007). Para facilitar dicha expansión, en 2009, por ejemplo, se deforestaron, en promedio, 776 ha por día (Glauser, 2009).

La expansión de la soja tiene al menos cinco correlatos significativos: (a) un aumento explosivo de la tasa de deforestación; (b) la expansión de grandes establecimientos sojeros en desmedro del modelo *farmer* tradicional⁵; (c) una profundización del patrón histórico de extranjerización de la tierra; (d) la incursión de multinacionales dedicadas al negocio de la soja transgénica (operando en la venta de insumos y tecnología, así como en la comercialización posterior del grano); y (e) el desplazamiento y arrinconamiento de la población campesina e indígena (Glauser, 2009; Palau *et al.*, 2007; González Bozzolasco, 2009).

La expansión de la soja no solo ha puesto bajo presión a los “sin tierra”, sino que también ha generado una reestructuración del negocio rural. Dicha reestructuración ha reforzado la presión sobre la población campesina e indígena.

En este sentido, la reconversión de tierra de pastoreo en tierra para el cultivo de soja, ha fomentado la expansión de la ganadería extensiva, nuevamente en grandes superficies, a zonas crecientemente desmontadas para expandir la frontera productiva (especialmente en la zona del Chaco). Mientras tanto, la concesión de tierras para la exploración del gas y el petróleo (en la frontera con Bolivia), así como el aumento de las concesiones mineras para la explotación de metales preciosos (especialmente el oro), también ha restringido las tierras disponibles. Finalmente, el creciente “riesgo ambiental” que se configura en Paraguay (por ej., por el aumento en la utilización de agroquímicos, la deforestación, los deslaves mineros, y la desertificación por monocultivo) ha motivado la compra de grandes

5. Quienes poseen más de 500 ha son actualmente el 2,6% del total de propietarios, pero concentran el 85% de la tierra.

extensiones de tierra por parte de ONGs ambientalistas internacionales para la instauración de reservas privadas (Glauser, 2009).

Aunque el mecanismo de deforestación ha contribuido a generar una frontera móvil, la creciente escasez de la tierra ha contribuido a aumentar su precio (Glauser, 2009), así como, los incentivos para el tráfico ilegal de tierras al amparo de la corrupción del Indert. De acuerdo a los estudios de la ONG Base-IS, las corporaciones multinacionales (proveedoras de insumos y de canales de comercialización) y los productores extranjeros (especialmente brasileños) han incrementado su control territorial mediante tres tipos de mecanismo.

Por un lado, se ha persistido en la ya consabida titulación fraudulenta y la entrega de tierra fiscal a productores extranjeros (legalmente no elegibles como beneficiarios de la reforma agraria). Por otro lado, se ha consolidado el desplazamiento “económico”. En este plano, los grupos sojeros han establecido asociaciones con campesinos paraguayos, quienes, en grandes números, han terminado perdiendo sus parcelas por la imposibilidad de repagar las deudas en que incurrieron para invertir en sus parcelas, seducidos por la posibilidad de beneficiarse del *boom* (Palau *et al.*, 2007). Finalmente, los problemas de contaminación y desaparición de especies por la caza y la pesca, así como los problemas de salud generados por la exposición sostenida a agrotóxicos, estimularon también la migración campesina hacia los centros urbanos⁶.

La dinámica regional

Argentina y Uruguay, así como el sur de Brasil, han sido parte del mismo *boom* sojero observado en Paraguay. Lo anterior ha contribuido a generar

6. A modo de ejemplo, solo 22,3% de 139 familias sondeadas por un estudio de Base-IS no reporta síntomas de intoxicación crónica e intoxicación aguda por agrotóxicos; al tiempo que cerca de 80% de los habitantes rurales entrevistados en cuatro departamentos reporta que la cantidad de caza y pesca ha disminuido de manera drástica en sus comunidades (Palau *et al.*, 2007). Como colofón, cabe señalar que el *boom* exportador no redundó en beneficios fiscales. A modo de ejemplo, el análisis de la recaudación por parte del Impuesto a la Renta Agropecuaria (Imagro) para el año 2008 indica que su contribución a la recaudación fiscal asciende al 0,1% (Ortíz, 2009).

un fenómeno creciente de “difusión” y contagio. No obstante, en cada país el *boom* se asocia a dinámicas políticas y socio-estructurales diferentes. En Argentina, la producción sojera, especialmente en la pampa, se encuentra organizada en base a establecimientos individuales o familiares. En Uruguay, en tanto, se ha asistido a un proceso marcado de concentración y extranjerización de la tierra, en el que grandes conglomerados sojeros de capital argentino han jugado un rol preponderante⁷. Allí, el *boom* exportador, la densificación de la producción forestal⁸, así como la reconversión de áreas pecuarias para el cultivo de soja y otras oleaginosas, ha contribuido para mecanizar el campo, aumentar su productividad y generar un incremento exponencial del precio de la tierra⁹.

La dinámica del negocio sojero en el Río de la Plata se vincula directamente a la realidad paraguaya, en tanto, solo a modo de ejemplo, se ha traducido en un incremento marcado de la presencia de productores rurales uruguayos comprando predios agropecuarios en Paraguay (especialmente en Alto Paraná, en la zona del Chaco). Estos productores vendieron sus campos en Uruguay a precios récords (usualmente a grandes corporaciones sojeras Argentinas) y reinvertieron sus ganancias en la compra de tierra paraguaya. De acuerdo a Glauser (2009), el aumento en la llegada de uruguayos a Paraguay se verificó especialmente entre 2007 y 2008, previamente a la toma de posesión por parte de Lugo.

Llamativamente, y según reporta Glauser (2009), los productores uruguayos adquirieron predios destinados a la reforma agraria a un precio de entre 120 y 180 dólares la hectárea (lo que contraviene el orden legal), conformando en algunos casos propiedades de hasta 20 000 ha (lo que equivale a cinco lotes de reforma agraria cuya extensión tipo es de 4 000 ha). Quienes vendieron dichos lotes fueron o bien beneficiarios de la reforma agraria impulsada por el Indert desde la redemocratización, o bien,

7. Probablemente esto se asocie a los incentivos tributarios presentes en uno y otro país y al clima político hostil presente en Argentina.
8. A la que contribuyeron la Ley de Prioridad Forestal de 1992, así como la más reciente instalación de dos macro-emprendimientos para la producción de pasta de celulosa.
9. Se pasó de un promedio de USD 300 por ha durante los últimos cien años a valores promedio por hectárea de entre 7 000 y 8 000 USD en los últimos 5 años.

“dueños” de tierras mal habidas bajo el gobierno de Stroessner. En ambos casos, la transacción es ilegal, en tanto o bien se requería de una autorización de venta del Indert en el caso de los beneficiarios de la reforma agraria; o bien, los títulos de propiedad se encuentran impugnados como ilegales. No obstante, las transacciones se realizaron, de acuerdo a Glauser, bajo el siguiente mecanismo:

Solo ciertos funcionarios del IBR (hoy Indert) manejaban la información sobre los lotes fiscales disponibles. Esto era posible, y es posible porque hasta el presente no existe un catastro oficial. Ante la inexistencia de un catastro oficial, varios catastros, de orígenes diversos, y que coincidían solo en partes, fueron usados por los interesados en la zona. La borrosidad de la información permitía el tráfico encubierto de lotes. Así, cuando uno de los funcionarios informados recibía una orden superior, tanto en dictadura como en la transición, “liberaba” un lote para que sea transferido al nuevo propietario. Antes de ser “liberados” los lotes permanecían bajo nombres de falsos propietarios o de personas inexistentes. Existe un caso conocido de uno de estos funcionarios que aún después de jubilarse seguía traficando con lotes desde su casa. Los uruguayos que compraron tierras en el norte del Chaco se aprovecharon de una coyuntura especial: en el lapso de tiempo transcurrido entre la victoria electoral de Fernando Lugo, en abril, y su asunción, en agosto de 2008, los funcionarios del Indert que tenían lotes escondidos comenzaron a venderlos masivamente ante la amenaza de una reforma agraria o una revisión catastral que Fernando Lugo había anunciado. (Glauser, 2009, pp. 99-100)

Como argumento a continuación, los funcionarios del Indert no eran los únicos que anticipaban una reforma agraria bajo el gobierno encabezado por Lugo. Reforma agraria que, por lo demás, no se implementó.

Lugo y su gobierno

Lugo llegó al poder en 2008, encabezando una muy heterogénea coalición social y política (la Alianza Patriótica para el Cambio), sin contar además, con mayoría parlamentaria. De hecho, los sectores progresistas o de izquierda que apoyaron su candidatura solo contaban con cinco par-

lamentarios (dos diputados y tres senadores) sobre un total de 125. Los cinco, además, pertenecían a movimientos sociales y partidos distintos.

En este contexto, y como parámetro inicial, conviene señalar que ya en 2009 diversos analistas anticipaban la alternativa del juicio político como un resorte posible para interrumpir el proceso Lugo (Rojas, 2009). En síntesis, en el plano institucional, Lugo poseía una coalición precaria con el tradicional PLRA (cuya elite posee lazos directos con el sector terrateniente y empresarial) y con un campo extremadamente diverso de organizaciones de izquierda. La frágil coalición debía enfrentar a un conglomerado opositor compuesto por la ANR (Partido Colorado), el Unace (Oviedismo) y el Partido Patria Querida (un nuevo partido de centro-derecha, con una agenda programática liberal y pro-probidad).

En el plano social, las organizaciones populares que dieron su apoyo a la candidatura de Lugo radicalizaron rápidamente sus posturas ante la “pasividad” del nuevo gobierno, lo que también generó un rápido quiebre de la Alianza Patriótica en el plano popular (Palau, 2009). De acuerdo al ordenamiento propuesto por Palau (2009), se estructuran varios frentes con posiciones diversas. El Frente Popular y Social junto con el Movimiento Patriótico Popular se ubican en una posición de apoyo al gobierno. Mientras tanto, la Coordinadora por un País para la Mayoría, así como el Frente Patriótico Popular, mantienen una posición crítica respecto al gobierno de Lugo, y persisten en sus reivindicaciones y tácticas de acción directa. Mientras tanto, a mediados de 2009, se conforma la Mesa de Izquierda, en base a la coalición del Partido Comunista, el Partido Convergencia Popular Socialista, el Partido Movimiento al Socialismo y el Partido Tekojoja. La Mesa termina conformando el Espacio Unitario y Popular, con el objetivo de impulsar, durante el período de Lugo, tres reivindicaciones centrales: un proceso de democratización popular, la reforma agraria y una recuperación de la soberanía nacional.

Además de sus complicaciones en el campo estrictamente parlamentario y social, Lugo también se encontró con cuatro obstáculos adicionales: a) la crisis económica de 2008 (la que contribuyó a retroalimentar la ansiedad del empresariado y los terratenientes); b) la campaña de despresigio público liderada por los dos periódicos principales en torno a sus

múltiples demandas por paternidad; c) la incapacidad para controlar un aparato estatal sin músculo, y que permaneció funcionando como aparato del Partido Colorado; y d) el quiebre con un vice-presidente que lideraba un PLRA tensionado por luchas fraccionales y que poseía obvias aspiraciones de desplazarlo del sillón presidencial.

En este escenario, el gobierno consolidó su inoperancia, frustrando las expectativas del movimiento social y de quienes esperaban la instauración de cambios profundos en el funcionamiento del país. Por su parte, y “bajo cuerda”, el presidente entabló negociaciones con parlamentarios de la oposición, especialmente colorados, para lograr cierto grado de gobernabilidad. Ya en 2009, la ausencia de políticas públicas reformistas, así como la continuidad de la lógica prebendal y la corrupción gubernamental resultaban patentes (Rojas Villagra, 2011; Méndez Grimaldi, 2011).

La radicalización de los movimientos populares campesinos, así como muy posiblemente la instigación de invasiones de tierra y acciones violentas por parte de operadores de ambos partidos tradicionales, generaron un aumento de la represión estatal en el medio rural. Al tiempo que concedían gobernabilidad a Lugo a cambio de proteger los intereses económicos de los grandes productores rurales (bloqueando la agenda de reformas), los líderes políticos tradicionales promovieron el quiebre de la Alianza Patriótica mediante la salida del PLRA de la coalición parlamentaria. Dicho quiebre, dio lugar, luego de sucedida la “matanza de Curuguaty”, al juicio político y sustitución expresa del presidente Lugo por el vice-presidente Franco. Dicha sustitución, así como la posterior victoria electoral de la ANR en 2013, restituyeron el orden tradicional en el país, garantizando, además, la continuidad del modelo agroexportador.

Epílogo

La transformación del medio rural en la región se vincula a la interacción entre coyunturas y factores internacionales (por ej., *commodity boom*, consolidación de tecnología transgénica y la mecanización de la producción rural, incremento de los flujos de inversión extranjera e intraregión), factores de institucionalidad nacional (por ej., clima hostil en Argentina, precariedad institucional y legal en Paraguay), y varianza intrapaís (regio-

nes con dotación de recursos productivos, matrices socioeconómicas y de asentamiento humano y capacidad institucional variable). Dicha interacción se vincula, además, a matrices de desarrollo político y social divergentes y de carácter multifinal (el mismo fenómeno, en un contexto institucional y nacional diferente, termina asociándose con desenlaces opuestos).

Considérese, por ejemplo, la migración campo-ciudad verificada en Uruguay y en Paraguay. En el primer caso, la mecanización de la producción rural, así como la sustitución del caballo por las motocicletas de procedencia china (de muy bajo costo), ha impulsado en el campo uruguayo un doble proceso de urbanización (por la migración campo-ciudad de los trabajadores rurales) y sindicalización de trabajadores rurales (por la organización de cooperativas – denominadas *comparsas* – de trabajadores rurales que realizan la zafra en distintos establecimientos, pero que residen en centros poblados). Al amparo de un gobierno que ha estimulado y protegido la sindicalización, este desarrollo ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los antiguos peones rurales¹⁰.

En Paraguay, la migración campo-ciudad se asocia a la conformación de cinturones de pobreza en las principales ciudades del país. Dichos cinturones son hoy un mercado en expansión para el microtráfico de pasta base. Este último no solo ha crecido exponencialmente en el país, sino que se asocia a un incremento significativo de la violencia criminal. La consolidación de Paraguay como territorio de producción de marihuana, así como territorio de tráfico de pasta base de cocaína desde Bolivia hacia Brasil y Europa contribuye también a generar este desenlace¹¹. El contexto estatal y político del Paraguay, la permeabilidad de sus fronteras, y su situación

10. Al mismo tiempo, por ejemplo, ha dejado obsoleta una infraestructura de educación pública rural muy descentralizada (las escuelas rurales se han vaciado, al tiempo que las urbanas se encuentran sobrepobladas).

11. Esta dinámica se asocia a diversos factores. Por un lado, en Bolivia, la sustitución de la exportación de hoja de coca por pasta hace aproximadamente una década, al influjo de un proceso de tecnificación estimulado por la cooperación de los cocaleros con narcos colombianos. Por otro, la llegada de bandas mexicanas, a instalar laboratorios de terminación de cocaína en la periferia de Asunción, para su posterior exportación a Brasil y Europa. Finalmente, y en términos generales, la consolidación de Paraguay como eje del narcotráfico en el cono sur, dada su institucionalidad estatal anémica y corrupta; su posición como segundo productor

geo-política respecto al mercado asociado al tráfico de drogas resulta clave para entender este fenómeno y su proyección a futuro.

No es posible, como resultará obvio, dar cuenta de la complejidad de la economía política del medio rural contemporáneo en la región, en el marco de esta nota. No obstante, esta viñeta, así como estas observaciones finales, son un intento por ilustrar alguna de las transformaciones más relevantes observadas durante la última década. En otras palabras, se trató de insinuar algo de lo que como científicos sociales nos podemos estar perdiendo, mientras discutimos hasta el hartazgo si técnicamente lo de Lugo debe codificarse como un golpe de estado o como un recurso constitucional válido.

Conclusiones

Las dos viñetas presentadas en este capítulo refieren directamente a tres desafíos específicos que deben enfrentar las democracias contemporáneas en América Latina: los efectos de la desigualdad social sobre las estrategias de representación política articuladas por las elites; los efectos de la globalización de los mercados (legales e ilegales) en constreñir la representación política tradicional y la soberanía estatal, y, simultáneamente, en amplificar el “*gap* de expectativas” (lo que usualmente contribuye a una deslegitimación continua del espacio “político”); y, finalmente, los efectos que posee una capacidad estatal desapareja en términos territoriales y funcionales respecto a la restricción de derechos de ciudadanía civil, política y social formalmente garantidos. Aún en aquellos casos en que en términos relativos la democracia representativa funcione bien y logre legitimidad, la ausencia de soberanía estatal sobre áreas y sectores significativos anula la vigencia de componentes cruciales de ciudadanía social, política y civil (véase O’Donnell, 1996; PNUD, 2004; Luna, 2012).

de marihuana a nivel mundial, como vecino del segundo productor mundial de coca (Bolivia); y como vecino del segundo mercado de consumo de narcóticos a nivel global (Brasil).

La ciencia política contemporánea presenta limitaciones importantes para dar cuenta de la complejidad de la realidad latinoamericana. Por su necesidad de afirmación disciplinaria como ciencia nueva, se ha abusado del concepto de “autonomía de lo político”. Hace falta, cada vez más, capacidad para integrar conocimientos y focos analíticos relevantes que provienen de otras disciplinas como la historia, la sociología, la antropología, la psicología y la economía. La fuerte tradición de sociología y economía política que existía en la región ha perdido espacio. Se niega, de esta manera, el empotramiento social, económico e histórico de nuestro objeto de estudio. Como se argumenta *in extenso* en Luna, Murillo y Schrank (2014), existe un desajuste entre los procesos políticamente relevantes que están ocurriendo en la región, y las preguntas de investigación que nos planteamos como académicos (por ejemplo, existe una profusa literatura sobre procesos electorales y partidos políticos y una muy escasa literatura sobre precondiciones fundamentales para la democracia como la capacidad estatal). Más allá de lo temático, se trata en general de preguntas “pequeñas” y simples, para las que es relativamente sencillo argumentar la presencia de un mecanismo causal específico y para las que es posible diseñar una estrategia de inferencia causal técnicamente sofisticada (por ejemplo, analizamos profusamente el comportamiento de los congresistas, usualmente un epifenómeno en el contexto de la política latinoamericana, pero no sabemos casi nada sobre cómo funcionan los poderes ejecutivos). Analizamos congresos, en definitiva, porque existe información disponible y accesible remotamente sobre el comportamiento de los legisladores; porque los congresistas son muchos más que los ministros y por tanto podemos estimar modelos sofisticados que no podríamos desarrollar para analizar el comportamiento de unos pocos ministros; y porque existen una serie de modelos y hallazgos disponibles en la literatura sobre el congreso americano que podemos testear en un nuevo contexto (si los parlamentos latinoamericanos difieren en su funcionamiento respecto al modelo base, tenemos un hallazgo empírico “relevante” y publicable; si encontramos lo mismo que en EEUU, también). Ninguna de estas tres razones tiene que ver con la relevancia sustantiva del congreso en las democracias latinoamericanas contemporáneas.

En suma, si además de modelar, nos interesa comprender mejor la realidad, es preciso reintegrar al análisis politológico componentes de economía y sociología política que se han ido soslayando en el proceso de afirmación disciplinaria de los últimos años. Solamente por esta vía parece posible entender y poder explicar los fenómenos políticos más relevantes que hoy ocurren en la región.

Referencias

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- ALEGRE, E. & ORUÉ POZZO, A. *La Tierra en Paraguay 1947-2007 – Sesenta Años de Entrega del Patrimonio Nacional: Stroessner y el Partido Colorado*. Asunción, Arandurá Editores, 2008.
- BOIX, C. *Democracy and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- CAMPOS RUIZ DÍAZ, D. *Reforma Agraria: Una Causa Nacional Pendiente*. Asunción, Arandurá Editorial, 2013.
- GLAUSER, M. *Extranjerización del Territorio Paraguayo*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2009.
- GONZÁLEZ BOZZOLASCO, I. “Fernando Lugo y la Lucha por la Superación del Estado Oligárquico en Paraguay”. In: ROJAS, L. (org.). *Gobierno Lugo: Herencia, Gestión y Desafíos*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2009, pp. 145-160.
- HIRSHMAN, A. O. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- MELTZER, Allan H. & SCOTT F. Richard. “A Rational Theory of the Size of Government”. *The Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, pp. 914-927, out. 1981.
- MÉNDEZ GRIMALDI, I. “La Mafia Financiera o el Rostro del Crimen Organizado”. In: ROJAS VILLAGRA, L. (org.). *La Economía Paraguaya Bajo el Orden Neoliberal*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2011.

- LUNA, J. P. "State Challengers in Contemporary Latin America: A Typology". APSA Annual Meeting, New Orleans, 2012.
- . *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2014.
- LUNA, J. P.; MURILLO, M. V. & SCHANK, A. "Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality". *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 1, pp. 3-33, 2014.
- O'DONNELL, G. "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v.37, pp. 5-31, 1996.
- ORTÍZ, A. "Los Privilegios Tributarios de los Agroganaderos". *Revista Acción*, p. 299, 2009.
- PALAU, T. "El Desarrollo Rural en el Paraguay 2009: Detalles de una Deuda Anunciada". *Diálogos*, v. 20, 2009.
- PALAU, T.; CABELLO, D.; MAEYENS, A.; RULLI, J. & SEGOVIA, D. *Los Refugiados del Modelo Agroexportador: Impactos del Monocultivo de la Soya en Comunidades Campesinas de Paraguay*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2007.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD, 2004.
- ROJAS, L. (org). *Gobierno Lugo: Herencia, Gestión y Desafíos*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2009.
- ROJAS VILLAGRA, L. (org.). *La Economía Paraguaya Bajo el Orden Neoliberal*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 2011.
- ROSE, R.; MISHLER, C. & HAERPFER, C. *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1998.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). USDA Farm Service Agency. Disponible en: <<http://www.fsa.usda.gov>>. Acceso en: 27 out. 2014.

A América do Sul e a saúde global: um novo paradigma?

DEISY VENTURA • FERNANDA A. PEREZ

Introdução

A cooperação em saúde figura há anos na agenda dos países sul-americanos. O Brasil, por exemplo, já na década de 1990 desenvolveu projetos com a Bolívia para responder aos problemas sanitários fronteiriços, e igualmente com a Colômbia, com ênfase na saúde ambiental e na biologia molecular; com o Paraguai, por sua vez, o foco foi o controle da raiva (Rubarth, 1999). Recentemente, num balanço da política externa do período de 2003 a 2010, o Itamaraty destacou a cooperação brasileira em pontos específicos, como auxílio na instalação de bancos de leite em países como Equador, Peru, Colômbia, Venezuela, Bolívia e Paraguai. O Brasil também assinou acordos sobre saúde na fronteira com Uruguai, Colômbia, Guiana, Venezuela, Argentina e Peru (Brasil, 2011a).

A saúde também esteve presente em mecanismos de integração regional. No Mercosul, por exemplo, ela chegou aos poucos. Como explica Sánchez (2007), em 1992 os países membros discutiram o tema no Sub-grupo de Trabalho 3 (SGT), de normas técnicas, em uma comissão denominada Produtos de Saúde. Somente em 1995 foi criada a Reunião de Ministros da Saúde, e em 1996 foi aprovada a criação de um SGT específico para a saúde. Por sua natureza, os debates no âmbito do Mercosul levam em conta a proteção da saúde das pessoas, mas também se preocupam com a eliminação de obstáculos ao comércio e a harmonização legislativa no que concerne à produção dos bens de saúde. Em outras palavras, o Mercosul é dedicado especialmente às questões sanitárias vinculadas à circulação de bens e mercadorias¹.

1. A análise dos acordos e resoluções alcançados no Mercosul mostra incipiente avanço de temas de saúde na integração (Queiroz & Giovanella, 2011, p. 183). Com o predomínio da

Por outro lado, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que desde 1978 promove a cooperação sanitária na região amazônica², visa à coordenação do manejo de recursos naturais e temas ambientais. A organização já possuía uma Comissão para a Saúde e se preocupava com o acesso dos povos amazônicos à saúde (Buss & Ferreira, 2011). Contudo, em 2009, por conta da assinatura da Declaração de Manaus, os presidentes dos países membros decidiram que a OTCA deveria ter seu papel renovado, ainda que com fulcro nos temas ambientais, determinando a criação da Agenda Estratégica 2010-2020 (Brasil, 2011b)³.

Em atividade desde 1971⁴, o Organismo Andino de Saúde – Convênio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) também visa ações coordenadas em saúde e igualmente cita cooperação com outros mecanismos regionais. Segundo seu Plano Estratégico 2009-2012, “o desenvolvimento do plano pressupõe uma estreita inter-relação e articulação com o Mercosul-Saúde, de tal modo que se permita avançar em uma agenda conjunta que facilite a integração sul-americana em saúde” (ORAS-CONHU, 2009, p. 5).

Apesar das citadas iniciativas, a criação da União Sul-americana de Nações (Unasul) em 2008, e especialmente por meio da instituição do seu Conselho Sul-americano em Saúde, em 2011, trouxe novas perspectivas

perspectiva comercial, a inclusão de temas relacionados às políticas sociais ocorre de forma lenta e subordinada à eliminação de barreiras e à circulação de fatores produtivos (*Idem*, p. 187).

2. Atualmente, uma Agenda Estratégica de Cooperação estabelece as áreas prioritárias para a Coordenação de Saúde da OTCA: coordenação com outras iniciativas; vigilância epidemiológica; saúde ambiental; determinantes de saúde na Amazônia; estímulo, fortalecimento e consolidação da investigação na Amazônia; financiamento da agenda de saúde (OTCA, 2013).
3. Neste documento merece destaque o fato da OTCA afirmar que todas suas ações em saúde devem ser compatíveis com “o Regulamento Sanitário Internacional e com o Plano Quinquenal de Saúde 2010-2015 do Conselho de Saúde Sul-americano da Unasul, e voltado para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)” (OTCA, 2011, p. 41). Em outras palavras, a OTCA deve usar como marcos operacionais determinações da OMS e da Unasul para ação em saúde.
4. O ORAS-CONHU faz parte do Sistema Andino de Integração e tem por objetivo coordenar e apoiar os esforços realizados pelos Estados-membros para a melhora da saúde de seus povos, priorizando os mecanismos de cooperação que impulsionam o desenvolvimento de sistemas e metodologias sub-regionais. As metas desse convênio, inclusive seu plano estratégico, podem ser encontrados em <<http://www.orasconhu.org/>>.

à política de saúde do subcontinente. Considera-se que a Unasul representa uma mudança qualitativa por ser um espaço para consolidação da “América do Sul como espaço de integração em saúde que contribua para o desenvolvimento, incorporando e integrando os esforços e êxitos sub-regionais do Mercosul, do ORAS-CONHU e da OTCA” (Brasil, 2011a). O fato de que a Unasul vale-se das experiências de cooperação anteriores é notável. Porém, seu grande mérito foi demonstrado na ata da I Reunião do Comitê Coordenador do Conselho de Saúde Sul-americano, ao afirmar a possibilidade de coordenação de “posições em temas centrais da integração sul-americana em saúde” e de elaboração de “posições comuns ou concertadas sobre temas de saúde em fóruns e negociações internacionais” (Unasul, 2009, p. 9).

Cabe, então, questionar se tais mudanças teriam levado a uma ressignificação do paradigma de cooperação sanitária na região, não só porque a organização pretende cobrir todo o subcontinente, mas também porque ela se propõe a ir além da ação regional, favorecendo a construção de posições comuns entre os Estados que sejam utilizadas em outros âmbitos de atuação.

Destaca-se, em todo esse contexto, a ação da diplomacia brasileira. A saúde ganhou relevância na política externa, especialmente nos anos de implementação da distribuição gratuita de medicamentos antirretrovirais para a população com HIV/aids, o que transformou o Brasil em um país relevante na discussão da saúde como tema internacional (Souza, 2012; Bliss *et al.*, 2012). Isso se reflete no papel que a saúde tem na América do Sul nos dias atuais.

Nosso artigo apresentará brevemente a Unasul-Saúde, explicando a institucionalidade da saúde dentro da organização; a seguir, referiremos o modo pelo qual o Brasil enfocou o tema do HIV/aids. Mais adiante, trataremos do que a Unasul poderia fazer para auxiliar os países na questão do controle do tabaco, questionando sua capacidade de contribuir com seus membros na implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 2003. Por fim, explicaremos como a Unasul tem auxiliado os países do bloco a agirem em uníssono na reforma da OMS.

A Unasul-Saúde

Criada pelo Tratado de Brasília, em maio de 2008, a Unasul mantém-se fiel à antiga vontade brasileira de desenvolver uma integração regional que englobe toda a América do Sul e não seja focada apenas em sua dimensão comercial (Dabène, 2010). Em virtude do artigo 2 desse tratado, a Unasul tem como objetivo:

[...] construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Embora a saúde não apareça nessa fórmula, o item j do artigo 3 do mesmo tratado inclui entre os objetivos específicos da Unasul “o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde”. O tratado não menciona mais nada sobre a saúde, contudo, a prática dos Estados-membros fez dela um dos mais dinâmicos domínios da integração regional.

Para discernir o que significa o êxito da cooperação em saúde na região, é preciso entender que o tratado da Unasul, embora reflita a orientação progressista da América Latina dos anos 2000, revela uma modéstia institucional que trai a timidez da esquerda em matéria de integração regional (Dabène, 2012, p. 392). Puramente intergovernamental, seu quadro orgânico é composto de três conselhos superiores (o de Chefes de Estado, o de Ministros das Relações Exteriores e o de Delegados Nacionais); de um Secretariado Geral, com sede em Quito, no Equador; de uma presidência *pro tempore* anual; e por doze conselhos dedicados a setores específicos de cooperação.

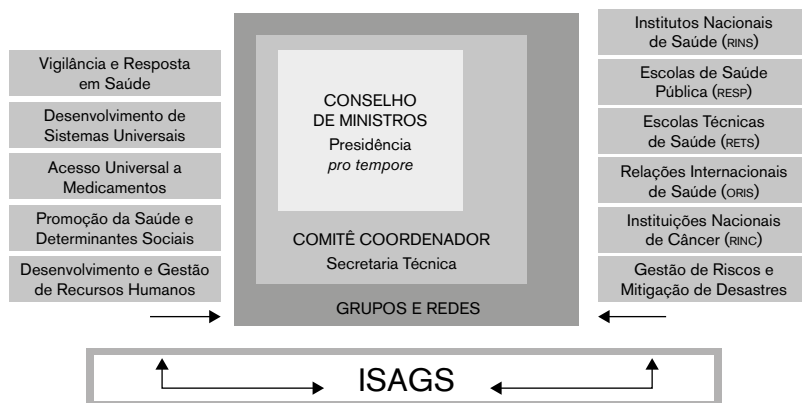
Entre os conselhos setoriais, destaca-se o Conselho Sul-americano de Saúde, também conhecido como Unasul-Saúde, que foi instituído poucos meses depois da criação do próprio bloco, em dezembro de 2008.

O único conselho setorial que dispõe de uma sede permanente é o destinado à energia, localizado na Venezuela. Porém, tanto o conselho encarregado da defesa como a Unasul-Saúde resultaram na criação de órgãos secundários de caráter permanente: o Centro de Estudos Estratégicos da Defesa (CEED), situado em Buenos Aires; e o Instituto Sul-americano de Governo em Saúde (Isags). A estrutura da Unasul-Saúde é representada pela figura 1.

A Unasul-Saúde orienta-se por um plano quinquenal (2010-2015), que elenca 28 metas da cooperação, organizadas em cinco eixos de cooperação que aparecem à esquerda da figura. De um orçamento total de 14,4 milhões de dólares americanos, 10,5 milhões (cerca de 70%) são destinados ao primeiro eixo, relativo à política sul-americana de vigilância em saúde, que pressupõe, entre outros aspectos, a cooperação entre os Estados-membros para implementação do Regulamento Sanitário Internacional (RSI). Paulo Buss e José Roberto Ferreira (2011, p. 2 705), em trabalho de referência sobre o assunto, referem-se aos medicamentos, vacinas e reagentes diagnósticos como “bens públicos regionais”.

Surge aqui uma concepção de integração regional bastante diversa da que habitualmente orienta a política externa brasileira nessa matéria, até

FIGURA 1



Fonte: Isags, 2013.

hoje afeita à retórica do destino comum de povos sul-americanos que não se reconhecem como tais, e condenada a resultados pouco tangíveis (Ventura & Baraldi, 2008). Na Unasul-Saúde, ao contrário, não se trata de mera aliança política, nem de interesses comerciais. Abre-se a brecha para políticas públicas concebidas regionalmente, a fim de construir respostas conjuntas a problemas comuns. Fala-se, por exemplo, numa parceria regional para compra de produtos e tecnologias de saúde, e da futura criação de um “banco sul-americano de preços” (Temporão, 2012). A Unasul já realiza consultas sobre preços praticados por empresas internacionais em cada Estado-membro em relação a alguns medicamentos e insumos (Buss, 2012), o que fortalece a capacidade de negociação dos Estados diante dos fornecedores.

Ademais, no coração de uma estrutura institucional francamente minimalista, como é a Unasul, destaca-se o Isags, criado pela Resolução css 05/2009, em novembro de 2009, e instalado no Rio de Janeiro, em 25 de julho de 2011. Muito dinâmico, apesar de jovem, o Isags tornou-se uma espécie de porta-voz da Unasul-Saúde e encontra-se na origem de numerosas iniciativas. Esse instituto é uma inovação que não encontra paralelo em outros processos de integração regional (Temporão, 2013), nascida do consenso, entre os Ministros da Saúde da região, de que os mais graves problemas dos sistemas nacionais de saúde estão ligados à governança (Buss, 2012). Segundo o artigo 2 de seu estatuto, o Isags tem por objetivo tornar-se um “centro de altos estudos e debate de políticas para o desenvolvimento de líderes e de recursos humanos estratégicos em saúde”, devendo fomentar e oferecer insumos para a governança da saúde nos países da América do Sul e sua articulação regional na saúde global. Mais do que a formação de uma “nova geração” de gestores, o instituto deve contribuir para a adoção de medidas de organização dos serviços de saúde que sejam acertadas entre os Estados-membros (Padilha, 2011b). Mais adiante, voltaremos a mencionar a Unasul como meio de coordenação das posições entre os Estados nos fóruns multilaterais e junto aos atores transnacionais.

Por outro lado, não foram encontrados nos documentos da Unasul-Saúde mecanismos de controle e participação social. Essa ausência surpreende não apenas diante dos princípios do sus, mas também diante das

características da própria Unasul: é pouco provável que outro tratado constitutivo de uma organização internacional mencione tantas vezes a participação social, chegando a erigi-la como objetivo específico do bloco (Ventura & Baraldi, 2008, p. 15).

Além da Unasul, o Brasil conduz projetos de cooperação em saúde com outros países da América Latina. No Haiti, por exemplo, o Brasil está à frente da reconstrução do sistema de saúde, destinando 85 milhões de dólares à construção de hospitais, aos cuidados primários de saúde e à formação de pessoal (Temporão, 2012). Não obstante, cresce a convicção de que “se existe uma prova do fracasso da ajuda internacional, ela é o Haiti” (Seitenfus, 2010). A recente pressão migratória haitiana em direção ao Brasil, gerida com dificuldades pelos governos locais e federal, constitui um elemento adicional de tensão no tratamento que o Estado brasileiro reserva ao Haiti.

Em geral, porém, o balanço dessa cooperação dita “estruturante de saúde” sul-sul é considerado positivo, apesar de uma certa distância entre a grandiloquência da intenção e a materialização do gesto (Buss & Ferreira, 2010b, p. 102). Os próprios atores da cooperação em saúde consideram que é preciso coordenar melhor as agências e organismos que dela participam, pois ocorrem casos de missões que agem no mesmo país na mútua ignorância de suas atividades.

Atores de relevo defendem a adoção de uma lei brasileira sobre a cooperação internacional (Buss & Ferreira, 2012, p. 262). Com efeito, e dependendo de como for feita, a regulação dessa cooperação poderia trazer maior clareza sobre o papel de cada órgão do Estado brasileiro, garantir sua submissão aos princípios previstos pela Constituição Federal (e, no caso da saúde, do sus), além de instituir mecanismos de *accountability* hoje inexistentes.

O modelo brasileiro de resposta à epidemia de HIV/aids

Epicentro da epidemia de HIV/aids na América Latina (Biehl, 2009, p. 17), o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a oferecer, a partir de

1996, o tratamento gratuito a pessoas infectadas. Assim, a oferta universal de acesso aos antirretrovirais constitui um elemento determinante da posição brasileira sobre a governança global da saúde, em particular nos aspectos relativos à propriedade intelectual. No quadro da OMC, o Brasil e a Índia estiveram à frente dos países em desenvolvimento quando da adoção da Declaração sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relativos ao Comércio (ADPIC), conhecida como Declaração de Doha, de 14 de novembro de 2001, que deveria proteger os países produtores de medicamentos genéricos de eventuais demandas no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. O episódio conhecido como Caso Losartan, em que medicamentos genéricos produzidos na Índia foram apreendidos a caminho do Brasil por aduanas europeias, revela, porém, que um longo caminho ainda resta a percorrer para que a saúde pública prime sobre os interesses econômicos da indústria de medicamentos⁵. O Brasil tem defendido a produção de medicamentos genéricos em diversas outras instâncias, em particular na OMS e na Assembleia Geral da ONU.

Um importante estudo de André de Mello e Souza (2012) sobre a política exterior do Brasil diante da epidemia de aids revela que o êxito brasileiro construiu-se num contexto de forte oposição por parte dos Estados desenvolvidos e de grandes empresas – em particular a pressão dos Estados Unidos em favor das grandes transnacionais farmacêuticas – e igualmente em contradição com o que preconizavam, à época, a OMS, a Unids, a Organização Panamericana da Saúde (Opas), o Banco Mundial, a Fundação Gates, entre outros. Souza considera que uma possível explicação para a posição brasileira é a convergência entre os governos (nacional e locais) e as organizações da sociedade civil, todos fortemente influenciados pelo

5. Entre 2008 e 2009, as autoridades aduaneiras europeias realizaram diversas apreensões de medicamentos genéricos autênticos que se encontravam em trânsito em seus portos, especialmente uma expedição do genérico losartan potássico, utilizado contra a hipertensão, produzido na Índia com destinação ao Brasil. Apreendido no aeroporto de Schiphol (Países Baixos) em dezembro de 2008, esse lote foi reenviado ao país de origem. A Índia e o Brasil recorreram à OMC, considerando que o comportamento das autoridades europeias violava, entre outros, a Declaração de Doha, criando obstáculos ao comércio legítimo de medicamentos genéricos, conforme os processos DS408 e DS409 (disponíveis em: <www.wto.org>).

ideário do já citado movimento pela reforma sanitária. O autor sublinha, ainda, que embora essa política tenha começado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ela se mostrou perfeitamente compatível com a nova política externa de Lula, que se pretendia independente e voltada ao mundo em desenvolvimento.

Considerado como um modelo de resposta à epidemia de HIV/aids e seguido por numerosos países em desenvolvimento, o programa brasileiro conjuga estreitamente a política de distribuição gratuita de medicamentos e, diante do elevado preço dos antirretrovirais de marca, a política de incentivo à produção farmacêutica local, seja ela pública ou privada (Cassier & Corrêa, 2009). Esse modelo traduz-se na cooperação internacional brasileira, como o Grupo de Cooperação Técnica Horizontal sobre o HIV/aids (GCTH), criado por 21 países da América Latina e Caribe. Mas é a criação da fábrica de medicamentos em Moçambique o florão da exportação do modelo brasileiro. Primeiro laboratório cem por cento público da África, esse projeto desenvolveu-se sobretudo após 2008, quando passou a ser conduzido pela Fiocruz – especialmente em seu instituto de tecnologia em produtos farmacêuticos, Farmanguinhos. Moçambique é um dos países mais atingidos pela aids no mundo, com 1,7 milhões de pessoas contaminadas em uma população de 21,4 milhões (Oliveira, 2012). Em novembro de 2012, o laboratório apresentou os primeiros medicamentos antirretrovirais ao governo moçambicano (Matos, 2012). Há nele uma demonstração cabal do que significa o adjetivo “estruturante” quando vinculado à cooperação, uma vez que o projeto viabilizará uma política pública de acesso a medicamentos crucial para o funcionamento do sistema nacional de saúde.

Por ter investido cerca de 40 milhões de reais neste projeto, entre 2008 e 2014, além dos custos de transferência de tecnologia relativos a 21 medicamentos, o Brasil foi descrito como “mais um ativista do que um doador”, já que não obteve ganho econômico algum por meio desta cooperação (Foller, 2013) – o que o diferencia não apenas do mundo desenvolvido, mas também de outros países emergentes, como a China.

No entanto, o modelo brasileiro não escapa às críticas. A combinação do ativismo de pacientes, dos interesses da indústria farmacêutica e das políticas de reforma do Estado brasileiro conduziram a uma mudança

progressiva do conceito de saúde pública, hoje compreendido menos como um mecanismo de prevenção e de atenção médica, e mais como uma política de acesso a medicamentos e serviços de saúde; ou seja, uma concepção cada vez mais privatizada e farmacêutica de saúde pública que, em particular no caso da política de resposta à aids, reproduz preconceitos relativos à cor e à pobreza (Biehl, 2009, p. 16).

Não obstante, o Brasil obteve o reconhecimento de numerosas organizações, entre elas a oms e o Programa Comum das Nações Unidas sobre hiv/aids (Onusida), e também de grandes financiadores da cooperação internacional, como a Fundação Gates. Graças a sua resposta à epidemia de hiv/aids, o Brasil tornou-se um *agenda setter* no domínio da saúde (Bliss *et al.*, 2012).

A potencialidade da ação da Unasul para a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco

A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco é o primeiro tratado em saúde pública com iniciativa da oms. Negociado entre 1999 e 2003, ele é um dos tratados com mais países signatários na onu, chegando hoje a 168 ratificações (Collin, 2010).

Com exceção da Argentina, todos os países da América do Sul ratificaram a convenção e, atualmente, dirigem seus esforços para que possam garantir a proibição de publicidades de tabaco. Chile, Equador e Venezuela decidiram taxar pesadamente o produto (nesses países, 81%, 73% e 71% do valor do maço, respectivamente, são impostos), como uma tentativa de diminuir o consumo de tabaco (Isags, 2014).

A tabela 1 demonstra a data de assinatura, ratificação ou adesão e a entrada em vigor da convenção nos países.

Segundo Vera Costa e Silva, tanto o Mercosul quanto a Unasul podem promover políticas de controle de fatores de risco, como é o tabagismo, afirmando que “a Unasul certamente tem um papel importantíssimo no processo da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da oms, especialmente apoiando os países do bloco que são partes do tratado na sua imple-

TABELA 1: *Países Sul-americanos e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.*

País	Data da assinatura	Data da ratificação ou adesão (a)	Entrada em vigor no país
Argentina	25/09/2003		
Bolívia	27/02/2004	15/09/2005	14/12/2005
Brasil	16/06/2003	3/11/2005	1/02/2006
Chile	25/09/2003	13/06/2005	11/09/2005
Colômbia		10/04/2008 (a)	9/07/2008
Equador	22/03/2004	25/07/2006	23/10/2006
Guiana		15/09/2005 (a)	14/12/2005
Paraguai	16/06/2003	26/09/2006	25/12/2006
Peru	21/04/2004	30/11/2004	28/02/2005
Suriname	24/06/2004	16/12/2008	16/03/2009
Uruguai	19/06/2003	9/09/2004	27/02/2005
Venezuela	22/09/2003	27/06/2006	25/09/2006

Fonte: WHO, 2014 (última atualização em 22 de julho de 2014).

mentação” (Isags, 2013c, p. 4). Sendo a Unasul um fórum de conciliação política, boas práticas em países que já controlam o consumo do tabaco podem ser adaptadas para os outros diversos países da região, tornando-a coordenadora do fomento de práticas promovidas pela oms.

A reforma da oms

Os últimos anos foram marcados por um crescente engajamento do Brasil em relação à oms. Em 2013, na última Assembleia Mundial da Saúde (AMS), órgão supremo da oms que se reúne anualmente em Genebra, o Brasil passou a ser o décimo maior contribuinte do orçamento da instituição, passando a arcar de 1,6% a 2,9% do total das contribuições dos Estados, o que representa cerca de 26 milhões de dólares americanos nos próximos dois anos (Chade, 2013). Ademais, o Brasil elegeu-se membro do Conselho Executivo da oms para o período de 2013 a 2016.

Tal engajamento fez-se acompanhar de uma vigorosa crítica em relação ao papel da OMS na governança mundial da saúde. A posição brasileira sobre a reforma da organização bem o ilustra, repreendendo a direção da OMS pela imprensa com que tem conduzido o processo de reforma, assim como o secretariado, que teria se recusado a incluir nos documentos da reforma a expressão “gradual”, ambos sob pressão dos grandes financiadores da OMS, maiores interessados na aceleração da reforma por já terem posições definidas a respeito (Isags, 2012, p. 4). A expressão “saúde e desenvolvimento” teria igualmente desaparecido dos documentos da reforma.

No bojo do processo de reforma, o Brasil propõe que a OMS fortaleça o diálogo com a sociedade civil e com as demais agências ligadas à ONU; que melhore a coordenação entre a sede e os escritórios regionais; e que dê prioridade, em sua atuação, aos determinantes sociais da saúde, em conformidade à Declaração Política do Rio de Janeiro, de 21 de outubro de 2011 (Escorel, 2008).

A conciliação das posições dos Estados-membros da Unasul no seio da OMS faz-se notar nos últimos dois anos. A Unasul-Saúde tem se reunido paralelamente à AMS, a fim de adotar posições comuns, e procurando falar com uma só voz, inclusive no conselho executivo da organização (Isags, 2013a).

Uma das importantes posições conjuntas da Unasul concerne ao grupo de Trabalho sobre o Financiamento e a Coordenação da Pesquisa e do Desenvolvimento (CEWG), cujo relatório final foi aprovado pela 65ª AMS, em 2012, em parte graças à mobilização dos países da Unasul. O documento traz recomendações inovadoras, entre elas a criação de uma contribuição governamental obrigatória para a pesquisa e desenvolvimento de 0,01% do PIB de todos os países, a ser aplicados em situações nas quais a tecnologia não existe, ou não é a mais adequada, ou é oferecida a preço incompatível com a realidade econômica dos países em desenvolvimento (Buss & Chamas, 2012). Quando da 66ª AMS, em 2013, a Unasul-Saúde sustentou a urgência em criar um observatório mundial de pesquisa e desenvolvimento, proposto pelo CEWG (Isags, 2013b).

A posição crítica do Brasil em relação à OMS estende-se igualmente ao debate em torno da Agenda de Desenvolvimento pós-2015, no âmbito da

consulta temática referente à saúde. A OMS, juntamente com outros atores, defende a cobertura universal de saúde, enquanto o Brasil propugna uma cobertura, mais do que universal, equitativa e integral. Enquanto a noção de cobertura universal pode ser objeto de apropriação pelos planos de saúde e abrir caminho aos interesses de mercado, a posição brasileira conforma-se aos princípios do SUS. Para Paulo Buss, a Constituição Federal e a concepção de saúde que ela consagra são os únicos parâmetros possíveis da ação internacional brasileira (Leonel, 2013).

Conclusões

A Unasul representa um novo paradigma para saúde na América do Sul, à medida que, além de coordenar ações no âmbito regional, opera como um fórum para conciliação entre os países com o objetivo de ação externa comum. O Brasil teve importante papel no ganho de importância do tema da saúde para a região. Fica evidente o grande potencial da Unasul, tanto em sua ação vertical (como no caso da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco) como horizontal (por exemplo, a conciliação das posições sobre a reforma da OMS). O grau de consolidação do Isags será, em nossa opinião, uma das mais importantes variáveis da evolução da cooperação em saúde no sub-continente.

Referências

- BIEHL, João. “Accès au traitement du Sida, marchés des médicaments et citoyenneté dans le Brésil d’aujourd’hui”. *Sciences sociales et santé*, v. 27, n. 3, pp. 13-46, 2009.
- BLISS, Katherine; BUSS, Paulo & ROSENBERG, Felix. *New Approaches to Global Health Cooperation – Perspectives from Brazil*. Center for Strategic and International Studies, set. 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Balanço de Política Externa 2003-2010. Relações com os Países Sul-americanos: Saúde*. [s.l.], Ministério-

- rio das Relações Exteriores, 2011a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-saude/view>>. Acesso em: 5 out. 2014.
- _____. *Balço de Política Externa 2003 – 2010. América do Sul: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica*. [s.l.], Ministério das Relações Exteriores, 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.4-america-do-sul-otca>>. Acesso em: 5 out. 2014.
- Buss, Paulo. “Unasul Fomenta Excelência na Gestão da Saúde”. Entrevista concedida a Rodrigo Otávio. *Carta Maior*, 29 ago. 2012.
- Buss, Paulo & CHAMAS, Claudia. “Um Novo Modelo para a Pesquisa em Saúde Global”. *Valor Econômico*, 31 ago. 2012.
- Buss, Paulo & FERREIRA, José Roberto. “Diplomacia da Saúde e Cooperação Sul-Sul: As Experiências da Unasul Saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP”. *RECIIS*, v. 4, n.1, pp. 106-118, mar. 2010a.
- _____. “Ensaio Crítico sobre a Cooperação Internacional em Saúde”. *RECIIS*, v. 4, n.1, pp. 93-105, mar. 2010b.
- _____. “Cooperação e Integração Regional em Saúde na América do Sul: A Contribuição da Unasul Saúde”. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 16, pp. 2 699-2 711, 2011.
- _____. “Brasil e Saúde Global”. In: MILANI, Carlos & PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira – As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV, 2012.
- CASSIER, Maurice; CORRÊA, Marilena. “Éloge de la copie: le reverse engineering des antirétroviraux contre le VIH/Sida dans les laboratoires pharmaceutiques brésiliens”. *Sciences sociales et santé*, v. 27, n.3, pp.77-103, 2009.
- CHADE, Jamil. “Brasil Vai Dobrar Contribuição para a oms em 2014”. *O Estado de S.Paulo*, 23 mai. 2013.
- COLLIN, Jeff. “Global Health, Equity and the who Framework Convention on Tobacco Control”. *Global Health Promotion*, supl. 1, pp. 73–75, 2010.
- DABÈNE, Olivier. *L'unasur – Le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain*. [s.l.], OPALC/Political Outlook 2010, 2010. Disponível em: <www.opalc.org>. Acesso em: 14 jun. 2013.

- _____. “Au-delà du régionalisme ouvert – La gauche latino-américaine face au piège de la souveraineté et de la flexibilité”. In: *La gauche en Amérique Latine 1998-2012*. Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- DABÈNE, Olivier & LOUAULT, Frédéric. *Atlas du Brésil – Promesses et défis d’une puissance émergente*. Paris, Autrement, 2013.
- ESCOREL, Sarah. “História das Políticas de Saúde no Brasil de 1964 a 1990: Do Golpe Militar à Reforma Sanitária”. In: GIOVANELLA, Lígia *et al.* (org). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2008.
- FOLLER, Maj-Lis. “Cooperação Sul-Sul: a Parceria Brasileira com Moçambique e a Construção de uma Fábrica de Medicamentos de Combate à aids”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 3, pp. 181-207, jun. 2013.
- INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE (Isags). *Informe*. Rio de Janeiro, mai. 2013a. Disponível em: <www.isags-unasursalud.org/>. Acesso em: 27 jul. 2013.
- _____. *Informe*. Rio de Janeiro, jun. 2013b. Disponível em: <<http://www.isags-unasur.org/informes.php>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- _____. *Informe*. Rio de Janeiro, ago. 2013c. Disponível em: <<http://www.isags-unasur.org/informes.php>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- _____. *Informe*. Rio de Janeiro, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.isags-unasur.org/informes.php>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- LEONEL, Felipe. “Princípios do SUS Podem Nortear Agenda Pós-2015”. *Informe ENSP*, 4 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/32323>>. Acesso em: 16 jan. 2015.
- MATOS, Alexandre. “Fábrica de Medicamentos de Moçambique Entrega Primeira Remessa”. *Agência Fiocruz de Notícias*, 22 nov. 2012.
- OLIVEIRA, Lícia. “Coordenadora do Projeto da Fábrica de Medicamentos em Moçambique Comenta a Iniciativa”. Entrevista concedida à Danielle Monteiro. *Agência Fiocruz de Notícias*, 25 mai. 2012.
- ORGANISMO ANDINO DE SAÚDE – CONVÊNIO HIPÓLITO UNANUE (ORAS-CONHU). *Plano Estratégico 2009-2012*. Lima, ORAS-CONHU, 2009. Disponível em: <<http://www.orasconhu.org/sites/default/files/plano-ras2009.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2014.

- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNIA (OTCA). *Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica*. Brasília, OTCA, 2011. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf>. Acesso em: 5 out. 2014.
- . *Plano de Trabalho 2013*. II Reunião Regional Virtual de Saúde. 4 fev. 2013. Disponível em: <www.otca.info/>. Acesso em: 27 jul. 2013.
- PADILHA, Alexandre. *Intervenção do Ministro de Estado da Saúde do Brasil na I Reunião de Ministros da Saúde do Brics*. Pequim, 11 jul. 2011a. Disponível em: <portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/ministrobrics.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2013.
- . “Padilha Comenta a Atuação do Isags e Destaca Ações do ms”. *Informe ENSP*, 5 ago. 2011b.
- QUEIROZ, Luisa & GIOVANELLA, Ligia. “Agenda Regional da Saúde no Mercosul: Arquitetura e Temas”. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 30, n. 2, pp. 182-188, 2011.
- SEITENFUS, Ricardo. “Haïti est la preuve de l’échec de l’aide internationale”. Entrevista concedida a Arnaud Robert. *Le Temps*, Genebra, 20 dez. 2010.
- RUBARTH, Ernesto Otto. *A Diplomacia Brasileira e os Temas Sociais: O Caso da Saúde*. Brasília, FUNAG, 1999.
- SÁNCHEZ, Délia M. “Procesos de Integración en Salud: Una Reflexión sobre los Desafíos del Mercosur en Salud”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, supl. 2, pp. S155-S163, 2007.
- SOUZA, André de Mello. “Saúde Pública, Patentes e Atores Não Estatais”. In: MILANI, Carlos & PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira – As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV, 2012, pp. 203-240.
- TEMPORÃO, José Gomes. “José Gomes Temporão Fala sobre a Necessidade de se Melhorar a Saúde na América do Sul”. Entrevista concedida a Ana Cappelano. *Isags Notícias*, 17 abr. 2012.
- . Entrevista. *Isags – Galeria de vídeos*. Publicado em 25 jul. 2013. Disponível em: <www.isags-unasursalud.org/>. Acesso em: 25 jul. 2013.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). *Acta de La I Reunión del Comité Coordinador del Consejo de Salud Suramericano*. Santiago do Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.ocai.cl/actacc.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2014.

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. “A Unasul e a Nova Gramática da Integração Sul-americana”. *Pontes*, v. 4, n. 3, pp. 14-15, ago. 2008.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. [s.l.], WHO, 2014. Disponível em: <http://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/>. Acesso em: 5 out. 2014.

O Brasil, o Mercosul e os acordos preferenciais de comércio: alternativas e perspectivas

UMBERTO CELLI JUNIOR • BELISA ESTECA ELEOTERIO

Introdução

O comércio internacional tem sido marcado por uma proliferação sem precedentes de acordos preferenciais de comércio regionais, sub-regionais, inter-regionais e, em especial, bilaterais (denominados Acordos Preferenciais de Comércio – APC). Atualmente, são poucos os países que ainda não fazem parte desses acordos. Com o impasse nas negociações da Rodada Doha da OMC, a alternativa das principais economias do mundo, como Estados Unidos, União Europeia e China, foi buscar a celebração de APC como forma de consolidar e ter acesso a novos mercados. O receio de boa parte dos países desenvolvidos, de economias em transição e em desenvolvimento de perderem espaço em suas exportações levou-os a aderir maciçamente aos APC, comprovando, na prática, a validade da teoria econômica do denominado “efeito dominó”.

Informações constantes da página eletrônica da OMC dão conta de que existem 585 desses acordos notificados, dos quais 379 estão em vigor. Ao contrário do que ocorria até recentemente, e em razão da própria paralisia da OMC, esses acordos preferenciais de comércio de última geração não possuem mais como objetivo primordial a liberalização do comércio via redução de barreiras tarifárias. Eles se transformaram em novos centros de regulação do comércio global (*deep integration*). Sua proliferação resultou na criação de regimes normativos diferenciados que, apesar de reproduzirem regras básicas da OMC (defesa comercial, barreiras técnicas não tarifárias ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, por exemplo – denominadas *OMC in*), contêm outras que tornam mais rígidas as disposições relativas à propriedade intelectual e imprimem, em alguns ca-

sos, um viés mais liberalizante às negociações sobre o comércio de serviços (*OMC plus*). Tratam, ainda, de áreas não abrangidas pela OMC, tais como regras de promoção e proteção de investimentos estrangeiros, concorrência (antitruste e formação de cartéis), coerência regulatória, meio ambiente, mudança climática e padrões trabalhistas – cláusula social (*OMC extra*).

Na contramão dessa tendência, o Brasil e seus parceiros do Mercosul optaram por continuar privilegiando a OMC como principal foro de negociações comerciais e concentraram seus esforços na conclusão da Rodada Doha. No caso do Brasil, em especial, sua política de comércio exterior tem sido claramente pautada pela sustentação da importância estratégica de alianças preferenciais com países do denominado eixo sul, em detrimento da diversificação e da promoção de acordos de integração (*deep integration*) com grandes parceiros comerciais, como os Estados Unidos e a União Europeia.

O objetivo desse artigo é verificar as consequências da manutenção dessa política e explorar algumas alternativas e perspectivas, especialmente para o Brasil, que possam reverter esse perigoso quadro de isolamento e desconexão com a atual realidade do comércio internacional.

Os APC de nova geração e os mega-acordos preferenciais de comércio

Para se ter ideia das cláusulas e dos temas abrangidos pelos APC de nova geração, é interessante mencionar os modelos adotados pelos Estados Unidos e a União Europeia.

Os Estados Unidos seguem um modelo bem definido e padronizado de APC com características *OMC plus* e *OMC extra* com o objetivo de prover soluções às necessidades atuais do comércio internacional¹. Com poucas exceções, como é o caso de concorrência, as regras de seus APC abrangem frequentemente as mesmas áreas. Regras sobre redução tarifária e

1. Os Estados Unidos celebraram até o momento catorze APC: Israel, Nafta, Jordânia, Cingapura, Chile, Austrália, Marrocos, Cafta-DR, Bahrein, Omã, Peru, Colômbia, Coreia e Panamá.

de origem constam de todos os acordos. Medidas de defesa comercial, regras sobre barreiras técnicas e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (TBT/SPS), serviços e propriedade intelectual, assim como meio ambiente, compras governamentais e cláusula social, também estão presentes em quase todos os APC. Em alguns casos, verifica-se que regras sobre subsídios e agricultura, assim como as relativas a investimentos, foram excluídas.

A União Europeia passou a adotar recentemente nova estratégia com relação a seus APC². Observam-se áreas tradicionalmente reguladas, tais como questões tarifárias, agricultura, propriedade intelectual, medidas de defesa comercial, e outras que envolvem alguns dos chamados novos temas, como concorrência, compras governamentais e meio ambiente (*OMC plus* e *OMC extra*). Outras áreas, como regras de origem, serviços, investimentos, barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias, apresentam variações de acordo para acordo, o que, somado a outros fatores levados em consideração pela UE no momento das negociações (como, por exemplo, o grau de desenvolvimento do Estado com o qual negocia), evidencia maior flexibilidade na conclusão de acordos preferenciais. O tema subsídios, principalmente para a agricultura, tem ficado invariavelmente de fora.

As negociações dos chamados mega-acordos preferenciais de comércio também merecem destaque. Nesse âmbito, duas iniciativas devem ser observadas mais atentamente devido ao alcance econômico dos participantes e ao escopo ambicioso de sua agenda de negociações: a Aliança Transpacífica (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP).

As negociações do TPP, liderada pelos Estados Unidos, atualmente incluem doze participantes (Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã) que, em conjunto, concentram aproximadamente 40% do PIB mundial e mais de 20% das

2. A União Europeia possui APC com 26 países, valendo destacar cinco deles, que revelam suas atuais tendências e características, a saber: México, África do Sul, Chile, Coreia e Colômbia. No total são 32 acordos, levando-se em consideração os outros tipos, a saber, União Aduaneira, Área Econômica e Acordos de Associação Econômica.

exportações mundiais. Possui o ambicioso objetivo de redesenhar completamente o regime internacional de comércio e investimentos. O TPP apresenta regras já denominadas de “geração seguinte” nas áreas de serviços, propriedade intelectual, comércio de bens, comércio e trabalho, comércio e meio ambiente, compras governamentais, coerência regulatória e desenvolvimento.

A TTIP, por sua vez, está sendo negociada entre Estados Unidos e União Europeia. As duas economias representam cerca de 50% do PIB mundial e abrangem aproximadamente um quarto do comércio internacional. Ambas as partes consideram que diferenças regulatórias podem afetar o comércio por meio da criação de barreiras, despesas desnecessárias e duplicação de regras que visam o mesmo fim. Apesar de o conteúdo das negociações do TTIP ainda não ter sido divulgado, o relatório da Comissão Europeia sobre a atual situação das negociações do acordo indica que a coerência regulatória é um tema central³. Da mesma forma, também são abordadas as barreiras técnicas a respeito de alguns setores específicos, como têxtil, químico, farmacêutico, cosmético, equipamentos médicos, veículos motores, tecnologias de informação e comunicação, engenharia e pesticidas. Se a TTIP entrar em vigor, poderá dar início à maior área de livre comércio do mundo.

A conclusão das negociações da TPP e da TTIP significaria a criação de um quadro regulamentar mais aprofundado para o comércio contemporâneo, implicando a reformulação das regras do comércio internacional para o século XXI. Ademais, uma vez que, tanto EUA como UE desempenham um papel significativo no estabelecimento de padrões internacionais para o comércio, um acordo entre os dois inevitavelmente afetaria interesses defensivos e ofensivos de países não participantes do acordo. Conforme ressaltam Dadush (2014) e Baldwin (2014), apesar de os impactos nos países excluídos desses mega-acordos serem majoritariamente setoriais, não se podem ignorar os efeitos sistêmicos advindos da sua conclusão,

3. European Commission, *State of Play of TTIP Negotiations Ahead of the 6th Round of the Negotiations*, 11 jul. 2014. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152666.pdf>.

principalmente quando se trata dos impactos da convergência regulatória prevista nesses acordos.

A opção do Brasil e do Mercosul pelo multilateralismo e pela cooperação sul-sul

Como mencionado anteriormente, apesar desse cenário de expansão dos APC de nova geração e dos mega-acordos inter-regionais, o Brasil e seus parceiros do Mercosul continuaram privilegiando a OMC como principal foro de negociações comerciais e concentraram seus esforços na conclusão da Rodada Doha. Além disso, no caso do Brasil, em especial, sua política de comércio exterior tem sido a de sustentar a importância estratégica de alianças preferenciais com países do denominado eixo sul em detrimento da diversificação e da promoção de acordos de integração (*deep integration*) com grandes parceiros comerciais, como os Estados Unidos e a União Europeia.

Tradicionalmente, a política externa brasileira, em matéria de negociações comerciais, tem priorizado a agenda multilateral estabelecida sobretudo no âmbito da OMC, com destaque para a busca de acesso aos mercados de países desenvolvidos, a manutenção dos mecanismos que favorecem países em desenvolvimento, e o não engajamento em demandas de liberalização que possam comprometer a capacidade de estabelecimento de políticas nacionais e setoriais de desenvolvimento e de autonomia tecnológica (Almeida, 2004).

Na visão brasileira, enquanto as negociações bilaterais de APC do tipo norte-sul não lhe garantiriam poder de barganha suficiente para refletir seus interesses, as negociações multilaterais oferecem ao país melhores condições para fortalecer seu posicionamento em face das pressões exercidas pelos países desenvolvidos.

De fato, um aspecto positivo a ser ressaltado dessa visão é que o Brasil transformou-se em uma das grandes e reconhecidas lideranças na OMC. Como um dos coordenadores do G-20 Agrícola, ao lado da Índia, o país apresentou propostas importantes para a liberalização desse setor e a redução

de subsídios concedidos principalmente por Estados Unidos e União Europeia. Também formulou propostas importantes em Nama (*Non-Agricultural Market Access*) e serviços. Essas propostas procuraram conciliar os interesses dos países desenvolvidos com aqueles dos em desenvolvimento. No entanto, a estratégia de privilegiar as negociações multilaterais relegou as negociações de APC a um segundo plano, sobretudo aquelas com os países desenvolvidos⁴.

Ainda que o discurso oficial fosse o de manter as relações do país no eixo norte-sul (Brasil, 2007), a orientação geral imprimida à política externa do governo Lula (2003-2010), e continuada durante o governo Dilma (2011-2014), reforçou o distanciamento do Brasil em relação aos chamados países do norte. O que se verificou foi a busca do estreitamento das relações do Brasil com os países da América do Sul (Brasil, 2007) e a retomada da cooperação sul-sul. O objetivo foi o de aproximar-se do “mundo em desenvolvimento” e fortalecer o posicionamento desse grupo de países em temas comuns que os afetem, inclusive aqueles relacionados a comércio, nos principais foros de negociação multilateral (Amorim, 2010).

A partir de 2000, quando entrou em vigor a decisão n. 32 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul (decisão CMC n. 32/00), a qual determinou que os Estados-membros passassem a negociar acordos preferenciais em bloco como forma de satisfazer a necessidade de uma política comercial comum, alguns APC foram celebrados nos âmbitos intra e extrarregional, mas sempre com países do sul geopolítico.

No quadro da Aladi, os membros do Mercosul celebraram acordos de complementação econômica com Chile, Bolívia, México (acordo geral e acordo sobre o setor automotivo), Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Cuba. São cinco os acordos comerciais firmados por Brasil/Mercosul com países de fora da região, a saber: Índia, Israel, Sacu (*Southern African Customs Union*), Egito e Palestina⁵. Desses últimos, apenas os acordos com

4. Vale lembrar que as negociações com a Alca fracassaram definitivamente em 2004, mesmo ano que começaram as negociações com a União Europeia, até hoje não concluídas.
5. A rigor, somente os acordos com Israel, Egito e Palestina constituem APC, enquanto os demais são acordos de preferências tarifárias apenas. Existem APC com negociações em curso com Turquia, Jordânia e Paquistão, dentre outros.

Índia e Israel estão em vigor. Trata-se de acordos pouco ambiciosos e com alcance limitado, muitas vezes abrangendo apenas um pequeno número de linhas tarifárias objeto de margens de preferência, tal como ocorre no APC com a Índia, e restritos ao comércio de bens. Os acordos com Israel e Egito contêm a previsão de uma liberalização do comércio de serviços a ser realizada no futuro, sem prazo definido.

As regras existentes relativas ao comércio de bens também mostram-se pouco elaboradas, principalmente quando comparadas ao conteúdo dos novos APC já negociados ou em fase de negociação. Em grande parte dos casos, os APC firmados pelos Estados-membros do Mercosul apresentam regras sobre medidas de defesa comercial, barreiras técnicas, barreiras sanitárias e fitossanitárias que se limitam a reproduzir as regras da OMC, ao contrário dos acordos dos Estados Unidos e da União Europeia que, como visto, contêm regras *OMC plus* em cada um desses temas. Em matérias como propriedade intelectual, investimentos e os chamados novos temas (concorrência, meio ambiente, cláusulas sociais, compras governamentais, investimentos, entre outros), a regulação no âmbito desses APC é praticamente inexistente, havendo, quando muito, apenas cláusulas estabelecendo a cooperação entre as partes.

Diferentemente do Brasil e dos demais Estados-membros do Mercosul, outros países da América do Sul têm-se mostrado engajados em movimentos de negociação para a formação de múltiplos APC regionais e birregionais. Peru, Colômbia e Chile, por exemplo, seguiram o caminho do México, que possui treze acordos, e aderiram a um APC com os Estados Unidos. Chile e Colômbia também firmaram, em conjunto, um APC com a União Europeia. Peru e Chile possuem APC também com a China. No total, a Colômbia possui onze, o Chile, 21 e o Peru, doze APC, sendo que estes últimos também participam das negociações do TPP.

Chile, México, Peru e Colômbia integram, ainda, a Aliança do Pacífico. Baseado nos princípios do regionalismo aberto e do pragmatismo comercial, o acordo é pautado pelo livre-comércio de bens, serviços, pessoas e capital. O processo de integração buscado pelo bloco tem como eixo os acordos econômicos, comerciais e integração vigentes entre as partes em nível bilateral, regional e multilateral. Dado que os membros funda-

dores representam economias emergentes que possuem uma rede significativa de APC e buscam uma maior aproximação comercial com a região asiática, a convergência regulatória intrabloco constitui elemento essencial para garantir a competitividade dos produtos nacionais. Dessa forma, foram criados grupos de trabalho com o objetivo de estabelecer regras regionais comuns em sete áreas: acesso a mercados e regras de origem (liberalização do comércio), facilitação de comércio, controle sanitário e fitossanitário, barreiras técnicas, investimento, compras governamentais e serviços (Perry, 2014).

Ao analisar-se a posição individual do Brasil, enquanto ator internacional independente, pode-se afirmar que, por um lado, o país acertou ao concentrar seus esforços nas negociações multilaterais até 2008, quando ainda havia expectativas de que a Rodada Doha pudesse ser concluída com êxito. Por outro, tendo em vista a atual paralisia da OMC – em que pese o pequeno avanço com o Acordo de Bali de 2013 – a escassez de APC assinados e a consequente ausência de um modelo de negociação de acordos com regras sobre os novos temas que reflitam seus interesses, poderão causar sérios prejuízos ao país.

Primeiro, com relação a uma maior dificuldade de acesso de seus produtos e serviços aos mercados de países que estão engajados em APC. Segundo, e mais importante, porque, ao manter-se em posição de relativo isolamento em relação aos APC já negociados ou em negociação, o país acabará, mais cedo ou mais tarde, tendo de aderir às novas regras de comércio internacional que estão sendo gestadas nesses acordos. Os modelos de APC criados especialmente por Estados Unidos e União Europeia deverão disseminar-se entre os países, e suas regras poderão tornar-se globais, ainda que não tenham sido negociadas no âmbito multilateral. Um exemplo da disseminação de novas regras pode ser verificado na Aliança do Pacífico. Visto que os Estados-membros que a compõem possuem acordos multitemáticos com EUA e/ou UE, os modelos regulatórios anteriormente adotados serão, em certa medida, reproduzidos em âmbito regional com o objetivo de criar espaços de convergência para a rede de acordos comerciais existentes entre os membros, fazendo com que esse

acordo atue, ainda que indiretamente, como um difusor das novas regras adotadas em âmbito bilateral.

Um posicionamento favorável à conclusão de novos APC não ignora, evidentemente, a importância e o crescimento do volume de comércio entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos desde a implantação do Mercosul. Porém, estudos recentes da Fundação Getúlio Vargas chegaram a resultados interessantes ao comparar as vantagens obtidas por meio do comércio intrarregional com o potencial de vantagens comerciais que esses mega-acordos regionais trariam para o Brasil. Os resultados apontam que a entrada em vigor da TTIP e da TPP, quando analisada sob a hipótese de redução total de barreiras tarifárias, combinada com a eliminação de 50% das barreiras não tarifárias, implica uma redução significativa do comércio exterior do Brasil, contribuindo ainda mais para seu isolamento. Por outro lado, a simulação da adesão do Brasil a tais acordos e da conclusão de acordos bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, e Brasil e União Europeia, sob a mesma hipótese, demonstra um aumento significativo nos fluxos de comércio entre os parceiros em ambos os casos, superando, inclusive, os resultados econômicos obtidos no comércio com os países do Mercosul (Thorstensen & Ferraz, 2014).

Evidencia-se, portanto, que o Brasil necessita mudar sua estratégia comercial e econômica. Na medida em que os resultados políticos, econômicos e sociais dos próximos anos no país poderão ditar o padrão que será eventualmente seguido pela região no plano interno e em sua inserção mundial, é fundamental para o Brasil acelerar a celebração de APC e estabelecer um modelo equilibrado que permita sua expansão comercial, sua integração nas cadeias globais de produção e maior atração de investimentos (Cacciamali, Bobik & Celli Junior, 2012, p. 94).

Alternativas ao isolamento do Brasil e do Mercosul

As dificuldades encontradas pelos Estados-membros do Mercosul para avançar na direção de um mercado comum sub-regional são inequívocas

e os desdobramentos desses desafios podem colocar em xeque até mesmo a concepção institucional do bloco.

Há, inclusive, quem afirme que o Mercosul, como mecanismo de liberalização comercial e de abertura de mercados, perdeu relevância e foi transformado “de um tratado econômico-comercial em um fórum que ignora o objetivo inicial dos países-membros” (Barbosa, 2014a) devido a inspirações partidárias (Barbosa, 2014b). Não cabe, no presente artigo, discutir se a condução da política externa brasileira nos últimos anos foi ou não pautada por escolhas ideológicas ou partidárias. Busca-se unicamente avaliar as alternativas colocadas à disposição do Brasil (e do Mercosul) para que seja possível enfrentar o atual quadro de não engajamento frente às novas formas de comércio internacional e às negociações de acordos de livre-comércio bilaterais.

A primeira alternativa que se coloca é a de o bloco se inspirar na recente retomada das negociações de um acordo birregional com a UE (iniciadas no longínquo ano de 2004) para lançar e concluir novas negociações com países que possuem maior peso na pauta comercial brasileira, como os EUA, por exemplo. Contudo, a arquitetura institucional do processo decisório do Mercosul, que favorece a formulação de interesses regionais a partir de uma perspectiva interna, bem como os diferentes perfis negociadores de seus Estados-membros, sugerem que quaisquer objetivos estabelecidos, seja no âmbito comercial ou não, dificilmente refletirão um “mínimo denominador comum” dos interesses de cada país. A complexidade de articulação interna em relação aos temas em negociação e os obstáculos verificados durante as tratativas com o bloco europeu, até mesmo para apresentar uma oferta conjunta a ser levada para a mesa de negociações, confirmam essa hipótese e indicam que essa opção pode não apresentar resultados significativos no curto e médio prazo.

A segunda alternativa é a que tem sido proposta por grupos de interesse brasileiros, que parecem estar unidos para pressionar o governo a se engajar definitivamente no processo de celebração de APC, principalmente com Estados Unidos e União Europeia, e com países emergentes como África do Sul, Índia e México. Para que esse objetivo seja alcançado, muitos desses grupos de interesse e entidades representativas da indústria

nacional têm, inclusive, se manifestado em defesa da transformação da união aduaneira, atualmente em vigor no Mercosul, em uma área de livre comércio (Pedroso, 2013).

Em geral, esses setores reconhecem que o Mercosul continua representando uma posição política muito importante para o Brasil, mas argumentam que talvez hoje isso não seja mais suficiente para satisfazer as necessidades da indústria brasileira. Ademais, apontam para as dificuldades na manutenção da coesão do bloco em negociações externas, evidenciadas pela indisciplina comercial nas constantes perfurações da Tarifa Externa Comum (TEC) por Estados-membros do Mercosul, além da preservação de regimes e regras de comércio de natureza unilateral que já deveriam ter sido renunciados em prol do regime comum (CNI, 2005). A configuração do Mercosul como apenas uma área de livre comércio significaria a abolição da TEC e, principalmente, daria a seus Estados-membros liberdade para a realização de acordos comerciais isoladamente.

Ao refletir sobre a conclusão de APC de forma independente por países que pertençam a uma iniciativa de integração regional, Araújo (2007) afirma que isso não impede que seus membros considerem essa possibilidade, ainda que um acordo proíba a negociação individual com terceiros, como é o caso do Mercosul após a decisão CMC n. 32/00. Como bem destacado por ele, a negociação conjunta é uma escolha política, “que pode ou não traduzir-se em norma jurídica”, e deve ser projetada e aplicada de forma a refletir os interesses nacionais.

Apesar da validade de tal proposta do ponto de vista interno, isso só seria possível com a modificação do conteúdo do Tratado de Assunção, uma vez que a adoção de uma TEC está expressamente prevista em seu artigo 5º (“Durante o período de transição, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são: [...] c. Uma tarifa externa comum, que incentive a competitividade externa dos Estados Partes”).

Em face da virtual impossibilidade de mudança do tratado, seria, portanto, importante considerar uma terceira alternativa mais concreta, qual seja, a adaptação dos instrumentos do Mercosul à nova realidade do comércio internacional.

Com o objetivo de experimentar diferentes abordagens nas negociações com terceiros, além de sugerir a introdução de elementos que permitam a adoção de múltiplas velocidades para a negociação de acordos (Peña, 2009), Félix Peña (2013) recordou a possibilidade aventada durante a VI Cúpula Brasil-UE, segundo a qual seria possível a realização de um conjunto de acordos bilaterais entre Brasil e União Europeia sobre *anything but trade*, ou seja, sobre tudo menos barreiras tarifárias, o que incluiria especialmente a negociação sobre barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias e regulatórias (Eubrasil, 2013).

De fato, a decisão CMC n. 32/00 pode ser interpretada dessa forma se for observado que, em seu artigo primeiro, os Estados-membros do Mercosul reafirmam o compromisso de negociar de forma conjunta “acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias.” Ao referir-se explicitamente às preferências tarifárias, é possível inferir que a negociação dos demais temas atualmente incluídos em APC poderia ser realizada de forma não conjunta.

Essa poderia ser uma alternativa viável ao Brasil no curto e médio prazos, não apenas em relação à UE mas também a possíveis parceiros comerciais, pois, ao mesmo tempo em que proveria os demais Estados-membros do Mercosul de tempo para negociação e conclusão de compromissos de liberalização, abriria novos caminhos para que o mercado interno brasileiro pudesse retomar seu crescimento (Valladão, 2013).

Nesse sentido, a constituição de um bloco na região sul-americana, como a Aliança do Pacífico, pode dar origem à oxigenação e inspiração necessárias para que mudanças indispensáveis sejam realizadas no Mercosul. A Aliança do Pacífico é vista atualmente como a plataforma de integração mais importante da América Latina, pois, além de eliminar as tarifas em mais de 90% dos bens e serviços comercializados intrabloco, é notável a velocidade com que avanços na integração estão sendo concretizados: em menos de dois anos já houve a flexibilização de regras de origem e de normas técnicas, com o objetivo de fortalecer cadeias produtivas da região. Apesar de estarem comprometidos com uma integração profunda, os Estados-membros da aliança mantiveram sua autonomia para a conclusão

de APC com outros parceiros, o que sugere a viabilidade da adoção de um modelo similar pelos países do Mercosul.

As numerosas vertentes que compõem o tema impedem que um estudo como este, que teve por objetivo analisar as alternativas e as perspectivas da inserção comercial do Brasil e do Mercosul no novo contexto do comércio internacional, se pretenda exaustivo. A determinação da política adotada pelo bloco depende da cooperação entre os países que o compõem e pode ser influenciada por diversos fatores internos e externos, estando, consequentemente, sujeita a inevitáveis mudanças. No entanto, apesar das dificuldades inerentes a um mundo *multiplex* (Acharya, 2014), o Brasil deve definir, tão logo possível, uma estratégia que corresponda às necessidades dos interesses nacionais.

Considerações finais

É fato que o Mercosul, hoje, vai muito além do mecanismo de liberalização comercial nos moldes em que foi estabelecido no início da década de 1990, possuindo componentes sociais e políticos que não podem ser ignorados. Isso, entretanto, não é suficiente para justificar a manutenção do bloco na forma em que se encontra, pois, claramente, não se trata mais da melhor opção para a inserção do Brasil no comércio internacional.

Ao priorizar uma política de comércio exterior desatualizada e desconectada da formulação de novas regras, o Brasil pode não somente deixar de obter ganhos decorrentes da liberalização comercial com parceiros estratégicos, como também pode perder acesso a mercados devido à formulação de novos arranjos econômicos entre outros atores.

Nesse contexto, redesenhar as relações com o Mercosul de modo a facilitar o engajamento do país nos APC não seria uma hipótese descartável. Considerando as dificuldades políticas e legais para desfazer o bloco, algumas alternativas foram consideradas para que sua mobilidade comercial seja retomada, como, por exemplo, o retorno a uma zona de livre comércio nos moldes da Aliança do Pacífico, a flexibilização do cronograma de negociações entre os Estados-membros, ou mesmo a autorização

de negociações comerciais isoladas entre os membros e terceiros países, apesar da decisão CMC n. 32/00.

Seja como for, o fato é que não há mais tempo a perder.

Referências

- ABREU, Sergio. “A Inserção Externa do Uruguai: Uma Visão Política e Estratégica”. *Diplomacia, Estratégia e Política*, n. 4, pp. 169-205, 2006. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/304-Revista_DEP_-_Diplomacia_Estrategia_Politica_-_04_Portugues.pdf>.
- ACHARYA, Amitav. “The Post-American Multiplex World”. *Huffington Post*, 14 jul. 2014. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/amitav-acharya/new-global-order_b_5582935.html>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- AKHTAR, S. & JONES, V. *Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief*. [s.l.], Congressional Research Service, jul. 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, pp. 162-184, 2004.
- AMORIM, Celso. “A Política Externa Brasileira no Governo do Presidente Lula (2003-2010): Uma Visão Geral”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. spe, pp. 214-240, 2010.
- ARAÚJO, Ernesto H.F. *O Mercosul: Negociações Extrarregionais*. Brasília, FUNAG, 2007.
- BALDWIN, Richard. “The Systemic Impact”. In: WORLD ECONOMIC FORUM. *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?* Genebra, WEF, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.weforum.org/reports/mega-regional-trade-agreements-game-changers-or-costly-distractions-world-trading-system-0>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- BARBOSA, Rubens. “O Brasil e os Novos Blocos”. *O Estado de S. Paulo*, 11 fev. 2014a. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-e-os-novos-blocos-imp-,1128993>>. Acesso em: 25 dez. 2014.

- _____. “Mercosul, Retórica e Realidade”. *Folha de S.Paulo*, 5 mai. 2014b Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/05/1449347-rubens-barbosa-mercopol-retorica-e-realidade.shtml>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- BRASIL (pres. Luiz Inácio Lula da Silva). *Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional*, 2007.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*. Brasília, MRE/FUMAG, 2007. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio_de_Politica_Externa_Posicoes_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; BOBIK, Marcio & CELLI JUNIOR, Umberto. “Em Busca de uma Nova Inserção da América Latina na Economia Global”. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75, pp. 91-110, 2012.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Mercosul: As Dificuldades da Agenda Interna e o Avanço do Comércio*. [s.l.], CNI, ago. 2005.
- GACS, David. “Pacific Alliance Deepens Integration, Announces Mercosur Meeting”. *2014 Santiago Blog*, Council of the Americas (COA), 23 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.as-coa.org/blogs/2014-santiago-blog-pacific-alliance-deepens-integration-announces-mercopol-meeting>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- DADUSH, Uri. “Potential Responses to Mega-Regionals by Excluded Countries”. In: WORLD ECONOMIC FORUM. *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?* Genebra, WEF, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.weforum.org/reports/mega-regional-trade-agreements-game-changers-or-costly-distractions-world-trading-system-0>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- EUROPEAN COMMISSION. *State of Play of TTIP Negotiations Ahead of the 6th Round of the Negotiations*. 11 jun. 2014. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152666.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- EUBRASIL. *Eubrasil Letter to Vice-President Antonio Tajani – European Union Mission to Brazil*. Eubrasil. Out. 2013. Disponível em: <<http://www.eubrasil.eu/en/2013/10/07/eubrasil-letter-to-vice-president-anto>

- nio-tajani-european-union-mission-to-brazil-october-1011-2013/>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- FERGUSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R. & WILLIAMS, B. *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*. [s.l.], Congressional Research Service Report for Congress, jun. 2013.
- “HOY, Primera Participación Paraguaya en Cumbre de la Alianza del Pacífico”. *ABC Color*, 19 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/hoy-primera-participacion-paraguay-en-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-1257072.html>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- PEDROSO, Rodrigo. “Mercosul Isola o Brasil do Mundo, Afirma CNI”. *Valor Econômico*, 29 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3251916/mercosul-isola-o-brasil-do-mundo-afirma-cni>>.
- PEÑA, Félix. *Grietas Estructurales en Mercosur: Es Posible Adaptar Algunas de Sus Reglas de Juego a las Realidades Actuales?* [s.l.], nov. 2009. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-11-grietas-estructurales-en-mercosur>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- . *The Art of Achieving Sustainable Equilibrium Points: Its Relevance for International Trade and Regional Integration Strategies*. [s.l.], out. 2013. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negotiations&neagno=report/2013-10-the-art-of-achieving-sustainable-equilibrium-points>>. Acesso em: 25 dez. 2014.
- PERRY, Guillermo. *The Pacific Alliance: A Way Forward for Latin American Integration?* [s.l.], Center for Global Development, jun. 2014. Disponível em: <www.cgdev.org/publication/pacific-alliance-way-forward-latin-american-integration>.
- SILVA, André L.R. & ANDRIOTTI, Luiza S. “A Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010)”. *Conjuntura Austral*, v. 3, n. 14, pp. 69-93, 2012.
- SOARES DE LIMA, Maria R. & MILANI, Carlos R. S. “Privatização ou Democratização da Política Externa Brasileira?”. *Carta Maior*, 1º abr. 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Inter>>.

nacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>.

THORSTENSEN, Vera & FERRAZ, Lucas. “O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega-acordos Comerciais”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, n. 16, pp. 5-18, 2014.

VALLADÃO, Alfredo G. A. “Emergent Brazil and the Curse of the ‘Hen’s Flight’”. *CEPS Working Document*, n. 379, fev. 2013. Disponível em: <http://aeci.pitt.edu/40417/1/WD_No_379_Valladao_Emergent_Brazil.pdf>.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Regional Trade Agreements*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Acesso em: 25 dez. 2014.

Proposta de integração produtiva em energia: recursos minerais para o desenvolvimento na América Latina

ILDO LUÍS SAUER¹

Introdução²

Os debates envolvendo o desenvolvimento da América Latina, incluindo a apropriação social da energia e de outros recursos naturais e seu papel no modo de produção atual, compõem-se de dimensões distintas, ainda que permanentemente interligadas: (i) a disputa pelos excedentes decorrentes da propriedade de recursos naturais de alta qualidade; (ii) o papel dos recursos naturais no mecanismo causal de aumentos de produtividade desencadeados pela Revolução Industrial; (iii) a participação da região no valor produzido globalmente e repartição desigual, não equitativa, do valor produzido nos países da região em favor dos países centrais.

Dada a amplitude do problema e seus inúmeros desdobramentos, este texto busca, sobretudo, apresentar uma breve revisão das visões hegemônicas sobre as causas do subdesenvolvimento e formular duas propostas que possam sinalizar a superação dos limites reconhecidos, quer pelo incremento da produtividade do trabalho social, quer pela apropriação dos excedentes relacionados à utilização dos recursos naturais de alta qualidade. De forma simplificada, três perspectivas aparecem, implícita ou explicitamente, nas análises dos processos de desenvolvimento e nas propostas e práticas relacionadas à estruturação dos processos de produção

1. Em agradecimento, o autor registra a contribuição, na elaboração deste artigo, de Javier F. Escobar, Carlos Meza, Carlos Centurion, Mauro F. Silva, Victorio Oxília, Nilton B. Amado e Nilson A. Souza.
2. Introdução adaptada do texto “Energia, Recursos Minerais e Desenvolvimento”, de I. L. Sauer, N. B. Amado e S. Seger Mercedes, publicado pela Fisenge (Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros), Rio de Janeiro, 2011.

e à apropriação da energia e dos recursos minerais ou naturais, além dos intercâmbios com outras regiões do mundo.

A concepção da teoria da dependência, sistematizada no trabalho de Faletto e Cardoso, tem origem na análise do marxista alemão Andre Gunder Frank, criticando a teoria da revolução democrático-burguesa que propunha a aliança dos trabalhadores com a burguesia, pois afirmava a inexistência da burguesia na América Latina (Frank, 1967; 1983). Paradoxalmente, a partir da crítica de Gunder Frank, Faletto e Cardoso entendiam que a solução para a inexistência de uma burguesia local, capaz de ancorar o desenvolvimento em bases capitalistas, estaria na dependência associada. A associação ao capital estrangeiro, com a poupança externa, instrumentalizada pelas multinacionais, cumpriria este papel (Cardoso & Faletto, 1970). Revestiu-se na prática de uma justificativa elegante para a subordinação ao capitalismo central, e, por isso mesmo, foi saudada pela intelectualidade norte-americana como uma saída da esquerda democrática para lutar pela justiça social. Essa percepção permite compreender o terreno fértil encontrado pela onda neoliberal, a partir dos anos 1980, para ações concretas: privatização das telecomunicações, da energia elétrica, da siderurgia, dos recursos minerais, de empresas petrolíferas, concessões de blocos de petróleo e desmonte do Estado empreendedor com sua substituição pelo Estado mínimo regulador.

A concepção estruturalista, gestada no âmbito da Cepal, sob a liderança de Raul Prebisch, com forte participação de Celso Furtado, centra-se na proposta do desenvolvimento a partir de uma revolução capitalista nacional ou regional, associando empresários, trabalhadores e governo. Uma das expressões concretas disso foi o programa de substituição de importações como alavanca para a industrialização local, implantando empresas estatais para prover infraestrutura e insumos, além de bancos públicos para o financiamento.

A terceira concepção, também inspirada na análise de Gunder Frank – compreendendo o caráter incipiente da burguesia nacional e o seu traço entreguista e de associação com o imperialismo – propunha o desenvolvimento do país em bases socialistas, sem a necessidade da fase capitalista. Teve como seguidores iniciais Ruy Mauro Marini (1977; 1992), Vânia

Bambirra (2012) e Theotônio dos Santos (1967). Fundamentalmente, esse enfoque reconhece os limites dos processos de produção na região, entendendo que, nos processos de intercâmbio com os países centrais do capitalismo, parte substancial do valor gerado localmente é apropriado por aqueles, mantendo um continuado processo de dependência e subordinação. O caminho para a ruptura desse mecanismo de subordinação passaria pelo aumento da produtividade social do trabalho e pela apropriação local do valor gerado. No estágio atual de abertura dos mercados, de globalização das cadeias produtivas e da mundialização financeira hegemônica, os conceitos subjacentes a essa visão podem subsidiar o encaminhamento de propostas capazes de superar os impasses do subdesenvolvimento da região. No contexto presente, há duas posições possíveis: apostar na revolução capaz de superar o sistema capitalista, ou reconhecer as limitações do processo histórico e propor soluções viáveis, compatíveis com essa visão. Marini, no livro *América Latina: Dependência e Integração*, explicita porque a integração regional é uma arma fundamental contra a dependência. Conforme Souza, Moura & Silva (2014), pela concepção de Marini:

[...] a integração deveria entender-se como a formação de uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo e que promova a redução da superexploração do trabalho. O pressuposto é o de que quanto maior a dependência externa da América Latina, menores suas possibilidades de integração; ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua dependência entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional.

A abordagem de integração regional iniciada pela Alalc (Associação Latino-americana de Livre-comércio), passando posteriormente pela Aladi, o Tratado do Mercosul e o Acordo de Cartagena, entre outros, não permitiu escapar da dependência, posto que simplesmente se estendeu, em nível regional, a visão predominantemente comercial e de exploração de recursos naturais, favorecendo o processo de acumulação capitalista nos países centrais. Um novo paradigma de integração regional foi proposto pelas iniciativas da União de Nações Sul-americana (Unasul) e mais re-

centemente pela Comunidade de Estados Latino-americanos (Celac), que propõem, entre outras diretrizes, embasar o processo de integração numa das principais fortalezas da região: a existência de abundantes recursos naturais e as potencialidades de um aproveitamento conjunto, orientado a uma agregação de valor em benefício da região.

Assim, ainda persistem na América Latina espaços extraordinários para promover o direcionamento dos benefícios oriundos da apropriação social dos recursos naturais – pontificados pelo petróleo e gás natural, potenciais hidráulicos e eólicos, urânio, minérios de ferro, alumínio, nióbio, manganês, lítio, terras raras, além do acesso à terra –, para a implementação de um projeto de desenvolvimento econômico e social capaz de atenuar as assimetrias sociais e regionais, de promover a autonomia dos povos, resgatando os valores da liberdade, igualdade e fraternidade. A ideia fundadora das propostas elencadas neste texto baseia-se na criação de mecanismos de aumento da produtividade do trabalho social na região e da apropriação de suas rendas – que, por sua vez, originam-se principalmente da natureza e do regime de propriedade dos recursos, sobre os quais são aplicados os esforços de produção, resultando em lucros suplementares e ganhos extraordinários, ausentes dos processos capitalistas de produção em condições concorrenciais normais – e sua destinação para fins sociais e públicos.

A superação concreta do subdesenvolvimento na região, na perspectiva deste artigo, está vinculada com a ruptura dos processos de trocas desiguais com os países centrais, de forma a aumentar a produtividade do trabalho social, e ao mesmo tempo promover a acumulação do excedente, originado do trabalho e das rendas, e destiná-lo para novos investimentos produtivos e sociais.

Desde o começo do século XXI, verificou-se uma mudança no paradigma histórico vigente nos termos de troca: houve um progressivo incremento nos preços dos produtos primários, especialmente os produtos agropecuários, minérios e petróleo, substancialmente vinculados principalmente à demanda da China, para sustentar seu agressivo programa de industrialização e urbanização. A América Latina foi beneficiada por um “bônus” externo, proporcionado pelas exportações em termos mais favoráveis. Essa mudança beneficiou de forma relevante a maior parte dos países

da região, com o excedente econômico injetado nas economias permitindo a redistribuição e, assim, um alívio nas condições concretas de vida de parcelas da população, mas principalmente um acúmulo incremental para os operadores dos negócios. Todavia, duas questões emergem: de um lado, notam-se sinais da chamada “doença holandesa”, a dependência da economia das rendas geradas a partir de produtos primários, e também, de outro, um processo de desindustrialização. Com o eventual encerramento desse ciclo, em decorrência das mudanças estruturais do avanço do processo de industrialização e urbanização da China, com a redução da dependência dos produtos da região, pela sua produção por outros países mediante arranjos liderados pela própria China na Ásia, África e na América Latina, o quadro resultante se configura como dramático para o desenvolvimento dos países latino-americanos.

Portanto, mesmo com o alívio temporário proporcionado pelo excedente primário, o desenvolvimento da região depende do avanço da industrialização e urbanização, impulsionando o incremento da produtividade social do trabalho mediante a utilização de recursos naturais de alta qualidade e processos tecnológicos avançados, viabilizando a geração de valor em maior intensidade, com a apropriação das rendas do segmento energético, agrário e mineral, e com a distribuição equitativa do valor. Nesse quadro, duas propostas enunciadas em linhas gerais neste artigo adquirem relevância ao buscar simultaneamente cumprir estes objetivos.

A relevância do papel da energia, dos recursos naturais e do progresso tecnológico

A história da humanidade guarda profundos vínculos com o processo de apropriação social dos recursos naturais – sobretudo a energia – em todos os modos de produção, incluindo os anteriores ao capitalista: comunista primitivo, escravista e feudal. No início do processo de civilização, a apropriação da energia pela humanidade se deu pela agricultura e pela pecuária, as quais por meio do aproveitamento controlado da fotossíntese e da cadeia alimentar, “organizavam” a energia direta do sol. A passagem

do sistema de coleta para o de produção agrícola representou um impacto ímpar na produtividade da produção de alimentos e na reprodução da população e, em síntese, resultou no aparecimento das instâncias organizadoras da vida social: a divisão do trabalho, o comércio/mercado, a guerra, a defesa, o poder. A complexidade dessas formações recrudesceu, sempre visando à aquisição de territórios mais produtivos e seguros e, logo, dos resultados da energia controlada: gente, terra, plantações, gado — que significavam matéria-prima —, manufatura, comércio, riqueza.

A energia disponível provinha do sol, dos músculos, da força das águas e dos ventos, da madeira e do carvão. Os ganhos de produtividade estavam atrelados ainda à qualidade dos sítios em que viviam os homens, seu clima e seus recursos. Esse modo de produção predominou até, aproximadamente, o século XVIII. O calor tornou-se a mola mestra do modo de vida urbano-industrial, quando já se consolidava o novo padrão baseado não mais em extrair riqueza exclusivamente da terra, mas de gerá-la nas cidades, pela confecção de bens e serviços, utilizando mais e mais aparatos mecânicos e automáticos, que reduziam custos e ampliavam a fabricação das mercadorias, potencializando os ganhos de produtividade do trabalho socialmente incorporado. O carvão mineral sucedeu o vegetal no fornecimento de energia para as atividades cotidianas e a incipiente indústria. As primeiras máquinas térmicas, utilizadas para bombear água para fora das minas, engendraram a futura construção de James Watt. A associação dessas máquinas com os teares ingleses estabeleceu o marco da Revolução Industrial, impulsionada em escala e velocidade pelos navios e trens a vapor.

O carvão poderia continuar sendo a fonte por excelência de energia para manter o funcionamento do sistema, pois é o recurso fóssil mais abundante do planeta (aproximadamente quatro trilhões de barris equivalentes de petróleo em reservas). Entretanto, já no final do século XIX, outra máquina térmica transformou um insumo praticamente sem valor em necessidade essencial da vida moderna: a associação entre a indústria do motor de combustão interna e a do petróleo, com forte apoio do sistema financeiro. A expansão do automóvel como meio de transporte gerou uma demanda sustentada de produtos petrolíferos e, ainda que utilizado

para outras finalidades, inclusive não energéticas, o consumo maciço de petróleo no mundo, hoje, destina-se ao transporte.

Nessa mesma época, surgem as telecomunicações, o gerador, o motor e a transmissão elétricos. Os derivados do petróleo e a eletricidade, produzida a partir dos potenciais hidráulicos, do carvão e também do petróleo, tornaram-se a principal forma de energia do modo de vida urbano-industrial, que persiste até o presente. Desde então, o que se seguiu foram a sofisticação e hegemonização do modo de produção capitalista, com sua inerente necessidade da multiplicação *ad infinitum*. Enquanto a termodinâmica assim o permitir, a acumulação do capital e a apropriação dos excedentes, de forma cada vez mais concentrada, descentralizam a geração de riquezas, não mais restrita à propriedade de um território específico.

O controle sobre a propriedade dos meios de produção, dos conhecimentos tecnológicos adquiridos e da mão de obra foi fundamental para a determinação deste processo e sua consolidação. O fracionamento da potência permitiu uma liberdade sem precedentes para a produção, que podia, agora, mover-se para onde os ganhos compensassem mais, seja onde estão as matérias-primas de maior qualidade ou a mão de obra de menor custo. O desenvolvimento das telecomunicações permitiu, primeiro, o controle das matrizes sobre suas filiais, alastradas nos países de origem e no ultramar e, posteriormente, o controle instantâneo de operações do chão de fábrica a longa distância e, sobretudo, a realização das transações financeiras que sustentam todo o edifício, entre corporações separadas por continentes. A mobilidade, permitida inicialmente pelos biocombustíveis – os óleos vegetais de Rudolph Diesel e o etanol, favorito de Henry Ford – e pela eletricidade – sim, os primeiros automóveis foram mais elétricos do que movidos a combustão –, potencializou a esfera da distribuição levando o sistema a uma globalização mais extraordinária que aquela promovida pelos grandes navegadores.

Esse desenvolvimento não poderia prescindir do vínculo com o sistema financeiro que, desde o início aliado aos oligopólios da energia – elétrica e petrolífera –, permitiu que as inovações tecnológicas saíssem do campo teórico, transformando-se em negócios extremamente rentáveis. A apropriação da energia também está atada à apropriação dos materiais, cujo

aperfeiçoamento foi necessário para suportar as forças e temperaturas cada vez maiores a que estavam submetidos os novos aparatos – motores, geradores e outros. A sofisticação da indústria das telecomunicações também passa a exigir materiais originais e aprimorados. Novas ligas e substâncias naturais ou sintéticas são cada vez mais baratas e disseminadas.

Na América Latina, a percepção do papel da apropriação social da energia, especialmente do petróleo e da energia elétrica, nos processos de transformação social induzidos pela industrialização e urbanização esteve no cerne da luta dos povos de vários países, a partir das primeiras décadas do século xx. Essa concepção foi a base da pregação do general argentino Enrique Mosconi, a partir da década de 1920, que inspirou a criação de várias empresas estatais de petróleo na região.

Os dois projetos propostos nas seções seguintes explicitam a estratégia de integração produtiva na América Latina, no contexto de um novo paradigma de integração regional: a incorporação de uma grande empresa energética regional a partir dos ativos existentes em iniciativas binacionais – Itaipu, Yacyretá e Salto Grande, entre Paraguai, Brasil, Argentina e Uruguai; e a implantação de uma cadeia produtiva para promover a mobilidade elétrica sustentável na região, mediante a manufatura de veículos elétricos e baterias de lítio, a partir das vantagens comparativas e sinergia de recursos da Bolívia e do Paraguai.

Os objetivos da integração energética no Cone Sul são reduzir os custos e o risco de escassez de energia; minimizar os custos reais de geração de energia elétrica na região; reduzir o consumo desnecessário de combustíveis fósseis; garantir que o benefício obtido com a sinergia da integração e a renda da energia seja apropriada em benefício da população local. De forma análoga, a implantação cooperativa entre Bolívia e Paraguai de uma cadeia produtiva de baterias e automóveis elétricos permite valorizar o processamento local de recursos naturais, como eletricidade e lítio, incrementar a produtividade social do trabalho, ampliar o consumo e emprego locais, além de propiciar a oportunidade de exportação para os países da região e do mundo. Sinaliza uma ruptura da dependência de importação de petróleo, derivados e automóveis, com a reversão de papéis mediante a possibilidade gerar mais valor na região, intensificar e ampliar o acesso

ao consumo, além de propiciar a exportação de produtos com alto valor agregado.

As bases da corporação energética do sul³

No âmbito dos esforços de dotar a região da capacidade de geração de energia elétrica e assim alavancar os processos de industrialização e urbanização, mesmo subordinados à lógica da dialética da dependência, os países do Cone Sul protagonizaram projetos binacionais de geração de energia elétrica: Salto Grande, Itaipu e Yacyretá. O desenvolvimento de cada projeto foi marcado pela concepção hegemônica, geopolítica e econômica de sua época. Questões relativas à equidade na repartição dos ônus e benefícios, sobre financiamento, taxas de juros, amortização dos projetos e sobre o acesso, destinação e preço da energia tem aflorado periodicamente, e têm sido objeto de tentativa de solução, no marco dos tratados fundadores dos projetos de cooperação. Substancialmente, retém o caráter de projetos de cooperação bilateral para o aproveitamento de recursos naturais comuns na Bacia da Prata.

Esforços incipientes tem sido dispendidos no sentido de promover a integração efetiva dos sistemas elétricos, incluída a operação integrada do conjunto de usinas para proporcionar benefícios adicionais, com o aumento da confiabilidade e redução dos custos operacionais. De forma semelhante, as redes e infraestrutura de gás natural poderiam expandir a sua função atual de vetores, que conectam a produção de países exportadores aos mercados dos importadores, em contratos bilaterais. No auge do liberalismo privado, projetos como a interconexão elétrica

3. Esta seção utiliza informações das apresentações: “Analizando Opciones para el Avance de la Integración Energética en el Cono Sur”, por I. L. Sauer, na Mesa Redonda sobre Integração Energética Regional (Facultad Politecnica, Universidad Nacional de Asunción, 8 e 9 de maio de 2014); e “Perspectivas de la Integración Energética en el Cono Sur: Una Visión Integradora de los Recursos Naturales, del Desarrollo Energético e Industrial”, por I. L. Sauer, V. Oxília, G. Blanco, C. Centurion, L. A. Rodrigues e J. F. Escobar, no XI Seminário del Sector Electrico Paraguay (25 de setembro de 2014).

de Garabi, entre Brasil e Argentina, e as interconexões gasíferas, como Cruz del Sur, entre Argentina e Uruguai, o gasoduto para a usina de Uruguiana, entre Argentina e Brasil, e vários outros, entre os quais o de GasAndes, entre Argentina e Chile, foram implementados visando tirar proveito comercial oportunista de disponibilidades e preços diferenciais entre os mercados. Todos fracassaram por ausência de provisão de longo prazo para o suprimento de eletricidade e gás natural argentinos e de mecanismos estáveis de despacho, operação e precificação. A integração produtiva dos sistemas energéticos ainda se encontra em estágio incipiente. Acordos e regras *ad hoc* têm sido ajustados para superar estrangulamentos temporários e crises locais de abastecimento com ajuda do país vizinho. São raras as cadeias produtivas que operam de forma integrada nos países da região.

Em países carentes de investimento para alavancar a expansão de projetos de infraestrutura, os projetos binacionais constituem verdadeiros tanques de hibernação de capital. Constituem infraestrutura produtiva, amortizada em diferentes graus, com mercados assegurados e com capacidade de geração de caixa de longo prazo, com baixíssimo risco. Essa capacidade mantém-se esterilizada pela natureza dos tratados fundadores e por mecanismos ineficientes para a solução das controvérsias surgidas ao longo dos últimos anos. A superação das dificuldades diplomáticas associadas a esses tratados, embebidos de concepções geopolíticas e econômicas subordinadas aos ditames hegemônicos na época de sua assinatura, requer uma nova visão sobre os processos de desenvolvimento intra-regional e sobre as potencialidades de uma grande empresa regional, a Corporação Energética do Sul, que incorporaria os ativos existentes, capaz de alavancar novos investimentos e constituir o cerne de uma nova concepção de operação integrada dos sistemas energéticos.

Salto Grande, entre Argentina e Uruguai, com início de operação em 1979, possui capacidade instalada de 1 890 mw e geração média anual de 8 300 gwh. Itaipu, entre Brasil e Paraguai, com início de operação em 1984, tem capacidade instalada de 14 mil mw e produção anual média de energia de 98 287 gwh. Yacyretá, entre Argentina e Paraguai, apresenta capacidade instalada de 3 200 mw e produção anual média de 20 867 gwh.

Todos os dados são da Olade (Organização Latino-americana de Energia)⁴, com números para 2011. O conjunto contempla capacidade de 19 090 MW instalados e produção da ordem de 127 454 GWh, segundo a mesma fonte.

A energia de Itaipu é hoje vendida com base na tarifação pelo passivo do empreendimento. A tarifa é calculada anualmente, computando o saldo do ano anterior, a fração de amortização do capital, remuneração do capital não amortizado, custos operacionais e encargos de renda a serem pagos aos dois países. Cada país tem direito à metade da energia produzida, cabendo à outra parte o direito da energia não utilizada pelo parceiro mediante o pagamento de uma compensação. Em 2012, os dados financeiros de Itaipu, em dólares, foram: custo operacional de 865,07 milhões; pagamento de compensação ao Paraguai pelo Brasil por cessão de energia, 378,72 milhões; pagamentos aos credores, 2 025,50 milhões; pagamento (renda) aos países, 611,27 milhões; resultando em receita total de 3 911,56 milhões. No final de 2013, a dívida de Itaipu estava em 13,8 bilhões de dólares, para amortização até o ano de 2023 – ano em que finalizam os termos atuais do anexo C do Tratado de Itaipu, referente aos arranjos financeiros. Como simulação, a uma taxa de juros de 8% a.a., a amortização do saldo exigiria um pagamento anual da ordem de 2,1 bilhões de dólares, valor semelhante ao da efetiva amortização anual. Portanto, descontados os cerca de 900 milhões anuais de custo operacional, o saldo de mais de 3 bilhões conforma transferências e compensações aos dois países.

À medida que se aproxima o final dos termos atuais do anexo C, a tendência é que a amortização e a remuneração do capital diminuam progressivamente e, em 2023, restarão somente os custos operacionais, encargos e compensações. Do ponto de vista da estratégia de investimentos requeridos em países carentes de capital e de alavancagem de financiamentos, essa situação empresarial caracteriza uma condição de hibernação ou aprisionamento de capital. Se Itaipu fosse um empreendimento capitalista em condições normais, face ao valor de seus ativos, capacidade técnica, de produção de energia e de geração de caixa, além da dívida relativa de baixa dimensão, certamente buscaria uma estratégia de expansão.

4. Dados obtidos por meio do Sistema de Información Económica Energética (Siee) da Olade, disponíveis em <<http://www.olade.org/es/productos/siee>>.

As possibilidades para uma Corporação Energética do Sul

É possível desenvolver um exercício estimativo do valor de uma corporação com a capacidade produtiva a partir de algumas premissas: estimativa do preço da energia vendida, por us\$ 50/mwh, e taxa de desconto de 8% a.a. ou 10% a.a. A receita, considerando a produção de 98 mil gwh anuais, seria de 4,9 bilhões de dólares, um fluxo anual de duração indeterminada. Esse preço constitui uma referência para o exercício de valoração da futura empresa. Está abaixo do custo dos novos projetos e é substancialmente inferior aos custos das térmicas, permitindo assim um benefício aos usuários e consumidores para incentivar a urbanização e industrialização. Obviamente, outros patamares de preço poderão ser considerados. Descontando-se os custos de operação e manutenção, da ordem de 870 milhões, bem como o pagamento de *royalties* no valor de 610 milhões, o resultado líquido anual seria da ordem de 3,3 bilhões de dólares.

O valor hipotético de mercado de uma empresa desse porte pode ser estimado pelo valor presente do fluxo de caixa descontado: para a taxa de desconto de 8% a.a., de 36 bilhões de dólares, e, para taxa de 10% a.a., de 29 bilhões de dólares. Os custos operacionais de 870 milhões encontram-se em patamar elevado, pois, tipicamente, são da ordem de 10% da receita. A compensação por cessão de energia e também a renda paga aos países poderia ser objeto de repactuação e capitalização na empresa, o que aumentaria o valor de mercado da empresa visualizada para patamares entre 50 e 40 bilhões de dólares, respectivamente, para taxas de desconto de 8% e 10% a.a.

De qualquer forma, uma empresa com valor de mercado estimado em cerca de 30 bilhões de dólares, com receita anual líquida superior a três bilhões de dólares, teria um potencial enorme de investimentos. Duas questões merecem análise. A primeira refere-se à dívida, no final de 2013, em 13,8 bilhões, essencialmente junto à Eletrobrás e em porção menor ao Tesouro Nacional do Brasil. Essa dívida tem sido objeto de análise e contestação pela Controladoria Geral do Paraguai, que advoga um número menor em razão de pagamentos feitos pelo Brasil em montantes inferiores aos estipulados pelo tratado, e também por entender que a taxa de juros aplicada seria superior aos patamares internacionais.

Por outro lado, com o advento do término dos termos financeiros do tratado em uma década, a implantação de uma empresa desse porte requer um conjunto de negociações e prazo de estruturação de dois a três anos. E após o efetivo início das operações e investimentos em novos ativos de geração, os prazos de maturação dos investimentos, combinado com o prazo de carência dos financiamentos desses novos projetos, já englobariam em torno de uma década. Com isso, Itaipu teria amortizado sua dívida, caso não houvesse a opção pela alternativa mais vantajosa de imediatamente após a constituição dessa nova corporação promover o refinanciamento com ampliação de prazo e redução de juros.

A nova corporação poderia também ser objeto de conversão em ações, preferenciais ou ordinárias, caso se opte pela abertura do capital da empresa em bolsa de valores, através de subscrição de capital por países da região, por fundos de pensão ou mesmo via IPO (*Initial Public Offering*). Essa opção aumentaria ainda os recursos disponíveis para investimentos. Na hipótese de reter 60% de ações, com o núcleo de controle estruturado em acordo pelos países na proporção do seu aporte, respeitando as condições de igualdade de participação na entidade binacional — a ser acordada com outros países —, os demais 40% poderiam ser ofertados em venda inicial de ações para capitalizar a empresa. A receita seria da ordem de 12 a 15 bilhões de dólares, caso seja mantido pagamento de renda e compensações aos países, e cerca de 16 a 20 bilhões, caso o pagamento seja dispensado.

Ações dessa corporação, por sua segurança e confiabilidade, poderiam atrair investidores institucionais como fundos de pensão. Com esse valor potencial em caixa, mais a possibilidade de obtenção de financiamento, dando em garantia as receitas da geração líquida de caixa excedente aos compromissos de Itaipu, além de receitas futuras dos projetos a serem desenvolvidos, a capacidade de investimento da empresa em novos projetos pode ser estimada entre 30 e 40 bilhões de dólares. A estratégia específica de capitalização admite diversas alternativas, a depender do volume de projetos a serem desenvolvidos e da orientação política dos governos dos países participantes. As formas enunciadas apenas constituem indicações a serem examinadas como introdução ao exame detalhado das opções.

O exercício desenvolvido em torno de Itaipu pode ser ampliado, com conceitos semelhantes, contemplando os ativos de Yacyretá e de Salto Grande. Salto Grande, praticamente amortizada, gerando 8 300 gwh por ano, teria uma receita estimada em 415 milhões de dólares anuais. Deduzindo-se cerca de 10% para operação e manutenção, teria uma receita líquida da ordem de 370 milhões de dólares anuais. Seu valor presente líquido pode ser estimado entre 3,7 e 4 bilhões de dólares. Yacyretá, com capacidade instalada de 3 200 mw e produção anual média de 20 867 gwh, enfrenta as controvérsias relativas ao seu endividamento, objeto de argumentação entre Paraguai e Argentina. Negociações entre os países podem resolver a questão, a dimensão, a destinação e a responsabilidade sobre a dívida e a forma de incorporação de Yacyretá à Corporação Energética do Sul. A operação integrada das usinas da bacia do Paraná e do Uruguai permite sinergias que poderão ser ampliadas com o desenvolvimento de outras usinas nesses e em outros rios da região. Negociações entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai poderão promover o interesse comum.

A operação das três usinas, com a produção de 127 mil gwh anuais, com a hipótese conservadora de us\$ 50/mwh, seria de 6,3 bilhões de dólares, um fluxo anual de duração indeterminada. Descontando-se os custos de operação e manutenção, bem como o pagamento de compensações e *royalties*, totalizando cerca de 20% da receita bruta, o resultado líquido anual seria de 4,1 bilhões de dólares. Uma empresa desse porte tem um valor no mercado, estimado pelo valor presente do fluxo de caixa descontado, para taxas de desconto de 8% e 10% a.a., entre 40 e 60 bilhões de dólares. As demais considerações desenvolvidas acima podem ser estendidas para uma corporação ampliada, incluindo Yacyretá e Salto Grande, opção de alcance econômico, geopolítico e estratégico de maior amplitude.

O conjunto de projetos a serem potencialmente desenvolvidos pela corporação é amplo, tanto nas áreas de hidroeletricidade, redes de transmissões e sistemas de conversão de frequência, como de outras fontes elétricas, tal qual eólica, geotérmica, e também usinas térmicas de complementação. A participação na produção e infraestrutura de transporte de gás natural, recursos não convencionais e convencionais de petróleo também podem integrar a carteira a ser avaliada.

Os principais projetos hidráulicos são:

Hidrelétrica	Potência a ser instalada (mw)	Energia gerada (gwh/ano)	Estimativa do investimento (milhões de US\$)
Corpus Christi (Ar-PY)	2 880	20 175	9 000
Aña Cua (Rio Paraná, Paraguai)	270	2 100	450
Itacorá-Itati	1 660	11 300	6 000
Ampliação de Yacyretá	850	5 000	2 600

O complexo das usinas binacionais, Panambi e Garabi, no Rio Uruguai, entre Argentina e Brasil, tem uma potência prevista de 2 200 mw, geração anual de 12 mil gwh, e investimentos estimados em 5,2 bilhões de dólares. Os projetos em avaliação tem capacidade conjunta de 7 860 mw e investimentos próximos de 24 bilhões de dólares. Além desses há um conjunto de pequenas e médias usinas hidráulicas (somente no Paraguai, geram cerca de mil megawatts, com investimento de us\$ 2,9 bilhões de dólares), e grande potencial, a ser inventariado, de usinas eólicas, além das usinas geotérmicas, também a serem inventariadas, nas proximidades da Cordilheira dos Andes, na Bolívia, Chile e Argentina. Assim que criada, a corporação deverá atualizar e ampliar os estudos de inventário de potencial de geração, de todas as fontes, e da infraestrutura de transmissão e interconexão com os sistemas nacionais existentes.

As perspectivas abertas pelo extraordinário potencial de uma Corporação de Energia do Sul, integrando capacidades e recursos dos países da região, trazem como corolário um conjunto de questões que requerem encaminhamento para efetivar a integração produtiva na área de energia, com possível extensão ao sistema econômico regional:

- valoração das participações de cada Estado;
- princípios e critério de governança, gestão, composição e indicação do conselho de administração e diretoria executiva;
- critérios e princípios de recrutamento do corpo técnico;
- critérios e princípios de contratação de suprimento de serviços, equipamentos, máquinas e construções;

- planificação e estratégia;
- critérios de análise e aprovação de projetos;
- auditorias contábeis e técnicas;
- garantias jurídicas de operação e proteção dos ativos.

Adicionalmente, a estruturação de corporação energética regional naturalmente conduz à necessidade de resolver questões adicionais como a implantação do operador regional do sistema elétrico e o processo de liquidação financeira das transações energéticas:

- critérios e regras de despacho da geração;
- coordenação da transmissão;
- liquidação dos fluxos financeiros;
- garantias nacionais aos processos de liquidação de pagamentos.

Outrossim, requerem-se definições sobre os processos de solução de controvérsias, uma arbitragem com a potencial criação de tribunal supranacional, cuja jurisdição poderá ser estendida a outros setores, lançando as bases para a institucionalização e uma nova estrutura de Estado na região.

Mobilidade elétrica na América Latina: sinergia de recursos paraguaios e bolivianos⁵

O estudo exploratório desenvolvido no Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo avaliou a oportunidade da substituição da atual frota de automóveis utilizada no Paraguai e na Bolívia para transporte individual com motores de combustão interna (ICEV) a gasolina (GICEV) e a diesel (DICEV) por veículos elétricos equivalentes como um processo precursor do transporte coletivo e de cargas eletrificado. A substituição

5. Esta seção resume, com a colaboração de J. F. Escobar o *working paper* “Bolivia and Paraguay: A Beacon for Sustainable Electric Mobility?”, de I. L. Sauer, J. F. Escobar, C. Meza, C. Centurion, M. F. Silva e J. Goldemberg (2014).

veicular teria como objetivo ensinar a escala para viabilizar a produção dos veículos elétricos na região, e também a de seu componente crítico, as baterias que seriam produzidas a partir da maior reserva de lítio, localizada na Bolívia.

A combinação de energia e recursos naturais, ou seja, a capacidade do potencial hídrico instalado, o gás natural e a ocorrência de minério de carbonato de lítio do Salar de Uyuni apresenta uma oportunidade única para desenvolvimento, produção e difusão do uso de carros elétricos no Paraguai e Bolívia, com potencial de expansão para toda a região.

Recursos energéticos, minerais, ambientais, econômicos e critérios geográficos foram levados em conta neste estudo. Como a tecnologia para a fabricação de baterias de íons de lítio está disponível e acessível, a implementação de instalações de produção depende apenas de decisão de investimento e disponibilidade de recursos financeiros. O interesse em estabelecer uma linha de montagem de automóveis elétricos na região já esteve sob escrutínio em 2008 pela RUF Automobile, com base em seu conceito (ERUF) de veículos elétricos. Seria inicialmente uma linha de montagem de automóveis convencionais, substituindo os sistemas de propulsão do motor de combustão interna pelo sistema de tração elétrica ERUF, fabricado localmente. Progressivamente, todas as peças para abastecer a linha de montagem de veículos também seriam fabricadas na América Latina.

A indústria de baterias poderia ser localizada na Bolívia, próxima do Salar de Uyuni, maior reserva de lítio do mundo, enquanto a produção do veículo elétrico local (LEV) poderia ser baseada no Paraguai, em virtude das condições logísticas favoráveis e da enorme disponibilidade de energia hidroelétrica de Itaipu/Yacyretá/Salto Grande, bem como do gás natural (GN) e de recursos hídricos bolivianos.

A introdução da mobilidade elétrica é avaliada em dois cenários: o primeiro, com veículos elétricos disponíveis no mercado internacional (BEV); e, alternativamente, com o desenvolvimento e implementação de indústrias locais de baterias (*Li-ion*) e fabricação do veículo elétrico local. Ambos os países possuem um nível de industrialização muito baixo, praticamente sem participação na cadeia industrial automotiva. Além da disponibilidade de capacidade de geração de energia, mão de obra e recur-

sos naturais de baixo custo, um requisito adicional essencial é a expansão e operação confiável das redes de transmissão e distribuição em ambos os países, o que também proporciona o acesso universal à eletricidade e, sinergicamente, promove a melhoria das condições de vida.

Em 1932-1935, a Bolívia e o Paraguai se enfrentaram numa guerra pelo petróleo da região do Chaco Boreal, que ainda não foi encontrado. A iniciativa de cooperação proposta, combinando a integração sinérgica de recursos, pode preparar o terreno para um novo conceito de geopolítica da energia e dos recursos minerais da região. A sabedoria subjacente à maturidade sócio-econômica e política prevê a possibilidade de promoverem a integração com outros países do Mercosul e Alba (Aliança Bolivariana para as Américas), ampliando as perspectivas para o sucesso de uma implantação sem precedentes da mobilidade elétrica sustentável na América Latina.

A Bolívia tem superado um século de instabilidade política, em grande parte, por meio de mecanismos de controle social sobre a exploração e desenvolvimento de recursos naturais em favor do interesse público, controlando, assim, as históricas disputas e conflitos sociais com o uso dos recursos acumulados pela exportação de gás natural para o Brasil e a Argentina. Da mesma forma, o Paraguai normalizou substancialmente suas relações com os países vizinhos no que diz respeito ao desenvolvimento conjunto dos imensos projetos hidrelétricos do rio Paraná, como a usina de Itaipu, com o Brasil, embora ainda persistam questões relevantes sobre o financiamento e endividamento de Yacyretá com a Argentina. O estado de maturidade alcançado por ambos os países, com as políticas internas e externas, são um sinal de credibilidade para a proposta de desenvolvimento conjunto da fabricação de baterias de lítio e a manufatura de veículos elétricos, bem como para a expansão no desenvolvimento de recursos energéticos.

O governo boliviano considera a industrialização do Salar de Uyuni um de seus projetos estratégicos e investiu 17 milhões de dólares em uma planta de extração de lítio experimental; pretendia iniciar a produção industrial com um investimento de 350 milhões de dólares até o final de 2014 (Comibol, [s.d.]). Um fator muito positivo é que os custos previstos para instalação e operação de uma planta para produção de baterias de lítio na Bolívia são menores do que na China e nos Estados Unidos:

- o custo do lítio produzido localmente será menor que o preço internacional, permitindo uma decisão sobre o destino do excedente;
- a geração de renda mineira e a redução do custo da bateria, aumentando sua competitividade;
- o preço do kwh da energia elétrica para a indústria a us\$ 0,05 na Bolívia, a us\$ 0,15 na China e a us\$ 0,06 nos EUA;
- os preços da terra e da construção na Bolívia são inferiores aos da China e EUA;
- o custo da mão de obra não qualificada, por hora, na Bolívia, está em torno de us\$ 2; na China, us\$ 2,2; e bem superior nos EUA.

Esses fatores colocam a Bolívia como alternativa viável na discussão atual sobre a hegemonia da China na produção de baterias e dos EUA como candidatos que disputam a liderança mundial nesse mercado. Porém, com uma política interna e regional latino-americana em prol da consolidação da integração de cadeias produtivas e cooperação dos países, surge uma mercadoria importante (os veículos) numa potencial quebra das relações geopolíticas de dependências econômica e tecnológica com o centro.

Na cidade de Hernandárias, departamento de Alto Paraná, no Paraguai, um parque industrial está sendo desenvolvido, com infraestrutura de energia para suprir a demanda das futuras indústrias. Uma subsidiária da empresa coreana Hyundai propõe fabricar produtos eletrônicos, sistemas de segurança, *air bags*, e toda a eletrônica nessa área, um passo inicial para a concretização do potencial industrial regional (Solís, 2012). O cenário previsto para induzir a industrialização local iria contar com a substituição conservadora de quarenta mil veículos por ano em cada país⁶, totalizando oitenta mil LEVS. A ideia subjacente é ganhar escala local para a cadeia de produção inicial e, em seguida, acessar os mercados latino-americanos e mundiais.

6. Como referência: a importação anual de carros no Paraguai alcançou, em 2013, o número de 30 mil carros novos e 60 mil carros usados.

Paraguai é o maior gerador de energia hidrelétrica *per capita* no mundo, recebendo a sua energia de usinas hidrelétricas construídas em associação com o Brasil (Itaipu) e Argentina (Yacyretá) (Canese, 2011). A geração de energia hidrelétrica bruta é de 57 625 gwh por ano, em média, visto que ao longo dos últimos anos apenas 20% são destinados ao consumo interno e a taxa média residencial é de us\$ 0,08/kWh. Os 80% restantes são exportados para os países vizinhos, Brasil e Argentina. O Paraguai importa toda sua demanda de petróleo e derivados, dos quais diesel e gasolina representam 65,7% e 21,7%, respectivamente (Sien, [s.d.]). A frota automotiva é de 1 063 262 veículos, dos quais 337 883 são veículos leves, e o valor das importações de combustíveis ultrapassa 1,5 bilhão de dólares (Paraguai, 2012; *idem*, [s.d.]).

No caso da Bolívia, que possui a segunda maior reserva de gás natural na América do Sul (Bolívia, 2013), os hidrocarbonetos representam 93,9% da produção total de energia primária – 80,3% na forma de gás natural –, com uma média de 60,4 milhões de metros cúbicos por dia. Sessenta por cento é exportado para o mercado brasileiro, 21% para o argentino e 19% entregues para o mercado interno (Bolívia, 2012). A geração de energia elétrica térmica e hídrica bruta é de 7 twh por ano. O governo cobra us\$ 1,30/MMBTU para a geração de energia elétrica, o que corresponde a um quarto do preço do gás vendido internacionalmente. A taxa média residencial, tanto urbana quanto rural, no país, é de us\$ 0,05/kwh.

A Bolívia depende de combustível importado para o setor de transporte doméstico. Em 2012, 2,1 milhões de tep foram importados: diesel (21,7%), gasolina (55,7%) e querosene de aviação (10%) (Bolívia, 2013). O Ministério da Economia e Finanças Públicas estima gastos em importações de combustíveis em cerca de 800 milhões de dólares. Desde 2009, com o objetivo de reduzir a importação de combustíveis, o governo boliviano conseguiu estimular o uso de gás natural veicular (GNV) por meio da livre conversão de CIEVs para GN, que atualmente representa 4% de participação da frota automotiva, o que ainda não proporcionou uma significativa mudança na frota de veículos leves e consequentemente na importação de combustíveis. Na atualidade, a Bolívia busca construir um futuro melhor a

partir de seu potencial de gás natural, de lítio e energia hidrelétrica, além de geotérmica, eólica, bioenergia e prospecção solar. Nesse cenário, os recursos de lítio do Salar de Uyuni constituem uma promissora nova alternativa para a Bolívia. A exploração desses recursos naturais pode apoiar o desenvolvimento de uma indústria de baterias, além da de veículos elétricos na região, em associação com países vizinhos, como o Paraguai, que pode fornecer recursos complementares propícios para ganhos de escala e escopo, e a criação de um novo arranjo de produção regional.

Avaliação econômico-financeira e resultados gerais

A avaliação econômico-financeira foi desenvolvida segundo as perspectivas dos consumidores individuais, usuários de veículos, e do país. Para a avaliação econômica e financeira foi considerado um veículo representativo para cada categoria. O Hyundai Accent, escolhido como o modelo ICEV (Internal Combustion Engine Vehicle) usando tanto a diesel (DICEV) como a gasolina (GICEV). O modelo Nissan Leaf foi escolhido como o representante da opção elétrica importado (BEV). Os custos de aquisição foram baseados nos preços relatados no mercado local e no mercado internacional, respectivamente. Na avaliação da viabilidade para a introdução de veículo elétrico manufaturado localmente (LEV), foram usadas as mesmas características do BEV. No entanto, em função da escala de produção local das baterias, há uma redução do custo do veículo, com base no preço de us\$ 289/kWh (Gerssen-Gondelach & Faaij, 2012), com a penetração de oitenta mil LEVs por ano para os dois países.

Foram realizadas abordagens individuais para o caso paraguaio e para o caso boliviano. A avaliação foi realizada com o uso de ferramentas de investimento de decisão e parâmetros econômicos e energéticos, seguindo as condições atuais do mercado em ambos os países, para substituir DICEV e GICEV com BECV e com LEV, sob a ótica do consumidor em uma base de dez anos, e também para a sociedade e os cofres públicos, usando uma penetração de quarenta mil LEVs por ano no mercado.

Para o Paraguai, o período de retorno para os consumidores individuais é de cerca de dois a quatro anos, e os VPLs estão entre 5 mil e 8 mil dólares para o GICEV comparado com LEV, e 1 800 e 2 200 dólares para o DICEV

com o LEV. Os impactos econômicos acumulados também foram estimados. Subtraindo-se as perdas em impostos e margens de distribuição e de varejo do total de benefícios em redução das importações de combustíveis e as emissões de CO₂, chega-se a cerca de 1,031 milhão de dólares, em valor presente. A eletrificação da frota (40 mil LEVs) exigiria cerca de 5 milhões de mwh de energia adicional e 565 MW de potência média de utilização adicional, que pode ser fornecida tanto por Itaipu quanto por Yacyretá. A redução das importações de combustível pode representar uma melhora significativa no equilíbrio paraguaio de pagamentos, aumentando assim as reservas internas internacionais. Com base na relação entre os preços do petróleo e da inflação interna, espera-se também melhoria na estabilidade das taxas de inflação.

Para os consumidores bolivianos, os ganhos em VPLs para substituição do GICEV com LEV e do DICEV com LEV são de 3 mil a 5 mil dólares e 2 500 a 4 mil dólares, respectivamente. Comparando com o caso paraguaio, os subsídios aos preços dos combustíveis bolivianos internos requerem uma abordagem diferente para estimar os benefícios econômicos e sociais da penetração dos LEVs. Em primeiro lugar, os preços dos combustíveis internos são 40% mais baixos do que os preços internacionais de combustíveis. Usando uma penetração de 40 mil LEVs por ano, mostra-se uma redução das importações de diesel de cerca de 1,5 milhão de dólares em valor presente, no primeiro ano, para cerca de 4 milhões de dólares nos anos seguintes. A redução de subsídio do governo representaria quase 1,4 milhão de dólares em valores presentes por ano. Impactos econômicos acumulados também foram estimados. Considerando-se a redução de importação de combustíveis, redução dos subsídios do governo e redução de CO₂, o saldo líquido é de aproximadamente 1,373 milhão de dólares. A eletrificação da frota exigiria cerca de 5 milhões de mwh de energia adicional e 565 MW de capacidade média adicional, que pode ser suprida com a expansão das usinas a GN que seria energeticamente mais vantajosa para abastecer o LEV através da rede de distribuição elétrica, e futuramente do potencial renovável não aproveitado no momento.

Mudar a frota de automóvel convencional para elétrico no Paraguai aumentaria a segurança energética no país, por depender totalmente de combustíveis líquidos importados para o transporte, bem como para a Bolívia, através da redução de aproximadamente 60% das importações

de combustíveis. Os benefícios sociais seriam decorrentes da geração de emprego, potencial alívio da pobreza mediante a geração e apropriação de valor na região, reduzir a poluição do consumo de combustíveis fósseis nas cidades, assim como as emissões de gases de efeito estufa. A iniciativa de cooperação, combinando a integração sinérgica de recursos, pode preparar o terreno para um novo conceito de geopolítica da energia e dos recursos minerais da região. A integração de recursos paraguaios e bolivianos pode permitir uma oportunidade única para desenvolver uma indústria local de veículos elétricos capaz de ocupar espaço na região e no mundo, alterando a lógica histórica onde a América Latina tem sido espaço de provisão de recursos naturais para a intensificação da geração e apropriação de valor e riqueza nos países centrais e nos centros hegemônicos da região.

Considerações Finais

Este ensaio recupera sinteticamente os três principais enfoques teóricos sobre o desenvolvimento da América Latina. Reconhecendo a relevância das trocas desiguais, permitindo a transferência de valor produzido na região para os países centrais, bem como o potencial de geração de rendas pela utilização local dos recursos energéticos e minerais, apresenta as linhas gerais de dois projetos capazes de quebrar e superar esse mecanismo de subordinação e encaminhar processos de geração e apropriação de valor, mediante o incremento da produtividade do trabalho socialmente incorporado, e de apropriação das rendas dos recursos naturais em benefício do desenvolvimento da região. Uma Corporação Energética do Sul permitiria liberar o capital aprisionado nos empreendimentos energéticos binacionais existentes (Itaipu, Salto Grande e Yacyretá) e utilizá-lo de forma ampliada no desenvolvimento de novos projetos, capazes de atender a demanda futura de energia, produzindo mais valor e renda. Por outro lado, a articulação de uma cadeia produtiva centrada nos recursos da Bolívia e do Paraguai para, inicialmente, substituir a mobilidade baseada em veículos e recursos fósseis importados por automóveis, baterias e energia renovável produzidos localmente abre a perspectiva de consolidar essa

cadeia industrial lastreada nas vantagens comparativas dos recursos locais e, sequencialmente, ocupar espaço no mercado automotivo da América Latina e, em última instância, em escala mundial.

Referências

- BAMBIRRA, V. *O Capitalismo Dependente Latino-americano*. Florianópolis, Insular, 2012.
- BOLÍVIA. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolívia (MHEB). *Anuario Estadístico 2012. Producción, Transporte, Refinación, Almacenaje y Comercialización de Hidrocarburos*. La Paz, MHEB, 2012.
- . *Balance Energético Nacional 2000-2011*. La Paz, MHEB, 2013.
- CANESE, R. *La Recuperación de la Soberanía Hidroeléctrica del Paraguay*. 6 ed. Asunción, Editorial El Ombligo del Mundo, 2011.
- CARDOSO, F. H. & FALETO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.
- CORPORACIÓN MINERA DE BOLIVIA (COMIBOL). *Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.evaporiticos.gob.bo/wp-content/uploads/boletines/CartillaLitio.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2014.
- FRANK, A. G. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. [s.l.], Monthly Review Press, 1967.
- . *Reflexões Sobre a Crise Econômica Mundial*. Zahar editores, 1983.
- GERSSSEN-GONDELACH, S. J. & FAAIJ, A. P. C. “Performance of Batteries for Electric Vehicles on Short and Longer Term”. *Journal of Power Sources*, v. 212, pp. 111–129, ago. 2012.
- MARINI, R. M. *Dialéctica de la Dependencia (1973)*. 3 ed., México, 1977 (Serie Popular Era).
- . *América Latina: Dependência e Integração*. São Paulo, Brasil Urgente, 1992.
- PARAGUAI. Banco Central del Paraguay (BCP). *Anexo Estadístico*. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>>. Acesso em 15 out. 2013.

- PARAGUAI. Viceministerio de Minas y Energia (VMME). *Balance Energético Nacional 2011*. Assunção, VMME, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ssme.gov.py/vmme/pdf/balance2011/BEN2011Paraguay-JULIO2012.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2012.
- SANTOS, T. *El Nuevo Caracter de la Dependencia*. Santiago, Centro de Estudios Sócio-econômicos da Universidade do Chile (CESO), 1967.
- SAUER, I. L. “Analizando Opciones para el Avance de la Integración Energética en el Cono Sur”. Apresentação na Mesa Redonda sobre Integração Energética Regional, Facultad Politecnica, Universidad Nacional de Asunción, 8-9 mai. 2014.
- SAUER, I. L.; AMADO, N. B. & SEGER, M. S. *Energia, Recursos Minerais e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros, 2011.
- SAUER, I. L.; ESCOBAR, J. F.; MEZA, C.; CENTURION, C.; SILVA, M. F. & GOLDEMBERG, J. “Bolivia and Paraguay: A Beacon for Sustainable Electric Mobility?”. 2014 (no prelo).
- SAUER, I. L.; OXÍLIA, V.; BLANCO, G.; CENTURION, C.; RODRIGUES, L. A. & ESCOBAR, J. F. “Perspectivas de la Integración Energética en el Cono Sur: Una Visión Integradora de los Recursos Naturales, del Desarrollo Energético e Industrial”. Apresentação no XI Seminário del Sector Electrico Paraguayo, 25 set. 2014.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN ENERGÉTICA NACIONAL (SIEN). [s.d.] Disponível em: <<http://www.ssme.gov.py/vmme/nuevosien/index.html>>. Acesso em: 12 out. 2013.
- SOLÍS, N. D. “Accesorios para la Marca Hyundai se Fabricarán en el País”. *Ultima Hora*, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com/accesorios-la-marca-hyundai-se-fabricaran-el-pais-n512394.html>>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- SOUZA, N. A.; MOURA, L. & SILVA, L. N. “A Teoria da Dependência e as Novas Formas de Integração na América Latina: O Caso da Alba”. Resultado de investigação finalizada. *GT12-Globalização, Integração Regional e Sub-regional*. 2014 (mimeo.).

Ciência, tecnologia e inovação na América Latina: pela transversalização da perspectiva de gênero em propriedade intelectual

FABÍOLA WÜST ZIBETTI

Introdução

Na atual conjuntura internacional pós-crise, em meio a um período de desaceleração econômica, a América Latina enfrenta novos desafios. Conforme observa o ex-presidente chileno Ricardo Lagos, a região “terminó un ciclo y ahora comienza outro”. O ciclo que se encerrou esteve baseado na necessidade de gerar crescimento econômico para poder, por meio de políticas sociais, diminuir a pobreza. O novo ciclo consiste em diminuir a desigualdade. Ele salienta que “no es suficiente crecer y disminuir la pobreza, también es necesario generar políticas para tener una sociedad más igualitaria”¹.

Apesar do período de prosperidade econômica vivenciado pelos países latino-americanos na década de 2000, quando a região apresentou uma taxa de crescimento médio anual do produto interno bruto (PIB) de quase 5% entre 2003 e 2008, a elevada desigualdade social permanece. O percentual da população que saiu da linha da miséria passou de 44%, em 2002, para 33%, em 2008. Não obstante, a região se mantém como uma das mais desiguais do mundo². Com uma população de cerca de 600 mi-

1. Ricardo Lagos, “América Latina Después de la Crisis: Los Desafíos del Siglo XXI”. In: Ricardo Lagos (coord.), *América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, 1. ed., São Paulo, Edusp, 2013, pp. 25-26.
2. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (un-Eclac) & Organisation for Economic Co-operation and Development (Oecd), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, Paris, Oecd, 2012.

lhões de habitantes, a América Latina apresenta taxas de 28% de pobreza e 11% de indigência (2012)³.

Essa desigualdade, que afeta a população gerando uma forte estratificação social, inclui também uma evidente feição de gênero, dado que, na região, a taxa de pobreza das mulheres – que representam 50,9% da população latino-americana – é mais elevada que as dos homens⁴. Em relação às mulheres de 20 a 59 anos, a taxa de pobreza excede em mais de 30% a dos homens em idade similar. Segundo estimativas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), a porcentagem de mulheres sem ingressos próprios na região é de 33,7%, enquanto a dos homens atinge aproximadamente 14,3% (2012)⁵.

Diante desse cenário, a América Latina tem como imperativo retomar o ritmo de crescimento e promover seu desenvolvimento de forma a reduzir as desigualdades⁶. Trata-se de avançar para lograr um bom desenvolvimento, definido por Ricardo Lagos como um desenvolvimento inclusivo, justo, democrático e que combine virtuosamente o crescimento econômico e o respeito ao meio ambiente⁷.

Dentro desse contexto, de acordo com Enrique V. Iglesias, “nessa ‘região de matizes’, [...] é importante identificar os dilemas do desenvolvimento, tais como a dificuldade do acesso ao conhecimento e à tecnologia, os interrogantes sobre as distintas formas de organização social, a difícil geração do bem-estar, entre outros”⁸. Como percebem Luis Bértola e José Antonio Ocampo, as histórias do desenvolvimento e da desigualdade na

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ONU, dez. 2013.
4. Na América Latina, o índice de feminidade de pobreza é de 117,2 e o de indigência é de 120,5. Os países com valores mais altos desse índice são Argentina, Chile, República Dominicana e Uruguai. Sobre o índice, ver Cepal, *op. cit.*
5. *Idem*.
6. Ver Fabíola Wüst Zibetti, “Aportes da Técnica para os Padrões de Vida na América Latina”, in: Ricardo Lagos, *op. cit.*, pp. 127-150.
7. Ricardo Lagos, *op. cit.*
8. Enrique V. Iglesias, “Prólogo”, in: Luis Bértola & José Antonio Ocampo, *Desenvolvimento, Vicissitudes e Desigualdade: Uma História Econômica da América Latina desde a Independência*, Madrid, Segib, 2010, p. 8.

distribuição da renda não foram paralelas nos países latino-americanos. No entanto, eles destacam uma deficiência, que pode ser considerada comum, nos modelos de desenvolvimento dos países da região: a incapacidade para criar uma base tecnológica sólida⁹.

Para desenvolver essa capacidade revela-se fundamental o fortalecimento da ciência, tecnologia e inovação. Historicamente, segundo Daron Acemoglu e James Robinson, os países que não tiraram vantagem das novas tecnologias também não se beneficiaram de outros motores para a prosperidade¹⁰.

Ciência, tecnologia e inovação ocupam um lugar vital na sociedade contemporânea. Seu potencial para promover o desenvolvimento e contribuir para a qualidade de vida das pessoas tem sido amplamente reconhecido¹¹. São considerados elementos fundamentais para erradicar a miséria e a pobreza, promover a segurança alimentar, incrementar a educação, responder aos desafios das mudanças climáticas, bem como aumentar a produtividade, fortalecer a competitividade e criar oportunidades de trabalho digno¹².

9. Luis Bértola & José Antonio Ocampo, *Desenvolvimento, Vicissitudes e Desigualdade: Uma História Econômica da América Latina desde a Independência*, Madrid, Segib, 2010.
10. Daron Acemoglu & James Robinson, *Why Nations Fails*, New York, Crown Publishing Group, 2012.
11. Ver Zibetti, *op. cit.*; World Trade Organization (WTO), *World Trade Report 2013: Factors Shaping the Future of World Trade*, Genebra, WTO, 2013; 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., New York, BID, 2011; The World Bank, *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*, Washington, The World Bank, 2010; 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.
12. United Nations Division for the Advancement of Women (DAW/UN Women) & United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) (orgs.), EGM/ST/2010/ Report, *Gender, Science and Technology: Report of the Expert Group Meeting*, Paris, 28 set.-1 out. 2010. Ver ainda: Michelle Bachelet, *Acceso y Participación de las Mujeres y las Niñas en la Educación, la Ciencia, la Tecnología y el Empleo*, discurso da secretária-geral adjunta e diretora executiva da ONU Mulheres, Michelle Bachelet, durante celebração do Dia Internacional da Mulher no estádio Antoinette Tubman de Monrovia, Libéria, 8 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/3/women-and-girls-access-to-and-participation-in-education-science-technology-and-employment#sthash.4SLVC7bP.dpuf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

No entanto, a limitada participação das mulheres no ambiente científico e tecnológico implica em uma redução desse potencial no seio social. Diante disso, considera-se que a contribuição da ciência, tecnologia e inovação para a sociedade poderia ser acelerada com a incorporação da perspectiva de gênero. Conforme proclama a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, que celebra vinte anos em 2015, “é indispensável que a mulher não só se beneficie da tecnologia como seja também protagonista desse processo”¹³.

Frente a esse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar o desafio relacionado à incorporação da perspectiva de gênero nas políticas de ciência, tecnologia e inovação na América Latina, com especial atenção àquelas destinadas à propriedade intelectual.

Em termos específicos, este trabalho inicialmente busca identificar a situação da agenda de transversalização de perspectiva de gênero nas políticas e programas de ciência, tecnologia e inovação, com especial atenção à propriedade intelectual, por meio da avaliação de eventos, iniciativas e compromissos, mundiais e latino-americanos, que se destacam nesse assunto. Na sequência, ao se assinalar importantes contribuições científicas e tecnológicas das mulheres ao longo da história, avaliam-se alguns dos dados recentes em relação ao gênero em termos de ciência, tecnologia e inovação, buscando assinalar para a importância de se introduzir a perspectiva de gênero na agenda de trabalhos em matéria de propriedade intelectual. Esses dados – que evidenciam um incremento da participação das mulheres latino-americanas no ambiente científico e tecnológico, mas que apontam para uma reduzida representação feminina na quantidade de tecnologias patenteadas – embasam a seção seguinte, que avalia alguns aspectos relacionados ao gênero que poderiam ser objeto de reflexão e debate sobre o atual sistema de propriedade intelectual. Por fim, são apresentadas breves considerações que buscam contribuir para a reflexão dessa temática.

13. “Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher”, Pequim, 1995, em Heloisa Frossard (org.), *Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres*, Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006, p. 170.

Gênero, ciência e tecnologia: propriedade intelectual com uma agenda ainda pendente

O gênero consiste em uma construção social das desigualdades em um território que se baseia na diferença sexual biológica. Sob a perspectiva de gênero, embora homens e mulheres sejam diferentes e tenham qualidades e características específicas que, a princípio, não marcam a hegemonia de um gênero frente ao outro, a influência das instituições pode contribuir para a criação de identidades diferentes para cada um dos sexos biológicos, que transformam as diferenças em desigualdades¹⁴.

O conceito de gênero foi consagrado no âmbito internacional em 1995, com a Declaração da iv Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, intitulada “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz” e realizada em Pequim¹⁵. A Conferência de Pequim representa a passagem de uma análise da situação da mulher baseada primordialmente no aspecto biológico para uma compreensão das relações entre homens e mulheres como produto de padrões determinados social e culturalmente, e portanto passíveis de modificação¹⁶.

Essa conferência partiu de avanços obtidos em eventos anteriores sobre a mulher: Nairóbi, em 1985; Copenhague, em 1980; e México, em 1975. Este último ocorreu no Ano Internacional da Mulher, que marcou o início do Decênio das Nações Unidas para a Mulher (1975-1985). Portanto, é fato que anos antes já se tinha começado a revisar o tema da igualdade entre gêneros, o que inclusive resultou na criação de muitas organizações especialmente devotadas ao avanço das mulheres, em nível nacional, regional e internacional, como também na Convenção sobre a Eliminação de

14. Ver Maria Frias & Alicia Williner, *Inclusión e Igualdad Social en las Estrategias de Desarrollo Local con Perspectiva de Género: Complemento a la Metodología para Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local de Ilpes*, Santiago de Chile, Cepal, jun. 2011.

15. Ver nota 13.

16. Ver Maria Luiza Ribeiro Viotti, “Apresentação: Declaração e Plataforma de Ação da iv Conferência Mundial Sobre a Mulher – Pequim, 1995”, em Heloisa Frossard, (org.), *op. cit.*, pp. 148-150.

Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979¹⁷. Contudo, somente em Pequim o discurso institucional deixa de se referir somente à mulher, com a adoção do conceito de gênero. Dessa forma, “as relações de gênero, com seu substrato de poder, passam a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade”¹⁸.

Consubstanciado na Declaração e na Plataforma de Ação, o legado da Conferência de Pequim é um conjunto de objetivos estratégicos, com a identificação das ações necessárias para atingi-los, em áreas de preocupação consideradas prioritárias¹⁹. Trata-se de um guia abrangente para orientar governos e sociedades no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade e evitar a discriminação. Dentro desse contexto, a autonomia feminina torna-se um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação, de forma a realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições necessárias e apoiá-la nesse processo. A noção de transversalidade também é realçada nesse cenário de maneira a assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental²⁰, incluindo-se, nesse contexto, as políticas de ciência, tecnologia e inovação²¹.

São diversas as referências à relação entre gênero, ciência e tecnologia na Declaração e Plataforma de Ação de Pequim²². Na época, a atenção in-

17. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984.

18. Viotti, *op. cit.*, p. 149.

19. Declaração..., *op. cit.*

20. Viotti, *op. cit.*

21. Declaração..., *op. cit.*

22. Nesse sentido, por exemplo, os países reconhecem que: “75. Existe, em particular, uma atitude tendenciosa de gênero nos programas de estudo das ciências. Os livros de texto sobre ciências não guardam relação com a experiência cotidiana das mulheres e das meninas, nem dão o devido reconhecimento às mulheres cientistas. Frequentemente, não se propagam às meninas noções e atitudes técnicas básicas nas matemáticas e nas ciências, que lhes proporcionariam conhecimento que poderiam aplicar para melhorar sua vida cotidiana e aumentar suas oportunidades de emprego. Os estudos avançados de ciência e tecnologia preparam a

suficiente dada à perspectiva de gênero no marco das políticas de ciência, tecnologia e inovação foi assinalada também em um relatório da Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD) das Nações Unidas, chamado “Missing Links: Gender Equity in Science and Technology for Development”. Esse documento reforçou a importância da equidade de gênero na ciência e tecnologia para o desenvolvimento das nações²³.

Como um dos resultados dessas ações, em 1997 a Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher das Nações Unidas examinou a educação e a capacitação como tema prioritário, assunto que foi objeto de deliberações em numerosas ocasiões, estendendo-se não só ao acesso das mulheres à educação e à capacitação, como também à ciência e à tecnologia²⁴.

No ano de 1999, a Conferência Mundial sobre a Ciência, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), incorporou no texto de seu plano de ação uma série de medidas endereçadas à ampliação da participação da mulher na ciência²⁵.

Na virada do milênio, em 2000, 189 nações firmaram um compromisso para combater a extrema pobreza e outros males da sociedade²⁶, cuja promessa se concretizou nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) a serem alcançados até 2015. Entre esses objetivos, o terceiro se ocupa da igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres, com metas

mulher para desempenhar uma função ativa no desenvolvimento tecnológico e industrial de seu país, razão pela qual é preciso adotar um enfoque múltiplo a respeito da formação profissional e técnica [...]” (Declaração..., *op. cit.*, p. 170).

23. United Nations, Commission on Science and Technology for Development (CSTD)/Gender Working Group, *Missing Links: Gender Equity in Science and Technology for Development*, Ottawa, IDRC/ITDG Publishing/Unifem, 1995.
24. Ver Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, *Informe sobre el 55º Período de Sesiones (12 de marzo de 2010, 22 de febrero a 4 de marzo y 14 de marzo de 2011)*, suplemento n. 7, Nueva York, ONU, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2011/27&Lang=S>. Acesso em: 14 ago. 2014.
25. Ver World Conference on Science, *Science Agenda-Framework for Action*, Budapest, Unesco, 1º jul. 1999. Disponível em: <<http://www.unesco.org/science/wcs/eng/framework.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2015.
26. United Nations, *United Nations Millennium Declaration*, resolução adotada pela Assembleia Geral 55/2, 8 set. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

que incluem a eliminação da disparidade de gênero na educação primária e secundária, preferencialmente até 2005, e em todos os níveis de educação até 2015²⁷.

Um passo histórico para acelerar a implementação das metas das Nações Unidas em assuntos de gênero foi a criação, em 2010, da ONU Mulheres, que teve como primeira diretora-executiva Michelle Bachelet, atual presidente do Chile. Na celebração do Dia Internacional da Mulher, na Libéria, em 8 de março de 2011, ela realizou um discurso no qual enfatizou a importância do acesso e da participação de mulheres e meninas na educação, ciência, tecnologia e emprego²⁸.

Apesar das várias iniciativas internacionais, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) publicou um estudo em 2011, no qual se registrou a existência de sérios obstáculos ao acesso das mulheres à educação científica e às carreiras em ciência e tecnologia. Assinalou, ademais, que o progresso técnico beneficiou mais os homens do que as mulheres, principalmente pelo fato de as políticas de ciência e tecnologia não reconhecerem expressamente a natureza específica do gênero para o desenvolvimento²⁹. Com base nesse cenário, o documento reforçou a relevância da promoção da igualdade de gênero, de forma a assegurar que homens e mulheres se beneficiem das políticas de ciência, tecnologia e inovação, sobretudo para reduzir a pobreza e assegurar um desenvolvimento equitativo. Destacou, ainda, a necessidade de integrar a perspectiva de gênero nessas políticas – com uma “lente de gênero” – para ajudar a atender as metas de desenvolvimento e melhorar a vida de mulheres e homens³⁰.

27. United Nations, *Millennium Development Goals and Beyond 2015*. “Goal 3: promote gender equality and empower women”. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/gender.shtml>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

28. Ver Michelle Bachelet, *op. cit.*

29. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Applying a Gender Lens to Science, Technology and Innovation*, New York/Geneva, UNO, 2011 (UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation, n. 5). Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/dtlstict2011d5_en.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2015.

30. *Idem*.

Nesse mesmo ano, a Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher, das Nações Unidas, realizou seu 55º período de sessões, no qual o tema prioritário foi o acesso e a participação da mulher e da menina na educação, na capacitação, na ciência e tecnologia, inclusive para promoção da igualdade de acesso ao pleno emprego e a um trabalho digno³¹. Esse tema foi retomado pela comissão em 2014, em sua 58ª sessão, quando a prioridade dos trabalhos consistiu nos desafios e avanços na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para as mulheres e meninas³². Em ambas as ocasiões os resultados apresentados indicaram o limitado acesso e a baixa participação das mulheres no ambiente científico e tecnológico, decorrentes das diversas barreiras a elas ainda existentes nesse espaço.

Na América Latina, até o início da década de 1980, praticamente não existiam políticas formais de ciência, tecnologia e inovação. Havia iniciativas promovidas sobretudo pelos setores públicos, que desempenhavam um papel importante para o desenvolvimento científico e tecnológico na região. Essas políticas gradativamente ganharam espaço na década de 1990, expandindo-se nos anos 2000. Nos últimos anos, os países latino-americanos passaram a dar maior importância a tais políticas, embora com distintos ritmos e resultados³³.

Com a ampliação das iniciativas voltadas ao desenvolvimento científico e tecnológico na região, por um aspecto, e com a crescente preocupação relacionada ao gênero, por outro, a V Conferência Regional da Mulher, realizada em setembro de 1991, aproximou os temas ao tratar da “integração da mulher no desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe”. Nessa conferência, recebeu especial atenção a questão

31. Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, *Informe sobre el 55º Período de Sesiones (12 de marzo de 2010, 22 de febrero a 4 de marzo y 14 de marzo de 2011)*, suplemento n. 7, Nueva York, ONU, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2011/27&Lang=S>. Acesso em: 14 ago. 2014.

32. UN Women, “Commission on the Status of Women”, CSW58 (2014). Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/csw/csw58-2014>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

33. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Mujeres en la Economía Digital: Superar el Umbral de la Desigualdad”, *XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, 15-18 out. 2013.

da incorporação da mulher na transformação produtiva, em particular no que se refere aos avanços tecnológicos³⁴.

No ano de 2001, criou-se a Cátedra Regional Unesco, Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, com base em recomendações do Foro Regional Unesco de 1998³⁵ e da Conferência Mundial sobre a Ciência promovida pela mesma organização em 1999 – Ciência para o Século XXI: Um Novo Compromisso³⁶. Essa cátedra ainda em funcionamento tem como um de seus objetivos estimular práticas que incorporem a perspectiva de igualdade de gênero no desenvolvimento científico e tecnológico³⁷.

O debate regional avançou e, na XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, realizada em 2013, “a igualdade de gênero, a autonomia das mulheres e as tecnologias de informação e comunicações” foi o lema central do evento. O Consenso de Santo Domingo, que resultou dessa conferência, reforça a importância da transversalização da perspectiva de gênero nas políticas de ciência, tecnologia e inovação³⁸. Entre outros aspectos, o documento assinala para a necessidade de se fortalecer as instituições que impulsionam as políticas públicas para a igualdade de gênero.

34. Comisión Interamericana de Mujeres, *Conferencias Regionales Convocadas por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Cepal) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*. Disponível em: <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica/Conferenciasregionales/tabid/964/Default.aspx>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

35. Ver United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) (org.), *Mujeres, Ciencia y Tecnología en América Latina: Diagnósticos y Estrategias*, Bariloche, Unesco, 21-23 out. 1998. Disponível em: <http://www.unesco.org/science/wcs/meetings/lac_bariloche_mujeres_98>. Acesso em: 10 de Agosto de 2014.

36. Ver Unesco (org.). *Science for the Twenty-First Century: A New Commitment*, London, Unesco, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001207/120706e.pdf>>. Acesso em: 10 de Agosto de 2014.

37. Sobre a cátedra, ver página oficial: Cátedra Regional Unesco: Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina. Disponível em: <http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/index.php>. Acesso em: 8 fev. 2015.

38. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Mujeres en la Economía Digital: Superar el Umbral de la Desigualdade*, XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santo Domingo, 15-18 out. 2013.

Embora as políticas de propriedade intelectual não tenham sido diretamente mencionadas nos documentos que resultaram desses eventos internacionais, não há como ignorar que elas estejam implicitamente contempladas nesse contexto, uma vez que se trata de um mecanismo de incentivo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico da sociedade.

Nesse sentido, como uma agência das Nações Unidas responsável pela promoção da criatividade e da inovação global, a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi) também passou a se envolver com as questões de gênero, notadamente a partir de 1997, quando foi acordado, no âmbito do Conselho Econômico e Social (Ecosoc), também da ONU, a transversalização da perspectiva de gênero em todas as políticas e programas no Sistema das Nações Unidas³⁹. No entanto, conforme relatório de 2007 da organização, a introdução da perspectiva de gênero em matéria de propriedade intelectual ainda se apresentava como um desafio à Ompi⁴⁰. Em 2011, a entidade deu início ao desenvolvimento de uma política de gênero interna, estabelecendo uma meta de paridade em todos os níveis da carreira da organização até 2020. A previsão era de que a mesma fosse finalizada ao final de 2014, incluindo uma estratégia compreensiva de promoção da igualdade de gênero e autonomia das mulheres no âmbito da organização. Essa política, porém, ainda não foi oficialmente divulgada⁴¹.

A falta de uma política formal dessa organização não inibiu iniciativas destinadas a sensibilizar e a promover a participação das mulheres no sistema de propriedade intelectual, bem como ampliar o debate sobre a temática nos últimos anos. Como exemplo disso, ao final de 2014, a Ompi promoveu em sua sede em Genebra um evento, no qual foram discutidos

39. United Nations, Economic and Social Council, “Coordination Segment – Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System”, *Gender Mainstreaming: Extract from Report of The Economic and Social Council for 1997 (A/52/3, 18 September 1997)*, New York, UN, 1997, cap. 4. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

40. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Report of the World Intellectual Property Organization (WIPO)*, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/4/29404/InformeWIPO.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

41. Gennady Tarasov & Jorge Flores Callejas, *Review of Management and Administration in The World Intellectual Property Organization (WIPO)*, JIU/REP/2014/2. Geneva, UN, 2014.

os resultados mais recentes de estudos empíricos sobre gênero em temas de propriedade intelectual, bem como os caminhos potenciais para assegurar sistemas equitativos para promover a inovação e a criatividade⁴².

Embora se identifiquem avanços, o debate formal ainda não alcançou grande amplitude, de forma a incidir sobre as estruturas do sistema de propriedade intelectual – um sistema que ainda é afetado por uma grande desigualdade de gênero, conforme se analisa nas seções seguintes. A efetiva transversalização da perspectiva de gênero nas legislações, políticas e programas de propriedade intelectual constitui-se, portanto, em uma agenda ainda pendente – o que dificulta os progressos no reconhecimento das contribuições das mulheres à ciência, tecnologia e inovação na sociedade.

Contribuições das mulheres à ciência, tecnologia e inovação

No histórico da humanidade, atribuem-se às mulheres importantes invenções e descobertas que contribuíram para desenvolvimentos científicos e tecnológicos que transformam civilizações, como a agricultura. Segundo diversos autores, a criação da agricultura foi obra das mulheres do Oriente Médio e do sudeste Asiático, na fase paleolítica. Enquanto os homens, caçadores, especializaram-se no conhecimento do mundo animal, as mulheres, coletoras, especializaram-se no conhecimento do reino vegetal. No mesmo sentido, também se confere às mulheres “a química da cerâmica, a física da fiação, a mecânica do tear e a botânica do linho e do algodão”⁴³.

42. World Intellectual Property Organization (WIPO), *WIPO Special Seminar: Does Intellectual Property Have Gender?*, 3 dez. 2014 [vídeo]. Disponível em: <http://www.wipo.int/meetings/es/details.jsp?meeting_id=33083>. Acesso em: 5 jan. 2015.

43. Domenico De Masi, *Criatividade e Grupos Criativos*, Rio de Janeiro, Sextante, 2003, pp. 87-90. Ver ainda Peter Watson, *Ideas: Historia Intelectual de la Humanidade*, Barcelona, Crítica, 2006; J. M Adovasio, Olga Soffer & Jake Page, *Sexo Invisível: O Verdadeiro Papel da Mulher na Pré-história*, Rio de Janeiro, Record, 2009.

Apesar das grandes contribuições femininas, seu reconhecimento em muitas sociedades foi por muito tempo minimizado ou, ainda, reprimido⁴⁴. Essa forma de discriminação e inferioridade das mulheres afetou várias esferas da vida social, remanescendo ainda hoje. Tal situação decorre em parte das instituições, formais e informais, estabelecidas no seio social⁴⁵.

O caso de Sybilla Masters, frequentemente aclamada como a primeira inventora norte-americana, ilustra isso. Em 1715, foi concedida uma patente (inglesa) em nome de seu marido para “um método de limpeza e cura de milho indiano para farinha de milho”. A patente indicava que o método foi “descoberto por Sybilla, sua esposa”. Vários anos mais tarde, ela também inventou um tecido feito de palmito e folhas de palha e, novamente, uma patente foi concedida em nome de seu marido. Nessa época, quase todas as leis inglesas e as leis estaduais norte-americanas proibiam as mulheres de possuir propriedades em seu nome, sendo elas geralmente atribuídas aos maridos, pais e irmãos. Ademais, as mulheres tinham oportunidades limitadas para qualquer tipo de educação científica ou técnica⁴⁶. Esse cenário acentuou fortemente as desigualdades no âmbito social, sobretudo desde a perspectiva de gênero, reduzindo as condições sociais, econômicas, políticas, jurídicas, culturais e tecnológicas das mulheres.

As mudanças no cenário institucional das sociedades ocorreram gradativamente, com iniciativas que foram, aos poucos, incluindo as mulheres no ambiente científico e tecnológico. Nos Estados Unidos, relata-se que apenas em 1809 foi concedida a primeira patente de titularidade de uma mulher. No caso, conferida a Mary Dixon Kies, de Connecticut, que inventou um processo para tecer chapéu com seda. Até 1840, somente vinte outras patentes foram concedidas a mulheres no país⁴⁷. No final do sécu-

44. Ver Katherine T. Durack, “Gender, Technology, and the History of Technical Communication”, *Technical Communication Quarterly*, vol. 6, n. 3, pp. 249-260, 1997; J. M. Adovasio, Olga Soffer & Jake Page, *op. cit.*

45. Ver Douglass C. North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México (D.F.), Fondo de Cultura Económica, 1995.

46. Victoria Phillips, “Gender and Invention: Mapping the Connections”, *Journal of Gender, Social Policy & The Law*, v. 19, n. 3, pp. 767-772, 2011.

47. Katherine T. Durack, *op. cit.*

lo xx, foram atribuídas a elas cerca de 10% de todas as patentes norte-americanas. Na lista de responsáveis pelas mais famosas invenções dos últimos séculos, no entanto, figuram poucas mulheres⁴⁸.

Nos Estados Unidos, foi principalmente no século xx, sobretudo no período das grandes guerras, que as mulheres ganharam espaço no mercado de trabalho, bem como nos campos de ciência e tecnologia⁴⁹. Com efeito, a anatomista americana Florence Rena Sabin tornou-se, em 1925, a primeira mulher eleita para a Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos⁵⁰. No entanto, desde sua criação em 1863 até hoje, nenhuma mulher assumiu a presidência dessa organização⁵¹.

Na atualidade, estudos indicam que, nos países desenvolvidos, menos de 13% das patentes têm uma mulher entre os inventores: 12,3% na Espanha; 10,3% nos EUA; 10,2% na França; 4,7% na Alemanha; e 3,2% na Áustria (dados de 1998). Sob a perspectiva do mercado norte-americano, esses estudos destacam que, se essas diferenças fossem resolvidas, isso significaria um aumento imediato no PIB *per capita* americano de pelo menos 2,7%⁵². Segundo estudo do National Women's Business Council, a quantidade de patentes concedidas a mulheres nos Estados Unidos teve as maiores taxas de crescimento no período de 1986 a 1993, enquanto

48. National Women's Business Council (NWBC), *More Women Obtaining Patents, Trademarks in Recent Years*, 1º mar. 2012. Disponível em: <<https://www.nwbc.gov/news/more-women-obtaining-patents-trademarks-recent-years>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Ver ainda National Women's Business Council (NWBC), *Intellectual Property and Women Entrepreneurs: Quantitative Analysis Conducted by the National Women's Business Council*, Washington (DC), NWBC, 2012. Disponível em: <<https://www.nwbc.gov/sites/default/files/IP%20&%20Women%20Entrepreneurs.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

49. Ver Patricia Fara, "Women in Science: A Temporary Liberation", *Nature*, v. 511, n. 7507, pp. 25-27, 2 jul. 2014.

50. Ver Katherine T. Durack, *op. cit.*; Margaret W. Rossiter, *Women Scientists in America: Forging New World since 1972*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2012, v. 3; Suzanne Le-May Heffield, *Women and Science: Social Impact and Interaction*. Santa Barbara, ABC-Clio, 2004.

51. Ver Frederick Seitz, *A Selection of Highlights from the History of the National Academy of Sciences, 1863-2005*, Lanham, University Press of America, 2006.

52. Jennifer Hunt, Jean-Philippe Garant, Hannah Herman & David J. Munroe, "Why Don't Women Patent?", *IZA Discussion Paper*, n. 6886, set. 2012.

as menores taxas foram entre 1999 e 2006⁵³ – coincidindo com a época subsequente à adoção da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, de 1995. Reflete, portanto, a falta de iniciativas destinadas às mulheres em matéria de propriedade intelectual.

Na América Latina e no Caribe, é possível observar que as mulheres também avançaram nas atividades científicas e tecnológicas, ainda que de forma limitada⁵⁴. A taxa de alfabetismo das mulheres latino-americanas, entre 15 e 24 anos, superou 97,3% em 2011, ultrapassando a dos homens da mesma idade, cuja taxa média foi de 96,8%. O mesmo ocorreu em relação à educação primária, em que as mulheres apresentam uma média de 94% (taxa líquida de matrículas), enquanto os homens, 93,6%; e também na educação secundária, em que as mulheres chegaram a 78,2% e os homens a 74,1% (2011)⁵⁵.

Em relação à pesquisa, em 2010 cerca de 46% do total de pesquisadores na região eram mulheres, excedendo a média mundial de 29%. Nesse contexto, cinco países alcançaram a paridade de gênero: Argentina, Brasil, Cuba, Paraguai e Venezuela. Em contraste, os homens ainda representavam mais de 70% dos pesquisadores no Chile, Guatemala, Honduras e Ilhas Virgens⁵⁶.

No que se refere à representação em espaços diretivos, no Brasil, por exemplo, no ano de 1997, Nélida Piñon tornou-se a primeira mulher a presidir a Academia Brasileira de Letras, no ano de seu I Centenário. Cria-

53. National Women's Business Council (NWBC), *Intellectual Property and Women Entrepreneurs: Quantitative Analysis*, Washington (DC), NWBC, 2012. Disponível em: <https://www.nwbc.gov/sites/default/files/IP%20&%20Women%20Entrepreneurs.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014. Ver ainda United States/Office of Science and Technology Policy, *Women in STEM*. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp/women>. Acesso em: 8 fev. 2015.

54. Ver Cepal, *op. cit.*

55. *Idem*.

56. Unesco Institute for Statistics (UIS), *Information Sheet n. 4 – Sex-disaggregated Data: A Brief Analysis of Key Education and Science Indicators since the Beijing Declaration and Platform for Action (1995)*, Quebec, UIS, fev. 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002171/217139e.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2015.

da em 1897, somente duas mulheres presidiram a instituição até hoje⁵⁷. Na Academia Brasileira de Ciência, as mulheres ainda não chegaram à presidência, porém alcançaram a vice-presidência. Na estrutura administrativa atual, essa academia conta com a participação de apenas duas mulheres: uma na vice-presidência regional do Rio de Janeiro (nível diretivo) e outra no Conselho Consultivo de Ciências Humanas⁵⁸.

Em matéria de propriedade intelectual, as mulheres latino-americanas figuraram pouco como depositantes de patentes no século XIX, com relativa ascensão no século XX e XXI. No Brasil, há relatos de que a francesa Elisa Roux, domiciliada no Rio de Janeiro, foi uma das primeiras mulheres titulares de patentes no país, ao obter um privilégio de maquinismo para loção de ouro, um aperfeiçoamento de um maquinismo anterior, obtido em 1829, por cessão de uma patente depositada no país pelo alemão Frederico Bauer⁵⁹. Outro caso identificado na legislação brasileira relaciona-se a direitos adquirido por herança. Em 1867, foi prorrogado pelo Decreto n. 3872, de 18 de maio, o prazo do privilégio concedido a Manoel Joaquim de Oliveira para o preparo da tinta violeta. O requerimento foi feito em nome de sua viúva Ricarda Rosa de Oliveira⁶⁰. Em 1884, identificam-se as primeiras patentes concedidas no país diretamente a uma mulher, Joanna Manocla, cujas patentes relacionavam-se ao preparo de azoto fosfato e à fabricação de sangue seco⁶¹.

Um estudo dedicado à análise do perfil dos depósitos de patentes no Brasil, segundo o sexo dos inventores, com base numa amostra de 320

57. As duas presidentes foram Nélida Piñon (1997) e Ana Maria Machado (2012-2013). Ver página da Academia Brasileira de Letras. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=10>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

58. Ver Academia Brasileira de Ciências, “Estrutura Administrativa”, 2 fev. 2009. Disponível em: <http://www.abc.org.br/rubrique.php3?id_rubrique=31>. Acesso em: 10 ago. 2014.

59. Leandro Miranda Malavota, *A Construção do Sistema de Patentes no Brasil: Um Olhar Histórico*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

60. Brasil, Decreto n. 3.872, de 18 de maio de 1867. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3872-18-maio-1867-554044-publicacaooriginal-72427-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2014. Ver ainda Clóvis da Costa Rodrigues, *A Inventiva Brasileira*, vv. 1-2, Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1973.

61. Ver Clóvis da Costa Rodrigues, *op. cit.*

patentes levantadas no período de 2000 a 2007, identificou que 20% dos pedidos envolviam mulheres (3% correspondiam a pedidos exclusivamente de mulheres e 17% mistos, figurando homens e mulheres em coautoria dos inventos)⁶². Outro estudo, realizado no Chile – país que está entre um dos mais inovadores da América Latina⁶³ – indica que, em 2005, quando as mulheres correspondiam a menos de 25% do quadro de pesquisadores do país, o percentual de pedidos de patentes depositados por mulheres no Chile chegou a 10,4%, caindo para 5,8% em 2008⁶⁴.

Esses dados indicam avanços na integração das mulheres no ambiente científico e tecnológico, muitos deles promovidos pelas diversas iniciativas internacionais, regionais e nacionais. Contudo, eles também ilustram a magnitude da brecha de gênero em termos de ciência, tecnologia e inovação que afeta muitos países do mundo, inclusive os latino-americanos. Isso reflete não apenas a desigualdade de gênero, mas também a ineficiência no aproveitamento da capacidade criativa e inovadora das mulheres – um potencial que poderia ser melhor utilizado pela sociedade.

Diante disso, observa-se que, embora as mulheres tenham incrementado sua participação na educação e na pesquisa científica e tecnológica, elas ainda possuem pouca representação em termos de propriedade intelectual, sobretudo quando considerado o indicador de tecnologias patenteadas – um indicador amplamente utilizado para avaliar a inovação⁶⁵. Como resultado, demonstra-se fundamental a construção de uma agenda

62. Elisa Conceição da Silva Rosa, Lennita Oliveira Ruggi & Waleska Camargo Laureth, “Registro de Patentes por Inventoras Brasileiras: Áreas de Concentração e Desigualdade de Gênero”, *VII Congresso Iberoamericano de Ciência, Tecnologia e Gênero*, 5-9 abr. 2010. Ver ainda Rosa María Morales Valera & Domingo Alberto Sifontes Fernandez, “La Actividad Innovadora por Género en América Latina: Un Estudio de Patentes”, *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 13, n. 1, pp. 163-186, jan.-jun. 2014.

63. “The Global Innovation Index 2014, Country Ranking, Latin America e The Caribbean”. Disponível em: <<https://www.globalinnovationindex.org/content.aspx?page=data-analysis>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

64. Bernardita Escobar Andrae, “Scientific Productivity and Gender Performance under Open and Proprietary Science Systems: The Case of Chile in Recent Years”, *Journal of Gender, Social Policy & The Law*, v. 19, n. 3, pp. 799-823, 2011.

65. Ver Bruno Lanvin Soumitra Dutta & Sacha Wunsch-Vincent (eds.), *The Global Innovation Index 2014: The Human Factor In innovation*, Fontainebleau/Ithaca/Geneva, Cornell University/

que busque transversalizar a perspectiva de gênero nas legislações, políticas e programas de propriedade intelectual.

A perspectiva de gênero em propriedade intelectual: contribuições para a construção de uma nova agenda

A propriedade intelectual consiste em uma importante ferramenta para a autonomia econômica e social, tanto dos homens como das mulheres. No entanto, a experiência histórica demonstra que a mulher obteve significativamente menos vantagens nesse processo que os homens. No atual sistema de propriedade intelectual, embora não haja explícita discriminação de gênero, historicamente se apresentou limitação às mulheres, o que causou um acesso tardio e restrito, refletindo-se no acesso a tecnologias.

A neutralidade aparente da propriedade intelectual nos dias correntes, no entanto, ainda guarda resquícios da notável discriminação, especialmente quando colocada em prática. A legislação atinente às patentes, por exemplo, apresenta uma linguagem supostamente imparcial. Na prática, porém, sua interpretação ainda é impregnada de um linguajar predominantemente masculino. Na jurisprudência inglesa, são vários os casos que ilustram isso. Há diversas decisões em que, ao se fazer referência ao critério de inventividade – um dos requisitos de patenteabilidade –, ela é feita como se a inventividade deva ser avaliada com base em um “homem versado na técnica” (“man skilled in the art”). Nesse sentido, embora a legislação faça expressa referência a uma “pessoa” (“person skilled in the art”), sua interpretação ainda invoca termos masculinizados, gerando uma implícita exclusão das mulheres⁶⁶. Isso impõe barreiras informais às mu-

Insead/WIPO, 2014. Disponível em: <<https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-2014-v5.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

66. Ver United Kingdom, Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (Civil Division), Case n. A3/2003/1074, EWCA Civ 381 [2004], Rockwater Ltd. Vs. Technip France SA (formerly Coflexip SA), Technip Offshore UK Limited (formerly Coflexip Stena Offshore Limited), Royal Courts of Justice, Strand, London, 1 abr. 2004. Disponível em: <http://www.bailii>.

lheres, muitas vezes mais resistentes do que políticas formais deliberadas, mas que precisam ser eliminadas para ampliar as oportunidades e facilitar o acesso delas ao sistema.

Diversos estudos realizados a respeito de patentes de mulheres indicam que as tecnologias por elas desenvolvidas costumavam ser orientadas: “femininas”. As tecnologias “femininas” são definidas, de forma estereotipada, como aquelas destinadas à casa e à família, tais como brinquedos e fraldas descartáveis – supostamente em um esforço para encontrar soluções práticas para os desafios do dia a dia como donas de casa e mães⁶⁷. Contudo, a caracterização de invenções como “femininas” reflete uma discriminação das mulheres, dado o perfil das tecnologias a elas associadas. Ademais, conforme a interpretação, pode colocá-las em posição de não serem capazes de desenvolver tecnologias que contribuam para a vanguarda das ciências, o que representa um equívoco. Sob outro aspecto, essa situação pode afastar o potencial criativo dos homens nessas áreas tecnológicas. Sendo assim, considera-se essencial a eliminação de categorias estereotipadas, extinguindo-se o conceito de tecnologias ou invenções como “femininas”.

Se as mulheres foram grandes inventoras no ambiente ligado à casa e à família, elas também obtiveram destaque em diversos outros setores, inclusive de alta tecnologia, que vai de biologia e medicina à engenharia genética e nanotecnologia, sendo diversos os exemplos.

Para ilustrar um caso de tecnologias destinadas à casa, tem-se a brasileira Therezinha Beatriz Zorowich, de Batatais, São Paulo. Ela inventou o escorredor de arroz que resultou na patente brasileira n. 71404 (expirada em 1978). O produto teve suas vendas promovidas em grande escala, be-

org/ew/cases/EWCA/Civ/2004/381.html. A respeito desse assunto, ver Dan L. Burk, *Does Intellectual Property Have Gender?* Geneva, WIPO, 2014. Disponível em: <http://www.wipo.int/meetings/es/doc_details.jsp?doc_id=291763>. Acesso em: 8 fev. 2015.

67. World Intellectual Property Organization (WIPO), “Millennium Development Goal 3”, [s.d.]. Disponível em: <http://www.wipo.int/ip-development/en/agenda/millennium_goals/millennium_goal_3.html>. Acesso em: 8 fev. 2015.

neficiando economicamente a inventora que, segundo se noticia, faturou 10% de cada unidade vendida⁶⁸.

Sob a perspectiva dos setores de alta tecnologia, como o de telecomunicações e informática, vale recordar Augusta Ada King, Condessa de Lovelace, que, em 1800, compôs um algoritmo para motores visto como o primeiro programa de computador, conhecido como a Máquina Analítica. Mais recentemente, Grace Hopper, uma contra-almirante da marinha dos Estados Unidos, foi fundamental para a criação de linguagens de programação modernas. Hopper também inventou o termo *bug* amplamente usado para designar uma falha num código-fonte⁶⁹.

Conforme assinala a Ompi,

[...] é importante que essas contribuições sejam reconhecidas para que as meninas e mulheres jovens possam olhar para o futuro com a confiança de que todos os campos da ciência e tecnologia estão abertos para elas, com igualdade de oportunidades às mulheres e aos homens na contribuição para o aperfeiçoamento da humanidade⁷⁰.

Além das questões terminológicas, outro aspecto que importa ser avaliado quando se busca tratar da questão de gênero em propriedade intelectual diz respeito à formação e capacitação das mulheres.

Segundo dados da Academia da Ompi, a participação de mulheres em seus programas de formação e capacitação tem sido relativamente paritária, apesar da queda percentual entre os anos 2011 e 2012. Em seu Programa de Desenvolvimento Profissional, em 2012, 45% dos participantes eram mulheres e 55% homens; enquanto em 2011, 48% eram mulheres e 52% homens. Nos Programas de Mestrado Conjunto, a participação das

68. Camila Régis, “De Batatais para o Mundo: A Criadora do Escorredor de Arroz Tem a Inovação no DNA”, *Revista Piauí*, n. 60, set. 2011. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-60/esquina/de-batatais-para-o-mundo>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

69. Damon Beres, “7 Women You Should Thank Every Time You Use a Computer”, *Reader's Digest*. Disponível em: <<http://www.rd.com/slideshows/women-in-technology/#ixzz3QVeyi1Qc>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

70. WIPO, *op. cit.*, [s.d.] [tradução livre].

mulheres chegou a 44% em 2011, caindo para 33% em 2012. Nos Cursos Avançados do Programa de Ensino à Distância, em 2011, 51% dos participantes eram mulheres, as quais tiveram uma participação de 49% em 2012. No Programa de Escola de Verão da Ompi, as mulheres tiveram uma ampla presença em 2011, com 174 participantes (58%), que se expandiu em 2012, quando alcançou 61% das vagas. No Programa Executivo, destinado a executivos seniores de todo o mundo, com estudos intensivos de gestão de propriedade intelectual, de um total de 48 participantes, 25% eram mulheres e 75% homens. Esses executivos vieram principalmente da América Latina e do Caribe (44%), mas também da África (33%), de outros países desenvolvidos (13%), da região Ásia-Pacífico (6%) e de Estados Árabes (4%)⁷¹.

Em síntese, nesses programas – com exceção da Escola de Verão, programa que ocorre de forma intensiva, geralmente em período de férias –, a participação das mulheres foi relativamente inferior à dos homens, apresentando uma queda entre os anos 2011 e 2012. Esse é um indicativo de que se faz necessário incentivar a participação delas e, eventualmente, ajustar os programas de forma a viabilizar sua maior presença.

Em relação ao participantes latino-americanos, os dados indicam um amplo interesse regional na formação e capacitação em matéria de propriedade intelectual. Esse cenário reflete, em parte, os resultados de outras ações de capacitação e de cooperação promovidas pela Ompi na região, inclusive algumas dedicadas às mulheres. Na América Latina foi desenvolvido um projeto piloto, em cooperação com o governo do Panamá e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para sensibilizar e desenvolver capacidades entre mulheres de zonas rurais e indígenas no setor de artesanato, com ênfase no uso das ferramentas de propriedade intelectual, a fim de aumentar suas receitas e, assim, ganhar maior autonomia econômica⁷². Iniciativas como essas precisam ser fortalecidas e re-

71. World Intellectual Property Organization (WIPO), *WIPO Academy Annual Statistical Report 2012*, 2012. Disponível em: <http://www.wipo.int/export/sites/www/academy/en/about/pdf/academy_statistics_2012.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

72. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Report of The World Intellectual Property Organization (WIPO)*, ago. 2007.

plicadas, principalmente no âmbito local, de forma a capacitar homens e mulheres, inclusive no âmbito rural.

Outro aspecto que pode incentivar a participação das mulheres é o reconhecimento formal das significativas invenções desenvolvidas por elas. Nesse sentido, a atribuição de comendas ou premiações pode promover um ambiente motivador da criatividade e da inventividade feminina. Como exemplo destaca-se a Medalha da Ompi e outras distinções que têm sido conferidas a mulheres, de forma a prestigiar a contribuição de suas invenções para a sociedade⁷³.

Um aspecto adicional, e não menos importante, é a participação das mulheres em órgãos de tomadas de decisões políticas de propriedade intelectual. Ainda que, tradicionalmente, as mulheres não tenham assumido muitas posições de proeminência em matéria de propriedade no passado, esse cenário tem apresentado alterações no período atual. Um sinal disso é o crescente número de mulheres que estão ascendendo a posições administrativas, inclusive de alto escalão, em propriedade intelectual, tanto no setor público como no privado, nos níveis nacional, regional e internacional. Contudo sua participação nesse espaço ainda é minoritária se comparada à dos homens⁷⁴.

No âmbito da Ompi, por exemplo, um trabalho dedicado à revisão da gestão e da administração da organização, publicado em 2014, abordou a temática de gênero⁷⁵. Comparando o gênero dos funcionários da organização nos anos 2008 e 2013, ficou evidenciado que embora as mulheres representem 54% da força de trabalho, há elevada disparidade principalmente nos cargos de executivos de alto escalão. De oito posições, sete são ocupadas por homens. No nível diretivo, as mulheres ocupam apenas 25% dos postos. De outra parte, as posições no serviço geral são predominantemente ocupadas por mulheres⁷⁶.

73. WIPO, *op. cit.*, [s.d.].

74. WIPO, *op. cit.*, [s.d.]

75. Gennady Tarasov & Jorge Flores Callejas, *op. cit.*

76. *Idem*.

No Brasil, as mulheres assumem novos espaços. No Instituto de Propriedade Industrial (Inpi), por exemplo, Rita Pinheiro Machado assumiu em 2014 a coordenação da Academia de Propriedade Intelectual e Inovação, acumulando também a função de diretora de articulação e informação tecnológica do instituto. No setor privado, assinala-se a presença de mulheres na coordenação do Programa de Propriedade Intelectual da Confederação Nacional de Indústrias (CNI).

Na Colômbia, cabe destacar o importante papel das mulheres, com sua presença cada vez mais constante em posições diretivas. Atualmente o Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Inovação (Colciencias) – que possui um papel fundamental na promoção de políticas públicas para fomentar ciência, tecnologia e inovação, incluindo-se a política de propriedade intelectual – é dirigido por uma mulher, Yaneth Giha Tovar⁷⁷.

Esses aspectos apresentados são apenas alguns dos pontos que precisariam ser considerados na construção de uma agenda dedicada à revisão ou à formulação de normas, políticas e programas de propriedade intelectual que busquem transversalizar a perspectiva de gênero. Portanto, não excluem outros mais que precisariam ser abordados, de forma a se estabelecer medidas efetivas e eficientes.

Por efeito, essas medidas demandariam mecanismos de monitoramento e avaliação que implicam na produção de dados, os quais atualmente o sistema de propriedade intelectual não facilita. Por exemplo, no sistema de patentes não há a possibilidade de se classificar pedidos depositados e concedidos por sexo ou gênero. As estatísticas apresentadas em estudos são elaboradas por inferência do sexo dos inventores e/ou titulares a partir de seus nomes⁷⁸. Trata-se um árduo trabalho de compilação de dados que podem apresentar elevadas margem de erros, tendo em vista eventuais inconsistências, uma vez que muitos nomes podem ser atribuídos tanto a homens como a mu-

77. Ver Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), “La Dirección” [s.d.]. Disponível em: <<http://www.colciencias.gov.co/articulos/la-direcci-n>>. Acesso em: 5 out. 2014.

78. Ver Elisa Conceição da Silva Rosa, Lennita Oliveira Ruggi & Waleska Camargo Laureth, *op. cit.*; Morales Valera & Sifontes Fernandez, *op. cit.*; Escobar Andrae, *op. cit.*; Jennifer Hunt *et al.*, *op. cit.*; NWBC, *op. cit.*

lheres. Ademais, eventuais erros de digitação também podem prejudicar os resultados. Isso também ocorre em relação aos registros de marcas, desenhos industriais, programas de computador, cultivares e direitos autorais. Portanto, demonstra-se fundamental a revisão dos formulários de pedidos de patentes, registros e certificados, juntamente com a adequação dos sistemas, de forma a possibilitar a consulta e a produção de dados por sexo ou gênero dos autores e titulares de direitos de propriedade intelectual.

Medidas a esse respeito precisam ser pensadas e debatidas – de forma ampla, com os diversos atores da sociedade – no marco de uma agenda que vise revisar o sistema de propriedade intelectual com “lentes de gênero”. Essa agenda, ainda pendente, mas que começa a se moldar, pode ser fortalecida com a participação ativa da América Latina, onde os desafios e casos de sucesso embasam experiências para a comunidade internacional.

Considerações finais

Na América Latina, os conhecimentos das mulheres, se melhor utilizados, podem constituir contribuição importante ao desenvolvimento de seus países. Essa colaboração deveria ser cada vez mais incentivada e respaldada, aproveitando-se melhor as potencialidades do gênero feminino.

Um dos mecanismos para tanto é o sistema de propriedade intelectual. Embora aparentemente neutra, a propriedade intelectual, contudo, ainda apresenta resquícios de discriminação de gênero, que historicamente afetaram o sistema. Diante disso, persistem situações de segregação que se expressam na limitada participação das mulheres na ciência e tecnologia, inibindo a inovação.

Pensar o gênero nas políticas de propriedade intelectual não significa pensar apenas nas mulheres, mas também nos homens, em como ambos podem contribuir para um adequado funcionamento do sistema. Trata-se de se pensar um sistema de propriedade intelectual que contribua para a igualdade de gênero e autonomia das mulheres – sem ignorar que elas compartilham muitos problemas comuns, que só podem ser resolvidos pelo trabalho conjunto com os homens.

Considerando que coexistem desigualdades e progressos tangíveis, revela-se imperativo repensar as políticas de propriedade intelectual, a fim de nelas incluir uma perspectiva de gênero. Os governos e outros agentes poderiam promover uma política ativa e transparente de incorporação da perspectiva de gênero a todas as legislações, políticas e programas em matéria de propriedade intelectual, para que sejam analisados também os possíveis efeitos que deles poderão advir, tanto para as mulheres quanto para os homens, antes da tomada de decisões.

Incorporar essa perspectiva no sistema de propriedade intelectual pode contribuir para a própria eficiência do sistema, incentivando a participação de mulheres e a realização de seu potencial criativo, de forma a promover um bom desenvolvimento. Dessa forma, é possível ampliar as oportunidades, assim como eliminar as possíveis consequências negativas para a mulher decorrentes das atuais estruturas institucionais que prejudicam o desenvolvimento equitativo, promovendo a criação e o fortalecimento de instituições inclusivas.

A oportunidade que representa o debate sobre essa temática – cuja agenda ainda se encontra pendente – pode contribuir amplamente para a nova agenda de desenvolvimento pós-2015.

segunda parte

Fortalecimento da identidade ibero-americana como projeto estratégico

FLÁVIO SOARES DE BARROS

A cultura também se preserva na invenção e no contato com o que vem de fora.
(Turino, 2010)

Introdução

Apesar de a América Latina ser constituída por países bastante diversos entre si em termos de renda, desenvolvimento e dimensões geográficas – entre outros fatores –, a região encara alguns desafios que podem ser considerados comuns, como a desigualdade econômica e social, que afeta o acesso e a qualidade de bens e serviços públicos, os processos de integração e a ascensão asiática, entre outros.

Esse espaço conta, no entanto, com um importante recurso para lidar com tais problemas: sua riqueza multicultural, de grande diversidade linguística. O patrimônio ao mesmo tempo diverso e comum pode constituir fator de grande impacto, pois, além de ser elemento fundamental na construção de complexos identitários nacionais, a cultura é, de forma crescente, setor importante na economia, gerando empregos e renda. O conhecimento mútuo promovido pela cooperação cultural, incentivando tanto o entendimento do outro como a compreensão de si, junto com o complexo financeiro constituído pelas economias criativa e a cultura, dirige o foco da atenção das políticas públicas para esse setor.

Rivas (2003), no entanto, afirmava que, em relação ao Mercosul, a pesquisa sobre o fenômeno cultural e sobre sua projeção nas universidades e instituições regionais que fomentam o desenvolvimento socioeconômico encontrava-se atrasada. Mais recentemente, Paschalidis (2009) chamava a

atenção para a relativa ausência de estudos de política cultural no âmbito internacional.

O campo das pesquisas sobre as relações culturais internacionais tem, no entanto, proporcionado um esforço no sentido de seu fortalecimento metodológico e teórico, exemplificado no Brasil por Suppo e Lessa (2012), possibilitando o surgimento de propostas concretas de ação em políticas públicas e cooperação internacional.

Tendo em vista essa última afirmação, o objetivo aqui é explorar o papel da cooperação cultural internacional, um dos aspectos do conceito amplo de diplomacia cultural. Sua finalidade não se limita às relações entre Estados como fator estratégico para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Como base é apontada a consolidação da cooperação no espaço cultural ibero-americano¹, reconhecendo sua diversidade e tendo como eixos a ideia de integração enquanto articulação e a transversalidade da cultura nas políticas públicas, em suas diversas dimensões. Visa-se, então, a formação de uma rede cultural ibero-americana, baseada na experiência brasileira dos pontos de cultura e nos aportes dos ícones culturais (Fonseca, 2012; Melguizo, 2012) e dos festivais da cidade (Munhoz, 2012).

A novidade da proposta está na integração de políticas culturais predominantemente locais e regionais, e a formação de uma rede que englobe quatro momentos do campo cultural: a produção propriamente dita, a participação, a distribuição e o consumo cultural e artístico. Para isso, pretendemos distinguir possibilidades para a valorização estratégica da diversidade cultural, auxiliando, dessa forma, na elaboração de respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos decorrentes das mudanças pela quais o bloco passa. Por fim, ir além da mera retórica da unidade e diversidade cultural que perpassa alguns discursos europeus (Lähdesmäki, 2012).

1. A análise será feita levando-se em conta o espaço cultural Ibero-americano, definido na Carta Cultural Ibero-americana. Tem-se em vista a existência do arcabouço institucional e programas já implantados no seio da Organização de Estados Ibero-americanos, que poderão servir como ponto de partida para uma eventual implementação das propostas aqui apresentadas.

A proposta diferencia-se da Iniciativa de Fomento da Política Cultural de Base Comunitária (Ibercultura Viva e Comunitária)² por seu aspecto transversal e mais amplo, priorizando o contato e a diversidade das manifestações culturais e artísticas, buscando alternativas aos editais de chamamento. Entendemos ser necessário buscar formas de participação que abranjam também o patrimônio histórico, artístico e paisagístico, por exemplo, oferecendo a possibilidade não apenas de “participar” da cultura, mas de tê-la como patrimônio cultural pessoal inalienável.

Inicialmente, será feita uma exploração da relação entre identidade, cultura e políticas culturais. Em seguida, será esboçada uma agenda de integração de ações para o bloco, baseada em experiências da política cultural brasileira (Pontos de Cultura) e na jardinagem cultural colombiana, exemplificada por festivais da cidade e ícones desse país. Finalmente, são discutidos aspectos do financiamento das iniciativas aqui propostas.

Identidade, cultura e política cultural

Primeiramente, serão discutidas políticas de identidade no âmbito do espaço cultural ibero-americano, partindo-se de uma breve análise sobre o emprego do conceito de identidade e sua produtividade como base de políticas públicas. Em seguida, serão abordadas relações entre cultura e as possibilidades de intervenção que o conceito oferece, para, na sequência, analisar as identidades culturais entrelaçadas com as políticas públicas, entendidas em seu aspecto transversal.

Identidade

Os aspectos similares das heranças, problemas e desafios enfrentados pela região, sujeitos a especificidades nacionais, são descritos de forma condensada por Cardoso (2006) que, baseado na diversidade da região, afir-

2. O documento de formulação desse programa está disponível em: <<http://segib.org/pt/node/9275>>.

ma não existir uma única América Latina, mas várias. Qual seria, então, o significado de uma identidade latino-americana?

Vieira e Castañeda (2009) fazem uma análise histórica dessa questão, colocando-a entre os espectros do dualismo – em que a identidade seria formada por visões distintas, nacional e regional – e da integração. As autoras afirmam existir diversos pesquisadores que encaram tanto a discussão sobre o uso do termo identidade, assim como sua pertinência no que se refere ao espaço latino-americano. Assinalam, assim, duas vertentes nesses estudos sobre a região. No primeiro grupo, é feita a associação entre identidade e a ideia de cultura (valores, costumes e regras de sociabilidade comuns à região), ou com o conceito de nação ou pátria, definida como conjunto social que é regido pelas mesmas regras. Um segundo grupo busca resgatar ontologicamente a significação do termo e a função social de tal discussão.

Para além desse debate, as autoras afirmam que as diversas necessidades para a articulação na América Latina poderiam contribuir para a formação de uma identidade regional. Essas articulações procuram garantir o incentivo ao desenvolvimento, assim como o intercâmbio de tecnologias, modernização burocrática e análises agregadas sobre as diversidades culturais, tendo como finalidade a integração da região. Sendo assim, percebe-se a relação intrínseca entre a ação política e processo identitário que se sobre põe às discussões sobre a existência dessa identidade. Em outras palavras, ao desenvolver ações que abranjam determinada região com o intuito de aumentar as possibilidades de contato, gera-se um processo de elaboração e reelaboração das identidades individuais (fala-se aqui em termos de representações e projeções de identidades nacionais) e a reprodução desse processo no nível regional.

Assim, temos o argumento de que o uso da noção de identidade como base de políticas de integração e cooperação regional não pode ser limitado à discussão sobre a existência ou adequação dessa mesma noção, pois ela apresenta-se por si só como produtiva na adoção de diretrizes de *policy-making*.

Tampouco é possível confundir o emprego do conceito de identidade com uma eventual homogeneização, pois o processo identitário baseia-se

nas visões e representações dinâmica e socialmente construídas. Afirma-se, assim, a possibilidade de uso desse conceito como fundamento para políticas públicas que carrega em seu bojo as diversidades locais, regionais e nacionais.

Portanto, partindo-se desse pressuposto e tendo-se em mente os desafios atuais, as políticas culturais³ levadas a cabo nesse espaço poderiam ser analisadas como um fator de enfrentamento dessa realidade.

Oscarson (2009), ao descrever as relações entre cultura e identidade, diz que ambas sofreriam um processo de realimentação. Sendo a cultura definida como compreensão da atividade humana, os encontros culturais permitiriam uma melhor compreensão do outro e também um melhor entendimento sobre si. É nessa interseção dinâmica entre representações e compreensões de si e do outro que as relações culturais oferecem a possibilidade de incremento nas relações entre os países.

Cultura

Apesar das dificuldades conceituais que envolvem o termo cultura e suas implicações para o estudo das relações internacionais (Hudson, 1997), empregaremos uma definição estrita, que engloba o patrimônio imaterial, a paisagem cultural, o patrimônio histórico edificado, o patrimônio móvel e documental, e também:

[...] todo aquele conjunto diversificado de atividades de criação, comunicação, difusão e recepção ligadas às diferentes artes: literatura, música, teatro, dança, cinema e audiovisual, artes plásticas, arquitetura, *design*, artes ditas digitais e manifestações híbridas ou ecléticas transversais a várias delas (de Lima, 2010).

Partindo-se dessa delimitação do termo cultura, pode-se entender a construção do espaço cultural ibero-americano, à semelhança do que acon-

3. Políticas culturais são entendidas aqui na mesma linha de Canclini (1987, p. 7), ou seja, como o conjunto de intervenções do Estado, das instituições civis e dos grupos comunitários orientadas para o desenvolvimento simbólico, para a satisfação das necessidades culturais e para que se obtenha consenso na obtenção de determinada ordem ou transformação social.

tece com o Mercosul, como um processo de construção identitária por assimilação e aproximação (Martins, 2007). Nesse âmbito, a diplomacia cultural engloba, sem se reduzir a esses aspectos, o emprego de programas e projetos que fomentem a criação, circulação, promoção, proteção e difusão dos bens, serviços e da diversidade das expressões culturais. Assim, tal diplomacia pode adquirir aspecto estratégico para as relações tanto entre os países do espaço cultural ibero-americano, como com países que dele não fazem parte.

Ao buscarmos a compreensão daquilo que Garretón (2008) chama “modelos abertos de modernidade” – que combinam as racionalidades científica, emancipatória e a instrumental tecnológica com formas de subjetividade, as memórias e as tradições históricas, e os efeitos da globalização e das novas tecnologias –, temos um campo vasto de intervenção que se encontra na interseção entre a multiculturalidade do espaço ibero-americano e as possibilidades de atuação para o desenvolvimento social e econômico.

Políticas Culturais

Os pilares da cooperação cultural internacional seriam a promoção e divulgação da cultura, o incentivo à criação de políticas públicas culturais de âmbito internacional, o estabelecimento de mecanismos de intercâmbio, informação, difusão e o fomento à circulação de acervos e exposições. E, como veremos, teriam efeitos benéficos e externalidades importantes.

Bennett e Mercer (1998), em artigo preparatório para a Conferência de Estocolmo⁴, apontam diversos problemas relacionados à pesquisa no campo das políticas culturais. O documento aponta o foco predominantemente nacional da maior parte da pesquisa nesse campo. Serão salientados a seguir alguns desses aspectos, relacionados ao estabelecimento de agendas, estratégias e mecanismos.

As questões levantadas pelos autores referem-se prioritariamente à situação dos estudos de políticas culturais, considerando-se sua relativa ima-

4. Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento da Unesco (1998).

turidade como campo de estudo e pesquisa, a falta de clareza conceitual, a baixa prioridade ao financiamento de pesquisas por agências consagradas, além de problemas decorrentes da sensibilidade à influência política e a natureza privada de boa parte da pesquisa no setor, entre outros.

Para enfrentar essas questões, os dois autores sugerem quatro domínios amplos de geração de políticas que devem ser considerados em novas agendas de pesquisa. São eles as políticas de governos nacionais e locais, as políticas de instituições culturais, as políticas de instituições da sociedade civil e as políticas relacionadas com o campo da participação e do consumo.

Tendo esses aspectos em vista, Bennett e Mercer sugerem quatro agendas de pesquisa prioritárias: acesso aos recursos culturais; cidadania e cultura pública; interfaces legais/culturais; e cultura e desenvolvimento comunitário. Essas quatro agendas vão ao encontro dos quatro momentos da cultura citados anteriormente, de produção, participação, distribuição e consumo.

Para que essas agendas estratégicas sejam atingidas, segundo os dois autores citados, além de melhorar o conteúdo da pesquisa, sugere-se a necessidade urgente de se encontrar mecanismos, *assim como uma linguagem conceitual suficientemente comum* para aumentar as oportunidades para o estabelecimento de novas relações de pesquisa em termos interdisciplinares, interagências e transetoriais.

O que será buscado, nos pontos de tangência e encontro, ou seja, na comunicação e na circulação, é sugerir possibilidades para o estreitamento de vínculos entre pessoas e instituições civis, o aumento de empreendimentos comuns e ampliação dos caminhos de autonomia cidadã e participação democrática (Suárez, 2007), com base nas possibilidades oferecidas por políticas culturais regionais e nacionais no âmbito internacional. Trata-se de ir além das visões tradicionais das relações culturais internacionais, que davam preferência à chamada “alta cultura”. São ações como: (1) difusão do patrimônio histórico no exterior; (2) fortalecimento do conhecimento recíproco entre nações culturalmente próximas; (3) apoio aos intercâmbios para expansão das indústrias culturais (Canclini, 1987); (4) valorização da cultura como recurso para desenvolvimento socioeconômico e sustentabilidade ambiental (Unesco, 2011).

No entanto, é preciso equacionar outras questões. Bélanger (1999), por exemplo, afirma que o novo papel da diplomacia nessa área envolve uma ação mais ativa na proteção e desenvolvimento da cultura nacional, principalmente nos aspectos econômicos e de circulação de serviços provenientes das indústrias culturais e criativas. Além disso, apresenta-se como aspecto fundamental subjacente a qualquer esforço de cooperação internacional nesse campo evitar a improvisação e a precariedade, buscando-se a perenização e agregação orgânica dos esforços levados a cabo, tanto no nível local como nacional, e entre os países do espaço cultural abordado.

Finalmente, as iniciativas destinadas à promoção da diversidade cultural sofrem com a descontinuidade das políticas e assimetrias sistêmicas inerentes (Lessa, 2010), tanto internamente como no contexto internacional, o que se pode verificar no caso do Mercosul. Orçamentos baixos, influência política na formulação e implantação de políticas, sobreposição institucional e características nacionais e regionais podem ser alguns dos fatores que afetam a eficácia das políticas culturais e que devem ser levados em conta na elaboração de propostas.

Proposta de cooperação cultural para o espaço ibero-americano

A proposta fundamenta-se na criação de uma rede no Espaço Cultural Ibero-americano que coordene políticas nacionais, formada por núcleos comunitários semelhantes aos Pontos de Cultura, e por ícones culturais e festivais da cidade (Fonseca, 2012). Baseada nas quatro dimensões da ação cultural, que são a produção, a distribuição, a participação e o consumo, essa rede deve levar em conta a diversidade do espaço ibero-americano, visando ao desenvolvimento econômico local e regional, e também a redução de desigualdades, por meio de um processo de construção identitária e de incremento das trocas materiais e simbólicas. A rede sugerida poderia agregar instituições e estruturas já existentes e, caso necessário, criar novas.

Essa proposta baseia-se nos conceitos de irradiação (difusão ampla das práticas de políticas públicas), cooperação (participação horizontal de ato-

res) e intercâmbio. Não nos referimos à mera “cópia” de iniciativas, mas a um processo de debate que vise o aperfeiçoamento de políticas públicas e a formação de redes de cooperação e informação, fortalecendo o conhecimento mútuo sobre as práticas internas, assim como sobre as relações culturais internacionais.

As propostas não buscam respostas prontas, mas a sugestão para elaboração de soluções orgânicas e que evitem a tendência à instrumentalização da cultura, ou seja, a busca por resultados específicos de curto prazo. Ao lado das propostas apresentadas, faz-se necessário também o esforço pela melhoria da educação, em todos os níveis, assim como o estabelecimento de mecanismo de mensuração dos impactos econômicos do setor cultural e de avaliação das políticas públicas na área.

Em última análise, o objetivo é permitir o intercâmbio cultural no espaço ibero-americano, que terá como resultado a formação dinâmica de representações identitárias com base no (re)conhecimento mútuo. Ou seja, parte-se da premissa de que, ao conhecer melhor expressões culturais de outros países da região, haverá um incremento dos fluxos e um fortalecimento dos processos de integração.

A proposta divide-se em dois grupos. O primeiro, de ação cultural e intervenção urbana, e o segundo, referindo-se ao financiamento das ações. Ambos serão analisados nas seções seguintes.

Ação cultural e intervenção urbana

1) Rede de irradiação cultural ibero-americana

Essa rede é inspirada nos Pontos de Cultura, que são definidos como unidades autônomas, já existentes, dedicadas à recepção e difusão de bens culturais, priorizando as comunidades normalmente excluídas dos mecanismos e circuitos tradicionais. Essas iniciativas são escolhidas por meio de edital de seleção pública de “trabalho compartilhado e o desenvolvimento de atividades culturais respeitando a autonomia e o protagonismo das comunidades” (Turino, 2010, p. 28). Aquelas que são selecionadas recebem, além de recursos, equipamentos de informática e multimídia, que torna cada ponto “apto a realizar sua produção audiovisual, além de viabilizar

a interconexão desses espaços, formando redes”, possibilitando “tanto a comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade, assim como a comunicação dos pontos entre si” (Silva & Abreu, 2011, p. 65), o que seria realizado “sem dirigismos, centralismos ou caminho único” (Turino, 2010, p. 19). Ao deixar de esconder⁵ o Brasil (*idem*, p. 14), os Pontos de Cultura permitiriam a participação popular comunitária no campo cultural, oferecendo um ponto de apoio para as iniciativas e a emergência de saberes e práticas. Do ponto de vista do financiamento, o Estado, por meio de editais, determina o montante a ser empregado, cabendo aos gestores decidir o uso da verba. Os Pontos de Cultura foram criados durante o governo Lula, na gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, tendo como objetivo enfrentar questões de financiamento de iniciativas culturais comunitárias.

Aqui, o que mais nos interessa é a possibilidade de interconexão entre as iniciativas, por meio dos equipamentos colocados à disposição pelo poder público. Parece-nos, no entanto, necessário explorar essa interconexão por meio de nós que ocupam um espaço diferenciado no campo cultural. Assim, ao mesmo tempo, fortalecem-se as redes por meio da criação de pontos de apoio que permitam o diálogo entre diferentes saberes e práticas, assim como a fruição de um ambiente culturalmente rico e desafiador para a população. Ou seja, integrar as iniciativas autônomas com espaços de produção e circulação de cultura que potencializem transformações urbanas e participação.

2) Ícones culturais de transformação urbana

Os pontos de apoio citados são o que diferenciam a presente proposta, por suscitar sua integração a circuitos mais amplos, com base em ícones culturais e festivais da cidade.

Os ícones culturais são equipamentos novos ou existentes, dedicados às quatro dimensões da ação em cultura, com instalações de ponta, localizados em espaços públicos que permitam o acesso das populações de todas as classes sociais, de forma descentralizada, inspirados na “jardina-

5. Ou seja, ao permitir que um complexo identitário aflore.

gem cultural”⁶ de Medellín (Fonseca, 2012). Eles servem de pontos de encontro, intercâmbio e consumo cultural, conectados entre si por meio de itinerâncias e propostas conjuntas.

Esses ícones formariam pontos de referência para a rede de irradiação ibero-americana descrita acima, abrigando trabalhos processuais em artes e cultura. Centros culturais, museus, bibliotecas, teatros, galerias, centros comunitários e outras instituições poderiam exercer essa função, tornando-se também pontos de referência técnica para os nós da rede de irradiação. Mesclando a característica comunitária da rede com a posição de referência e o aspecto simbólico da transformação urbana, os ícones culturais ibero-americanos teriam como principais funções permitir o contato vivo entre a diversidade ibero-americana e as iniciativas locais, reverberando e familiarizando os diversos povos uns com os outros de forma permanente e descentralizada, servindo também como vetores de transformação das dinâmicas urbanas.

3) Festivais da cidade

Experiências como o Festival de Inverno de Campos do Jordão (SP) ou a Festa Literária Internacional de Paraty (RJ) demonstram a capacidade de festivais internacionais para a circulação de bens e serviços culturais. Mas elas também formam um nó fundamental na rede proposta, ao permitir não apenas o intercâmbio, mas a participação de toda a cidade em um prazo relativamente curto, servindo de oportunidade para o encontro e as trocas. Embora aparentemente dissociados da atividade cotidiana das duas propostas anteriores, sugere-se a articulação desses festivais com a rede de irradiação e com os ícones culturais, por meio de programações

6. No processo da jardinagem cultural, que inclui os Projetos Urbanos Integrados, buscou-se enfrentar problemas como o tráfico de drogas, a violência e a corrupção que assolavam Medellín no início do século XXI. O objetivo é oferecer espaços públicos que sejam centros de serviços culturais e criação, onde “a cultura é o entretenimento urbano” e possibilita “nos encontrarmos para nos entendermos” e “nos encontrarmos para nos descobrirmos como coletivo” (Melguizo, 2012, p. 29), tendo como resultado final a transformação cidadã do espaço urbano. Trata-se de espaços múltiplos, contando com diversos serviços e programação cultural, que se tornam pontos de turismo, geradores de inclusão e referência para toda a cidade. A partir de 2004, Medellín tornou-se uma referência internacional por seu projeto cultural.

específicas e/ou paralelas, ampliando o espectro da participação e a exposição a outras manifestações culturais. Além disso, outros aspectos da economia da cultura, como o turismo e diferentes atividades correlatas, seriam favorecidos.

A principal vantagem da agregação dos festivais à presente proposta encontra-se na mobilização dos diversos atores envolvidos, como a sociedade civil, governos locais, regionais e nacionais, apoiadores e patrocinadores, obtenção de engajamento comunitário e na formulação de mecanismos de financiamento. Além disso, ao alterar o ritmo normal da vida da cidade, os festivais interferem também no funcionamento dos nós da rede de irradiação e permitem uma maior exposição de bens culturais em período limitado, embora o processo de organização se dê ao longo de todo o ano. Juntos, os ícones culturais e os festivais da cidade oferecem um incentivo para a perenização das iniciativas comunitárias, que passam a sofrer um impulso dinâmico múltiplo: atividades cotidianas, intercâmbios regulares por meio dos ícones culturais e atividades sazonais nos festivais.

Financiamento

Um dos principais problemas que enfrentam as políticas públicas na área da cultura é a obtenção de recursos. Com base nas experiências de agências de cooperação internacional de países europeus, como o British Council e o Institut Français, além do histórico brasileiro das leis de incentivo à cultura (leis Sarney, Rouanet, Mendonça, do Audiovisual, entre outras), fica patente a necessidade de recorrer a uma combinação de recursos públicos e privados para as ações aqui propostas. Esses recursos poderiam ser obtidos com base em alguns procedimentos existentes e na criação de outros.

- Financiamento estatal, levando-se em conta as diferentes capacidades dos países do espaço cultural ibero-americano.
- Criação de fundo, com recursos estatais, de forma semelhante a das cotas dos membros dos programas Iber, e também privados, estes últimos obtidos como parte do investimento em leis de incentivo à cultura. Cada projeto aprovado nessas leis teria abatimento de impostos e um valor sem incentivo fiscal, que seria destinado ao fundo. A destinação

seria estabelecida com base em programação de médio e longo prazo, e levando em conta a capilaridade dos projetos e instrumentos de avaliação e controle, entre outros.

- Incentivo à participação da iniciativa privada, por meio de legislação que estimule o investimento sem contrapartida direta, por meio de critérios que levem em conta essa participação, por exemplo, em licitações de obras públicas. O objetivo dessa medida seria a criação de uma cultura do mecenato baseada na responsabilidade social das empresas, pois o mecanismo utilizado nas leis brasileiras de incentivo à cultura privilegia os critérios empresariais para a escolha dos projetos que efetivamente serão executados (Botelho, 2001).

Assim como a proposta sugerida, a elaboração dos mecanismos de financiamento depende de debate e controle por parte da sociedade, no que se pode considerar um *spillover* da cooperação cultural, exemplificando as múltiplas refrações e contágios da cultura, além de sua importância para o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Conclusão

Ao encarar o fortalecimento da identidade cultural ibero-americana como eixo principal, o objetivo das propostas descritas é fomentar os intercâmbios e contatos entre diferentes expressões e formas de organização no âmbito do espaço cultural ibero-americano, aumentando a visibilidade dessas culturas, aproximando-as e possibilitando a emergência de um discurso identitário comum.

Ao unir as três propostas esboçadas aqui em um todo, tem-se como objetivo o fortalecimento da identidade, que permitiria a consolidação do espaço cultural ibero-americano por meio da participação (rede de irradiação), da presença física (ícones) e do intercâmbio (festivais), além da distribuição e consumo. Essa consolidação permitiria um aumento dos fluxos entre os países integrantes desse espaço, reforçando o processo de integração, agregando equipamentos e práticas existentes e criando novos.

Basicamente, os resultados visados pelas propostas são quatro: ampliação do acesso aos bens e serviços culturais; a participação popular na cultura; a transformação urbana; e a geração de oportunidades de trabalho, emprego e renda.

O conjunto de iniciativas apresenta, portanto, a possibilidade de integração em rede, a visibilidade dos resultados e a coordenação com outras políticas culturais, assim como sua integração horizontal com políticas de diversas áreas (educação, comércio, sociais etc.), possibilitando resultados a médio e longo prazo, graças ao caráter perene das ações. É exatamente esse o principal desafio enfrentado pelas iniciativas que inspiraram essa proposta: a obtenção da continuidade dessas políticas. O caráter participativo de cada uma das três partes da proposta surge como possibilidade de enfrentamento desse problema. Finalmente, a priorização das políticas culturais deve levar em conta os aspectos de desenvolvimento inclusivo e de transformação das dinâmicas urbanas.

Referências

- BÉLANGER, Louis. "Redefining Cultural Diplomacy: Cultural Security and Foreign Policy in Canada". *Political Psychology*, v. 20, n. 4, pp. 677-699, 1999.
- BENNETT, Tony & MERCER, Colin. *Improving Research and International Cooperation for Cultural Policy*. Paris, Unesco, 1998.
- BOTELHO, Isaura. "Dimensões da Cultura e Políticas Públicas". *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 2, pp. 73-83, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0102-88392001000200011>. Acesso em: 23 ago. 2014.
- BRASIL. Ministério da Cultura & SESC SP. *Anais do II Congresso de Cultura Ibero-americana*. Brasília/São Paulo, Ministério da Cultura/Sesc-sp, 2009.
- CANCLINI, Néstor García. "Políticas Culturales y Crisis de Desarrollo: Un Balance Latino-americano". In: CANCLINI, Néstor García *et al* (org.). *Políticas Culturales en América Latina*. México, Grijalbo, 1987, pp. 13-61.

- CARDOSO, Fernando Henrique. “Desenvolvimento e Identidade Latino-americana”. *Nossa América*, n. 23. São Paulo, Memorial da América Latina, 2006. Disponível em: <<http://memorial.org.br/revistaNossaAmerica/23/port/55-debate.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- DE LIMA, Isabel P. “Universidade, Humanidades, Cultura: Novos Desafios/Novas Oportunidades”. *Nonada Letras em Revista*, v. 12, n. 12, pp. 6-15, 2010.
- FONSECA, Ana Carla. “Revelando o Invisível: Os Enredados Fios de Ligação entre Ícones Culturais e Processos de Transformação Urbana”. In: *Anais do Seminário Internacional Cultura e Transformação Urbana*. São Paulo, Sesc-sp, 2012.
- GARRETÓN, Miguel Antonio (coord.). *El Espacio Cultural Latino-americano: Bases para una Política Cultural de Integración*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- . “El Espacio Cultural Latinoamericano Revisitado”. In: RUBIM, Linda & MIRANDA, Nadja (orgs.). *Transversalidades da Cultura*. Salvador, EDUFBA, 2008, pp. 45-57.
- HUDSON, Valerie M. (org.). *Culture & Foreign Policy*. Boulder (co), Lynne Rienner Publishers, 1997.
- LÄHDESMÄKI, Tuuli. “Rhetoric of Unity and Cultural Diversity in the Making of European Cultural Identity”. *International Journal of Cultural Policy*, v. 18, n. 1, pp. 59-75, 2012.
- LESSA, Monica Leite. “Mercosul Cultural: Perspectivas e Desafios de uma Política Cultural”. *Mural Internacional*, v. 1, n. 2, Rio de Janeiro, pp. 50-58 nov. 2010.
- MARTINS, Estêvão de Rezende. *Cultura e Poder*. São Paulo, Saraiva, 2007.
- MELGUIZO, Jorge. “Parques-biblioteca de Medellín: Da Engenharia à Jardinagem Cultural”. In: *Anais do Seminário Internacional Cultura e Transformação Urbana*. São Paulo, Sesc-sp, 2012, pp. 26-32.
- MUNHOZ, Mauro. “Eventos Culturais e Seu Impacto nas Cidades: Festa Literária de Paraty”. In: *Anais do Seminário Internacional Cultura e Transformação Urbana*. São Paulo, Sesc-sp, 2012, pp. 80-86.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS (OEI). *Carta Cultural Ibero-americana*. XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes

- de Estado y de Gobierno, Montevideo, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.oei.es/xvicumbrecartap.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2015.
- . *Avanzar en la Construcción de un Espacio Cultural Compartido: Desarrollo de la Carta Cultural Iberoamericana*. [s.l.], OEI/Cepal, 2012.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. Paris, Unesco, 2002.
- . *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Paris, Unesco, 2005.
- . *A New Cultural Policy Agenda for Development and Mutual Understanding*. Paris, Unesco, 2011.
- . *Culture: A Driver and an Enabler of Sustainable Development*. Thematic Think Piece. Paris, Unesco, 2012.
- OSCARSON, Spencer James. *The Art of Diplomacy: The Use of Art in International Relations*. Dissertação de mestrado. Washington, Georgetown University, 2009.
- PALLINI, Verónica. *El Evento Artístico-cultural 'Buenos Aires en Porto Alegre, Porto Alegre en Buenos Aires', como Estrategia de Integración Regional*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/DCRAM035.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2014.
- . “Mercosur Cultural. Reflexiones acerca de la Dimensión Cultural de la Integración”. *Cuadernos para el Debate*, n. 14, nov. 2001. Disponível em: <http://cddhh.ides.org.ar/files/2012/04/Debate14_Pallini-2.pdf> Acesso em: 27 mai. 2014.
- PASCHALIDIS, Gregory. “Exporting National Culture: Histories of Cultural Institutes Abroad”. *International Journal of Cultural Policy*, v. 15, n. 3, pp. 275-289, 2009.
- RIVAS, Patrício. “Cooperación Cultural en el Espacio del Mercosur”. *Pensar Iberoamérica*, n. 2, out. 2002-jan. 2003. Disponível em: <<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric02a03.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2014.
- SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA (SEGIB). *Relatório sobre a Consolidação do Espaço Cultural Ibero-americano*. Madri, Segib, 2013.

- _____. *Iniciativa de Fomento de la Política Cultural de Base Comunitaria*. [s.l.], Segib, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/3Cv1Jr>>. Acesso em: 31 jul. 2014.
- SILVA, Frederico A. Barbosa da & ABREU, Luiz Eduardo (orgs.). *As Políticas Públicas e Suas Narrativas: O Estranho Caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, Ipea, 2011.
- SOARES, Maria Susana Arrosa. “A Diplomacia Cultural no Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, pp. 53-69, 2008.
- SUÁREZ, Edgar Gustavo Fernández. *Las Relaciones Culturales en el Proceso de Integración Regional del Mercosur*. 2007. Disponível em: <<http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artrelacionesculturales/>>. Acesso em: 27 mai. 2014.
- SUPPO, Hugo Rogelio & LESSA, Mônica Leite (orgs.). *A Quarta Dimensão das Relações Internacionais: A Dimensão Cultural*. Rio de Janeiro, Contracapa, 2012.
- TURINO, Célio. *Ponto de Cultura: o Brasil de Baixo para Cima*. 2. ed. São Paulo, Anita Garibaldi, 2010.
- VECCHIATTI, K. “Três Fases Rumo ao Desenvolvimento Sustentável: Do Reduccionismo à Valorização da Cultura”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, pp. 90-95, 2004.
- VIEIRA, Vera Lucia & CASTAÑEDA, Eugenia Cecília Gomez. “Identidade Latino Americana: Dualismo ou Integração”. VI Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales: Regiones y Naciones. Las Relaciones Internacionales en el Espacio Latinoamericano y en el Mundo. Universidad Católica de Santiago del Estero, Santiago del Estero, set. 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12895_Cached.pdf> Acesso em: 25 ago 2014.

A desaceleração da integração sul-americana: dilemas e desafios em tempos de Mercosul, Unasul e Aliança do Pacífico

FABIANA DE OLIVEIRA

Introdução

A partir dos anos 2000, a América do Sul se vê dividida entre dois modelos distintos de inserção internacional: um de perfil mais endógeno, tendo os governos nacionais como seus principais promotores; e outro com características mais exógenas, em que os mercados desempenham papel de protagonistas. A chegada ao poder de uma série de líderes, por alguns considerados como progressistas, em países como Venezuela, Argentina, Brasil e Equador, deu à integração regional uma nova importância estratégica, resultando na criação de novos espaços – Unasul, Alba e Celac.

Nos últimos anos, no entanto, a integração sul-americana parece sofrer uma considerável desaceleração. A presente proposta objetiva por um lado identificar quais são os principais fatores que determinaram o enfraquecimento de iniciativas como o Mercosul e a Unasul, e, por outro, compreender de que maneira o aparente declínio dos governos progressistas sul-americanos pode contribuir para tal desaceleração, haja vista os impactos do avanço da China sobre a região.

O presente artigo pretende identificar os distintos modelos de integração em disputa atualmente na América do Sul, apontando possíveis alternativas para que os blocos regionais recuperem o vigor que os caracterizavam anteriormente.

O espaço de integração na América do Sul no limiar do século xxi

A estratégia de inserção internacional adotada por um país pode ser entendida como um reflexo das forças políticas que disputam o poder. Ela

é resultado da forma como se relacionam entre si o governo com sua política – principalmente a política expressa através da diplomacia – e a sociedade com suas forças. Por sua vez, as forças sociais espelham o nível de desenvolvimento econômico, como a apropriação do conhecimento científico, a inovação tecnológica, a concentração do capital, a organização empresarial, ademais de fatores como a cultura, densidade demográfica, a geografia, a opinião pública, e definem os objetivos transnacionais a serem alcançados (Cervo, 2008). A influência dessas forças sociais na formulação de uma estratégia de inserção e de atuação internacional foi percebida, por exemplo, na pressão popular enfrentada por Perón para que não se aliasse aos EUA durante a Guerra da Coreia (Cavlak, 2008) ou mesmo durante a campanha interna surgida nos EUA contra a Guerra do Vietnã.

A mediados de los años 70, Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell planteaban una cuestión que no ha perdido vigencia. Desde su perspectiva, en la configuración de las políticas estatales – entre las cuales, obviamente, se cuenta la política exterior y, dentro de ella, las estrategias de inserción – existen dinámicas que involucran “clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos y, eventualmente, individuos. Esta situación no es estática, sino que, al contrario, varía acorde con los cambios en los momentos históricos y los contextos. (Comini & Frenkel, 2014, pp. 59-60)

Como afirma Cervo (2008), no sistema internacional prevalece a disparidade de peso relativo entre os governos, que “pode ser explicada pelo maior ou menor poder de que dispõe cada Estado ou bloco de Estados que compõem o sistema internacional” (*idem*, p. 8). Como parte de uma estratégia para fazer frente à assimetria do cenário global, passaram a surgir na América Latina a conformação de uma série de iniciativas integradoras, dotadas das mais distintas características e perseguindo os mais diferentes objetivos. Parte da região adotaria, segundo Comini e Frenkel (2014), uma estratégia de inserção internacional transversal, priorizando o mercado internacional e implicando negociações com diversos atores globais. Os países adeptos desse modelo até podem incorporar iniciativas de integração regional, desde que estas não resultem na imposição de

compromissos que os limitem ou impeçam de firmar outros acordos com atores extrarregionais.

A outra parcela de países da região seria, segundo os mesmos autores, adepta da opção “concêntrica”, priorizando os mercados regionais e a aliança estratégica como forma de contornar as limitadas margens de negociação internacional que possuem. Esses países tratam, então, de negociar em conjunto acordos políticos e comerciais através do consenso e da priorização de dinâmicas de articulação horizontal que favoreçam os seus projetos desenvolvimentistas.

O esgotamento do modelo neoliberal – adotado, em maior ou menor medida, por todo o subcontinente a partir da década de 1980 –, resultou na chegada ao poder de uma série de candidatos que defendiam projetos nacionais progressistas, inaugurando uma nova etapa para a política latino-americana. Em comum, todos eles defendiam a integração regional como meio para se proteger dos perigos da globalização neoliberal e para promover uma ordem internacional baseada no multilateralismo.

O relançamento do Mercosul e a criação da Unasul

O relançamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a criação da União das Nações Sul-americanas (Unasul) são resultados de um contexto em que grande parte dos países da região convergiam sobre a estratégia de inserção internacional que deveriam adotar, optando pelo modelo concêntrico.

O Mercosul, resultado de uma aliança entre Brasil e Argentina, havia sido fortemente abalado pelas crises econômicas que atingiram esses países nos anos de 1998 e 2001, respectivamente. A decisão brasileira de mudar sua política cambial e desvalorizar o real (que era cotado em us\$ 1,98 em janeiro de 1999) é apontada como uma das possíveis origens do posterior *default* argentino (Ruiz, 2007; O’Connel, 2001; Bustelo, 2002).

O efeito imediato da desvalorização do real foi a alteração da competitividade no interior do bloco comercial, afetando de forma significativa os ganhos na regio-

nalização do comércio atingidos no período de transição. Essa situação agravou-se em 2001 devido à crise econômica argentina. (Ruiz, 2007, p. 194)

Nessa ocasião, a Argentina optou, de maneira unilateral, por reduzir a zero os impostos cobrados sobre os bens de capital e por incrementá-los quando se tratava de bens de consumo, chegando, posteriormente, a anunciar as restrições aos depósitos bancários e o fim da conversibilidade entre peso e dólar.

Os reflexos de tais medidas sobre o Mercosul foram alarmantes, uma vez que a eliminação da conversibilidade resultou em desvalorização técnica de 29% e real de 70% (Bernal-Meza *apud* Ruiz, 2007), o que favoreceu a indústria argentina, mas provocou a redução do comércio intrarregional e reduziu a confiança dos membros com relação aos seus sócios no bloco.

A chegada ao poder de Néstor Kirchner e de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, motivou uma nova convergência ideológica e estratégica entre os principais sócios do Mercosul. O relançamento do bloco e a recuperação de sua importância política e econômica eram o objetivo do chamado Consenso de Buenos Aires. A primeira década dos anos 2000 esteve, então, marcada pelos esforços de recuperação do bloco. Novas discussões acerca de uma política industrial compartilhada também foram realizadas no período. É fundamental recordar que o Mercosul é de grande importância estratégica para os membros que possuem economia mais complexa por permitir a diversificação do seu sistema produtivo e o acesso mais fácil das manufaturas destes aos mercados vizinhos.

A iniciativa, no entanto, tem experimentado uma série de avanços e retrocessos no que diz respeito a seu propósito inicial, qual seja possibilitar não apenas a integração de mercados do Cone Sul, mas também integrar as estratégias políticas e os seus povos. No campo econômico, por exemplo, não se alcançou integralmente o propósito de criação de uma área de livre comércio, e as discussões a respeito das TECs de determinados produtos persistem. As assimetrias que existem entre países que completaram o período de substituição de importações e, assim, foram capazes de diversificar e dinamizar suas economias (Brasil e Argentina), e os que

possuem uma economia com características menos complexas terminam por fazer com que os recursos provenientes do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) também se mostrem insuficientes para atender a todas as principais demandas.

São inegáveis, no entanto, os avanços experimentados pelo bloco no que tange ao comércio intrarregional. A Argentina é um dos principais parceiros comerciais do Brasil, e a Venezuela é o país com quem possuímos maior superávit na balança comercial em toda a América do Sul. As exportações do Brasil para os países do bloco são, por sua vez, compostas principalmente por manufaturados. Ademais, em tempos de crise econômica internacional, a negociação feita através de blocos é mais vantajosa para a obtenção de melhores termos nas negociações.

A expansão do bloco, com a admissão da Venezuela (que sofria oposição por parte do senado paraguaio e só obteve êxito após a suspensão deste) e as solicitações de adesão da Bolívia e do Equador, ocorre pela primeira vez desde sua fundação, em 1991.

O processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul), embora marcado por crises domésticas e internacionais que o afetaram, passou a ser uma marca da política externa do governo brasileiro ao longo dos anos 1990, e manteve-se no discurso diplomático como uma das prioridades da agenda externa do governo Lula, que vinha insistindo na expansão do projeto de integração para os demais países andinos, com a perspectiva de ampliar a integração sul-americana, sob sua liderança. (Onuki, 2006, p. 299)

A entrada da Venezuela é de grande importância para o bloco, pois o país não apenas representa a quarta economia da região e possui as maiores reservas de petróleo do mundo, como também possui uma localização bastante estratégica, garantindo que a presença do Mercosul não se limite unicamente ao espaço geográfico do Cone Sul, mas também à região andina e ao Caribe. Além disso, o bloco passa a representar cerca de 70% da população da América do Sul, 80% do PIB da região e, ainda, se consolida como peça central para questões ligadas à segurança energética e alimentar. Convém recordar que o aporte da Venezuela para o Focem será de 15,5

milhões de dólares anuais, ademais das contribuições não obrigatórias que o país – frequente financiador de projetos de integração na região – possa eventualmente realizar.

Uma importante questão acerca do Mercosul é a necessidade de que o grupo evolua a partir integração comercial rumo a uma integração de cadeias de produção. Como afirma Ruiz (2007, p.197), “a questão industrial é evidentemente um dos aspectos que deve ser considerado na discussão de um novo modelo de integração para o Mercosul. Certamente é necessário superar uma estratégia industrial só concentrada na indústria automotriz”. Além disso, a aproximação da China e a sua proposta de firmar acordos de livre comércio com os países membros do bloco é um importante desafio, já que o gigante asiático vem substituindo os Estados Unidos como principal parceiro comercial dos países do Cone Sul. O bloco também sofre com a aparente falta de compreensão, por parte de seus membros, de que o Mercosul pode ser o promotor do desenvolvimento na região, principalmente através de políticas que visem a diminuição das assimetrias entre os seus sócios.

Embora o Mercosul tenha sido colocado como prioridade nos discursos diplomáticos e assim tenha permanecido ao longo dos governos, não foi totalmente incorporado como prioridade de fato nas agendas de política externas dos países-membros, avançando de acordo com as mudanças conjunturais domésticas, e sendo influenciado por instabilidades internacionais. A avaliação atual dos resultados alcançados não é integralmente positiva – a mudança qualitativa que se esperava não ocorreu, e o bloco convive mais com problemas do que com resultados positivos, o que dificulta traçar cenários otimistas. (Onuki, 2006, p. 300)

Um dos principais desafios que enfrenta hoje a integração latino-americana no âmbito do Mercosul é a adoção de uma política que aprofunde a complementariedade dos sistemas produtivos dos países membros, além de cooperar com o fortalecimento da indústria dos países de economia menos desenvolvida. O ingresso recente da Venezuela ao bloco e a possível associação do Equador e da Bolívia devem seguir-se também de mais investimentos em cooperação técnica, da abertura de

diálogos acerca de outras questões que vão mais além do livre mercado, mas que abarquem temas estratégicos, como defesa e desenvolvimento tecnológico, e de uma política industrial e de serviços comum a todos os membros.

A Unasul, por sua vez, foi criada em 2008 e se propõe como uma “instância privilegiada de diálogo político regional, que nos permitirá construir consensos y tender puentes de cooperación para enfrentar con mayor fortaleza los retos comunes a nuestro desarrollo” (Vergara, 2011, p. 5). Destaca-se por ser multidimensional e uma iniciativa de integração ao agrupar os doze países da América do Sul, incluindo Guiana e Suriname. O bloco não se condiciona aos avanços em um único campo, geralmente o comercial, e divide sua atuação em doze conselhos setoriais¹.

A nova correlação de forças no âmbito regional foi o que permitiu que a Unasul fosse dotada de um perfil mais autônomo e endógeno, levando o organismo a contabilizar importantes logros no sentido de atuar como substituto da Organização dos Estados Americanos (OEA) na região, mediando conflitos e tensões entre os países membros. No entanto, como afirmam Comini e Frenkel (2014), isso não influenciou os países que divergiam desse modelo de integração a abandonar seus posicionamentos, o que provocou constantes tensões. Mesmo a definição institucional do organismo esteve comprometida, uma vez que as divergências internas tornavam necessárias uma arquitetura flexível e pouco burocratizada, equilibrando princípios e objetivos abstratos, que constituíam os mínimos denominadores comuns.

Vale ressaltar que a vitória eleitoral de forças previamente citadas como progressistas não necessariamente implica em grandes alterações na

1. Os doze conselhos setoriais são: Conselho Energético Sul-americano; Conselho de Defesa Sul-americano; Conselho de Saúde Sul-americano; Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho Sul-americano de Economia e Finanças; Conselho Eleitoral da Unasul; Conselho Sul-americano de Educação; Conselho Sul-americano de Cultura; Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.

correlação interna de forças, uma vez que os grupos dominantes podem ter sua capacidade de influenciar as decisões do governo pouco afetadas. É o caso, mais precisamente, do Uruguai de Tabaré Vázquez – que, em algumas situações, ameaçou retirar o país do Mercosul e firmar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos – ou do Chile de Michelle Bachelet – que não pôde impedir a adesão do país à Aliança do Pacífico.

[No processo decisório] digerem-se os componentes destes três níveis da realidade: forças sociais que fornecem meios de ação, objetivos externos que correspondem a interesses a realizar e conduta diplomática coerente com os dois anteriores. A decisão em política exterior está relacionada com o grau de organização dessas forças sociais e com sua capacidade de influência sobre os dirigentes. (Cervo, 2008, p. 11)

Ainda assim, como afirmam Comini e Frenkel (2014), não se pode ignorar o papel desempenhado por esses atores dentro dos novos espaços de integração regional, uma vez que coube ao Chile assumir a primeira presidência *pro tempore* da Unasul, assim como atuar como protagonista durante a crise boliviana de 2008. Segundo Llamas (2008), a política externa de Tabaré Vázquez definiu o Mercosul como sua opção estratégica, ainda que o então presidente uruguaio fosse um grande entusiasta do acordo comercial com a União Europeia. Um dos pilares da proposta do Frente Amplio, partido de Vázquez, era o de promover um Uruguai integrado, uma vez que um crescimento sustentável para o país não seria possível desvinculado de seus vizinhos. “Esta situación no impidió, sin embargo, que tanto desde Chile como desde Colombia y Perú se continuara impulsando un modelo de inserción poligámico a partir de estrategias de negociación bilateral” (*idem*, p. 64).

O elevado nível de flexibilidade do desenho institucional da Unasul é resultado desta heterogeneidade de interesses e estratégias. A partir de 2011, no entanto, essa estrutura que havia possibilitado o entendimento entre os países que compõem o bloco se converteu em um freio para sua própria ascensão. Da mesma forma, o surgimento de alternativas regionais de caráter poligâmico, fruto da rearticulação das forças tidas como

conservadoras² na região, também contribuíram para o esvaziamento da alternativa.

A assimetria no desenvolvimento das economias da América do Sul é outro elemento que dificulta o pleno desenvolvimento de um projeto integrador. Isso porque são diversas as demandas de investimento em infraestrutura, por exemplo, principalmente dos países de economia menos complexa, o que resulta em constantes frustrações de determinados membros e projetos. Exemplo disso é o Banco do Sul, pensado como instrumento financeiro com o fim de promover a integração regional e diminuir a dependência dos países da América do Sul em relação ao sistema financeiro internacional. Iniciativa dos países que compõem o eixo concêntrico na região (Venezuela, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Uruguai), o banco teria o objetivo de financiar projetos em setores estratégicos das economias dos países membros, assim como para auxiliar no combate à pobreza e para atender a emergências decorrentes de desastres naturais³.

Outra debilidade que a Unasul apresenta é o protagonismo que dá ao poder executivo de seus membros. O espaço máximo de decisão do bloco é o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, o que estabelece a preponderância da diplomacia presidencial e termina por fazer da Unasul uma proposta altamente vulnerável às oscilações políticas que ocorrem no interior dos países que a constituem. Por exemplo, o Brasil de Dilma Rousseff passou a adotar uma política externa relativamente mais tímida, quando comparada com a estratégia anteriormente adotada pelo

2. Samuel Pinheiro Guimarães (2007) e Luiz Alberto Moniz Bandeira (2010) coincidem ao fazer referência às forças conservadoras como sendo aqueles setores da sociedade historicamente privilegiados pela manutenção do *status quo*, aqueles a quem não interessaria qualquer tipo de transformação na natureza dos Estados nacionais. Segundo os autores, essas forças podem ser facilmente identificáveis por defenderem uma “associação automática” ao centro dinâmico do sistema capitalista, em detrimento dos riscos que tal escolha pode representar para a soberania política e o desenvolvimento econômico dos países.
3. “Banco del Sur se Consolida como Instrumento Financiero para la Integración Latinoamericana”. Unasul. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/banco-del-sur-se-consolida-como-instrumento-financiero-para-integraci%C3%B3n-latinoamericana>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, contribuindo para a desaceleração da iniciativa. O falecimento de Néstor Kirchner e de Hugo Chávez, em 2010 e 2013, respectivamente, também foram duros golpes para a unidade regional, uma vez que estes, junto ao ex-presidente Lula, haviam sido os principais defensores do modelo de integração concêntrica.

Comini e Frenkel (2014) apontam também a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, substituído em 2012 pelo liberal Federico Franco. O *impeachment* contra Lugo, considerado por muitos como um “golpe administrativo”, levou o bloco a acionar a sua cláusula democrática, suspendendo o Paraguai até o ano de 2013, quando o colorado Horácio Cartes assumiu o Palacio de los López, mas também trouxe à luz o desacordo dos membros da Unasul quanto a aplicar ou não sanções contra o país. Os mesmos autores recordam ainda da ausência de consenso frente ao bloqueio aéreo sofrido pelo presidente boliviano Evo Morales quando sobrevoava o espaço aéreo de países europeus, em 2013. A Declaração de Cochabamba, em rechaço a tal feito, foi assinada somente pela Venezuela, Argentina, Equador, Uruguai, Suriname e a própria Bolívia, sinalizando o fim de um período de maior entendimento e coesão por parte dos países que integram a Unasul.

Outro fator que colaborou para a desaceleração da Unasul foi as constantes tensões bilaterais entre os membros do bloco. A controvérsia entre a Argentina e o Uruguai acerca da instalação de uma fábrica de celulose às margens do rio Uruguai, que separa a cidade uruguaia Fray Bentos da argentina Gualeguaychú, foi reavivada e ambos os países recorreram à Corte Internacional de Justiça para solucioná-la. Ainda que o recurso à Corte de Haya estivesse previsto no Estatuto do Rio Uruguai, não se excluía a possibilidade de utilizar outras instâncias para buscar a resolução do conflito, inclusive o Mercosul ou a Unasul.

Além das tensões e controvérsias internas, a integração regional por meio da Unasul e do Mercosul também se viu afetada pelo novo contexto político em que se encontra o subcontinente, que é de uma aparente reorganização das forças conservadoras da política latino-americana, uma possível “restauração conservadora”, conforme afirmam o presidente equa-

toriano Rafael Correa⁴ e os autores Emir Sader⁵ e Atilio Boron⁶. A criação da Aliança do Pacífico e a própria desaceleração da Unasul parecem sinalizar que a estratégia de inserção de tipo poligâmica voltou a ganhar espaço no subcontinente, impondo-se como alternativa de projeto regional.

A Aliança do Pacífico e o reordenamento regional

Mecanismo de integração regional caracteristicamente flexível, a Aliança do Pacífico, estabelecida em 2011 e formalizada em 2012, é composta por Chile, Colômbia, Peru e México. O bloco agrupa países que optaram pelo estabelecimento de acordos de livre comércio com diversos parceiros⁷ e é definido pela chancelaria colombiana como “aberto e flexível, dotado de metas claras, pragmáticas e coerentes com o modelo de desenvolvimento e a política exterior colombiana”⁸.

4. Discurso de inauguração do Encuentro Latinoamericano Progresista. Disponível em: <<https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/2014-09-29-Inauguracion-ELAP.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2014.
5. Emir Sader, “Restauración Conservadora en América Latina?”, *Agencia Latinoamericana de Información*, 5 set. 2014. Disponível em: <<http://alainet.org/active/76861>>. Acesso em: 17 out. 2014.
6. Atilio Boron, “América Latina entre la Profundización de los Cambios y la Restauración Conservadora”, 2 out. 2014. Disponível em: <<http://www.atilioboron.com.ar/2014/10/america-latina-entre-la-profundizacion.html>>. Acesso em: 17 out. 2014.
7. “Entre 2008 y 2011, Chile suscribió tratados de libre comercio (TLC) con Australia (2008), Turquía (2009), Malasia (2010), y Nicaragua y Vietnam (2011). Así mismo entraron en vigor los TLC con Colombia, Perú, Panamá y Guatemala. Respecto de Colombia, en 2008 firmó TLC con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Adicionalmente, en 2009, entró en vigor un TLC con Guatemala y en 2010, siendo tratados con Honduras y El Salvador. En 2011 comenzó a funcionar el TLC con Estados Unidos. En cuanto a Perú, en 2008 firmó un TLC con Singapur y otro con Canadá. En 2009 entró en vigor el Acuerdo de Promoción Comercial con EEUU y firmó un TLC con China. En 2010, rubricó acuerdos de libre comercio con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Finalmente, en 2011 firmó un TLC con Japón y con Corea y entró en vigencia otro con Tailandia (Comini & Frenkel, 2014, p. 64).
8. Colômbia, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Mecanismos de Concertación e Integración Regionales”. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

Como causa y efecto de esas dinámicas, la noción de una comunidad edificada sobre la base de políticas multidimensionales a largo plazo cedió ante una perspectiva poligámica que fue cobrando cada vez mayor visibilidad y potencia. Esta última (re)situó en lo más alto de la agenda sudamericana el cortoplacismo de las “alianzas *ad hoc*”, arraigado en un paradigma de eficiencia comercial, y reintrodujo la idea de una inserción internacional en donde el “otro” es percibido como un “socio” con el que intervienen únicamente intereses inmediatos. (Comini & Frenkel, 2014, p. 75)

A Aliança do Pacífico consiste, então, na agrupação de países com vocação multilateral, que fizeram a opção por um modelo de desenvolvimento baseado no livre comércio, com regimes de comércio exterior similares e que firmaram uma grande quantidade de acordos pouco vinculantes com sócios nas mais diversas regiões do mundo. Segundo Manfred Wilhelmy, diretor da Fundación Chilena del Pacífico, os quatro países fundadores possuem alto grau de afinidade política e econômica, o que “ha permitido avanzar de manera mucho más ágil y operativa hacia la elaboración de acuerdos efectivos. Ello revela un sello realista del acuerdo” (2013, p. 121). Além disso, o bloco se diferenciaria dos demais projetos de integração vigentes na América Latina por possuir uma vontade clara de trabalhar diretamente com seus respectivos setores privados, o que torna o Conselho de Empresários da Aliança do Pacífico um dos espaços mais importantes na estrutura do bloco.

Todo indica que la Alianza del Pacífico es un acuerdo internacional de enorme potencial. No es un acuerdo dirigido “contra” otros en la región, por lo que no debería despertar suspicacias de orden político. Obviamente, ha nacido de concepciones compartidas en materia de comercio y desarrollo, lo que es natural de una alianza y diferencia a quienes están en ella de países que no participan. [...] Es un acuerdo a favor de la cooperación para el desarrollo a través de la integración comercial, y más allá de ella, comprometiendo tanto a los gobiernos como al sector privado de cada uno de los países participantes. (Wilhelmy, 2013, p. 125)

Félix Peña, no entanto, avisa que é preciso ir mais além do comum entusiasmo que marca a criação de qualquer nova iniciativa integradora, buscando analisar se as mesmas se sustentarão no tempo. O autor lembra, ainda, que a capacidade de chamar a atenção midiática internacional e, assim, da opinião pública, não é o suficiente para garantir o êxito do processo, uma vez que o Grupo Andino, ao firmar o Acordo de Cartagena, em 1969, também foi alvo de grande entusiasmo antes que se esmorecesse gradualmente. “La curva hacia el desencanto no necesariamente culmina con el abandono del respectivo proyecto. Pero si se traduce en una pérdida de la relevancia que se le atribuyó en el momento fundacional”⁹.

Além disso, a Aliança do Pacífico não deve ser analisada apenas através de seus resultados comerciais, mas também de seus reflexos geopolíticos, uma vez que ela promove uma alteração no desenho político regional. O interesse por parte do Paraguai em associar-se ao bloco, e sua entrada no mesmo como observador, em 2013, após o *impeachment* contra Lugo, podem ser entendidos como um exemplo de que a nova conjuntura, marcada pela crise econômica global e pela desaceleração das iniciativas integracionistas concêntricas, fez com que a possibilidade de abertura econômica e comercial, via Aliança do Pacífico, parecesse mais atrativa.

Considerações Finais

Ainda que recentemente criada, a Aliança do Pacífico é constantemente apontada pelos meios de comunicação como uma proposta de integração realista, pragmática e naturalmente exitosa. No entanto, mais importante que isso, essa iniciativa foi responsável por um redesenho do cenário político regional, fruto da reorganização das forças no interior de cada país, do desaparecimento físico de líderes que facilmente se confundiam com as

9. Felix Peña, “Mercosur y Alianza del Pacífico en la Integración Regional: Primera Aproximación a la Pregunta ¿se Contraponen o se Pueden Complementar?”, *Newsletter Negociaciones Comerciales Internacionales*, jun. 2013. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12399es.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

propostas de integração que encabeçavam e da desaceleração das mesmas. A perda de intensidade das propostas concêntricas de integração se deve, também, à sua própria estrutura pouco burocratizada e excessivamente dependente dos consensos por parte de chefes de Estado. Além disso, a nova correlação de forças não se limita apenas a países como o Paraguai após a queda de Lugo, mas também atingiu aqueles que não apenas são identificados como promotores de modelos concêntricos de integração. Exemplo disso é o Brasil, onde os setores dominantes – principalmente a indústria, que vêm abandonando a resistência às negociações¹⁰ – defendem o acordo comercial com a União Europeia e veem os seus vizinhos, em especial a Argentina, como empecilho para tal objetivo.

A América Latina encontra-se, portanto, dividida entre os dois projetos que igualmente polarizam os debates políticos domésticos: o Estado ou o mercado como propulsor do processo de integração. Por um lado, opções como a Unasul e o Mercosul, além de seguirem turbulentos e contraditórios, não foram capazes de solucionar as questões relacionadas à assimetria regional que tanto afetam os sócios menores. Por outro lado, ainda que seja cedo para avaliar a efetividade da opção feita por alguns países por um modelo de regionalismo aberto, flexível e menos vinculante, a Aliança do Pacífico deverá buscar saídas próprias para superar as dificuldades que as economias monoexportadoras andinas lhe impõem. Ademais, acordos de curto prazo apresentam poucas possibilidades para contribuir em uma integração profunda. Em ambos os casos, vale observar as lições deixadas pelo passado recente.

10. Carlos Drummond, “Mercosul e UE: O Mundo Não é uma Ilha”, *Carta Capital*, 15 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/o-mundo-nao-e-uma-ilha-1624.html>>. Acesso em: 17 out. 2014; Patrícia Campos Mello, “Indústria Brasileira Propõe Firmar Acordo de Livre Comércio com EUA”, *Folha de S.Paulo*, 14 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1371141-industria-brasileira-propoe-firmar-acordo-de-livre-comercio-com-eua.shtml>>. Acesso em: 17 out. 2014.

Referências

- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul – Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010.
- BUSTELO, P. “Los Orígenes de la Crisis Financiera de Argentina: Una Comparación con las Crisis Asiáticas”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n. 2715, pp. 9-14, jan. 2002.
- CAVLAK, I. *A Política Exterior Brasileira e a Argentina Peronista*. São Paulo, Anna Blume, 2008.
- CERVO, A. L. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.
- COMINI, N. & FRENKEL, A. “Una Unasur de Baja Intensidad: Modelos en Pugna y Desaceleración del Proceso de Integración en América del Sur”. *Revista Nueva Sociedad*, n. 250, pp. 58-77, mar.-abr. 2014.
- GUIMARÃES, S. P. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2007.
- LLAMAS, V. *El Conflicto entre Argentina y Uruguay por la Instalación de las Papeleras: Un Estudio de Caso*. Trabalho de conclusão de graduação em Relações Internacionais, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires, 2008.
- O’CONNEL, A. *Los Desafios del Mercosur ante la Devaluación de la Moneda Brasileña*. Santiago, Cepal, 2001.
- ONUKEI, J. “O Brasil e a Construção do Mercosul”. In: ALTEMANI, H. & LESSA, A. C. (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo, Saraiva, 2006.
- RUÍZ, J. B. “O Mercosul: Reflexões sobre a Crise de Seu Modelo de Integração e Seu Relançamento”. *Cadernos Prolam/ USP*, ano 6, v. 1, pp. 187-209, 2007.
- VERGARA, Carlos. *Unasur: Un Espacio de Desarrollo y Cooperación por Construir*. Santiago, Cepal, 2011.
- WILHELMY, M. “Alianza del Pacífico: Una Visión desde Chile”. *Revista Estudios Internacionales*, n. 175, pp. 119-125, 2013.

A ampliação do Fundo Latino-americano de Reservas como estratégia de integração financeira regional

GABRIEL LOCHAGIN

Introdução

Um dos efeitos da mais recente crise financeira global, com o consequente estreitamento das fontes de financiamento externo, foi a maior atenção dada a redes regionais de assistência financeira. Os serviços colocados à disposição por instituições globais receberam mais críticas por sua manifestação tardia e pontual. Foi o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja conduta não conseguiu satisfazer as demandas de mercados emergentes, apesar de algumas modificações em suas linhas de atuação. Iniciativas como as de Chiang Mai, na Ásia, e o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), na União Europeia, buscaram criar alternativas ao FMI e aos seus critérios de avaliação e provisão de recursos, sem, no entanto, substituí-lo como instituição multilateral global. No ano de 2001, o engatilhamento da integração financeira asiática já havia levado o então presidente do FEEF a recomendar a regionalização, não em oposição ao FMI, mas em complementariedade a ele. Este artigo propõe que, na América Latina, o Fundo Latino-americano de Reservas (Flar) desempenhe esse mesmo papel: que forneça à região instrumentos de garantia da estabilidade financeira por meio de um sólido processo de integração.

Uma breve definição de integração financeira é necessária nesta parte introdutória. Conquanto haja no termo alguma ambiguidade, pode-se definir uma situação de perfeita integração como aquela em que não haja nenhuma barreira para a circulação instantânea de capitais (Eijffinger & Lemmen, 2003). Essa descrição, porém, tem apenas interesse teórico, na medida em que diversas formas de controle jurídico-institucional fazem com que a integração financeira se situe em algum lugar entre o nível perfeito e o zero.

Nos casos concretos e em termos práticos, a integração financeira internacional é, muito mais, um processo definido pela desconstrução gradual das barreiras que interferem no seu grau de intensidade (Balassa, 1962).

Este artigo situa-se no tema das estruturas institucionais predominantes na América Latina no que toca à sua integração financeira e que, há algum tempo, procuram diminuir os problemas na balança de pagamentos de seus membros, podendo também atingir algum grau de coordenação macroeconômica e perseguir maior segurança diante de choques externos. Para atingir esses fins, um fundo regional é de grande relevância. Sugere-se que seja dada continuidade à ampliação e ao aperfeiçoamento do Fundo Latino-americano de Reservas (Flar), cuja organização e instrumentos de ação são ferramentas adequadas, ainda que não exclusivas, para uma maior estabilidade financeira regional. Além de lidar com problemas nas balanças de pagamentos, seu aperfeiçoamento poderia promover uma maior cooperação macroeconômica, cuja harmonização, ao lado da redução de flutuações bilaterais do câmbio, reduziria a vulnerabilidade a eventos exógenos e o impacto negativo sobre os fluxos comerciais e financeiros.

O objetivo deste trabalho é descrever o processo de integração financeira aqui tratado como característico de um regionalismo aberto à globalização. Algumas das principais fórmulas de integração encontradas na América Latina, que datam de algumas décadas, são apresentadas na primeira parte, juntamente com uma breve análise das linhas argumentativas que fundamentam a atuação de instituições financeiras regionais. Na segunda parte, discute-se como o processo de integração latino-americano pode ser aperfeiçoado, com maior solidez, com base na ampliação do Flar, cuja experiência de funcionamento permite canais mais abrangentes de cooperação das políticas macroeconômicas, além de outras funções.

A cooperação financeira regional: integração financeira na América Latina

As transformações pelas quais têm passado os sistemas financeiros internacionais exigem novas instituições capazes de lidar com as crises emer-

gentes, tanto no nível regional como global. Os fluxos de capitais cada vez mais voláteis, os canais de transmissão e contágio mais largos e a crescente vulnerabilidade das economias nacionais e blocos regionais a eventos externos revelam a necessidade de se fortalecerem diversos níveis das entidades que atuam em complementação a instituições globais para alcançar benefícios comuns. Os argumentos favoráveis à integração financeira fundamentam-se numa ideia razoavelmente simples: num cenário de maior interdependência econômica, os eventos gerados por uma determinada política têm implicações para os resultados das demais, por meio dos diversos canais de transmissão. Um maior grau de coordenação se mostra, portanto, necessário para que os efeitos dessas relações sejam internalizados e os resultados alcançados sejam melhores (Machinea & Rozenwurcel, 2006, p. 163).

Com esse propósito, a discussão renovada da arquitetura financeira internacional tem ocorrido a partir de fundamentos muito diversos. Dentro desse contexto, muitas das recomendações são esquematizadas com especial destaque para o redesenho de instituições multilaterais globais. Sua função seria estimular a aderência das decisões dos Estados, e também de entes privados, a padrões universais desejáveis e responsáveis pela prevenção e pela superação de crises. É o que recomenda, por exemplo, Eichengreen (1999, p. 97), reconhecendo que o FMI necessita de diversas reformas, sem no entanto diminuir sua importância para a supervisão dos mercados financeiros, a disseminação de informações e iniciativas e a contenção de problemas de liquidez. O papel das instituições regionais, porém, recebe muito menos atenção da literatura, ainda que não seja completamente ignorado (Ocampo, 2006, p. 14; ONU, 1999). Uma compreensão adequada do funcionamento de instituições financeiras regionais requer que se estabeleçam mais claramente as relações entre regionalismo e globalização.

Ainda que haja aportes de diversas áreas do conhecimento sobre o tema (Gilpin, 2001), o regionalismo atual tem pouco a ver com o delineamento de blocos concentrados, quase que exclusivamente no comércio intrarregional, voltados a uma estratégia de substituição de importações. Os processos contemporâneos de integração são mais complexos porque

envolvem não apenas trocas de bens e serviços materiais, mas também imateriais e locomoção de mão de obra, com o propósito de ampliar, além dos fluxos econômicos da região considerada, sua relação com outros blocos. Esse “novo” regionalismo não se opõe, portanto, à globalização (Bichara *et al.*, 2008, p. 87).

As matérias abrangidas pelos acordos de integração e cooperação tornam-se mais diversificadas, e atingem o âmbito financeiro e monetário com influência evidente sobre as trocas comerciais e sobre a aproximação econômica. Uma das características da integração financeira regional é, justamente, sua atuação não excludente diante de instituições globais (Ocampo, 2006, p. 16; Culpeper, 2006, pp. 76-77).

A rediscussão da arquitetura financeira internacional diante das crises e dos riscos de contágio se dirige a novas estruturas, muitas das quais destinadas à cooperação monetária regional, como instrumentos adicionais de prevenção e correção de desequilíbrios. O bom funcionamento dessas instituições interessa não apenas aos países membros, mas também ao sistema financeiro internacional, que passaria a contar com novas linhas de frente para atingir maior estabilidade. A continuidade da exposição de países latino-americanos a choques externos é um fundamento correto para que se pense em ferramentas mais amplas para o controle de seus impactos na região e também sua prevenção.

O enfrentamento de tais perturbações pode seguir estratégias distintas: formar níveis elevados de reservas internacionais e recorrer ao FMI são duas das mais frequentes. Ambas engendram problemas que podem ser mitigados por um organismo regional. A composição de um nível elevado de reservas em moeda estrangeira pode se mostrar um processo custoso, pelo qual economias menos desenvolvidas se tornam mais endividadas e para isso, normalmente, pagam altos prêmios de risco (Yeyati, 2013, p. 5). De outra parte, as condições do FMI impõem sacrifícios consideráveis e nem sempre correspondem aos melhores interesses de desenvolvimento da América Latina. Um fundo regional, assim, pode complementar ineficiências de instituições globais e reforçar os instrumentos de estabilização financeira por meio de uma entidade monetária local, com funções bem especificadas e claros requisitos de acesso.

A América Latina apresenta-se em condições de atender a esse desafio de integração financeira regional por seu importante histórico de experiências nessa área. A origem das iniciativas esteve ligada, em suas primeiras etapas, à aproximação comercial e foi construída para facilitá-la (Titelman, 2006, p. 242-3). Esse processo remonta às negociações para a criação de um Mercado Comum da América Central, já na década de 1950, e à Associação Latino-americana de Integração (Aladi), no decênio seguinte. A partir dessa moldura inicial, em 1969, estabeleceu-se a Comunidade Andina e, em 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A maior aproximação comercial trouxe consigo o surgimento de canais de cooperação financeira, destacando-se alguns mecanismos importantes que marcaram o avanço dessas iniciativas, tais como a criação da Câmara de Compensação Centro-americana, em 1960, e o serviço de compensação multilateral dos países membros da comunidade do Caribe, em 1977. Entretanto, novas tecnologias financeiras e a maior flexibilidade cambial têm diminuído a eficácia de alguns desses instrumentos da América Central (Culpeper, 2006, p. 81). Particularmente importante foi o Acordo de Créditos e Pagamentos Recíprocos da Aladi, de 1966, ainda hoje em funcionamento e cujo objetivo é oferecer meios de liquidação dos pagamentos por operações comerciais entre países latino-americanos (Titelman, 2006, p. 243).

Paralelamente aos sistemas de pagamento de facilitação do intercâmbio comercial, outros organismos foram fundados para financiar o desenvolvimento econômico e social dos países da região, por meio de bancos destinados a lhes fornecer maiores possibilidades de investimento de médio e longo prazos. A Corporação Andina de Fomento atendeu aos países da Comunidade Andina a partir de 1968. Da mesma forma, fundou-se um Banco Centro-americano de Integração Econômica, em 1961, assim como o Banco de Desenvolvimento do Caribe, em 1969, voltado a Comunidade do Caribe. Em continuidade, a necessidade de satisfazer a liquidez de curto prazo – terceiro eixo de integração regional – foi resguardada, no âmbito da Comunidade Andina, pela elaboração do Fundo Latino-americano de Reservas. Muitas dessas estruturas, como os mencionados organismos centro-americanos, deixaram de operar ou tiveram desempenho abaixo do esperado, fracassando nos seus propósitos – principalmente em razão

de uma tendência à desintegração regional durante as crises da dívida na década de 1980. Apesar disso, é preciso destacar que tanto as instituições financeiras da Comunidade Andina como o Convênio de Créditos Recíprocos da Aladi ampliaram suas funções e constituem instrumentos ainda relevantes de integração financeira (Titelman, 2006, pp. 243-245).

Com a superação da “década perdida”, que caracterizou os anos de 1980 como um período de baixo crescimento e deterioração dos indicadores econômicos e sociais, a década de 1990 observou um reflorescimento das tentativas de aproximação e coordenação financeira da região. Foram, assim, consolidadas as estratégias da Comunidade Andina e da Aladi, além dos bancos de desenvolvimento e do Flar (Ocampo & Titelman, 2012, p. 3). As diversas crises que se seguiram afetaram a continuidade linear dessas iniciativas, mas, por outro lado, destacaram a necessidade de articular instituições regionais complementares ao sistema de governança global, estruturado em múltiplas camadas.

O potencial das estruturas regionais está marcado, como já dito, por sua atuação subsidiária diante de lacunas existentes nas instituições globais (Culpeper, 2006). Essa rede institucional atuante nos planos global, regional e sub-regional pode contribuir para uma maior estabilidade financeira em todos os níveis. Ainda assim, surgem desafios importantes em relação à viabilidade de muitas dessas instituições e à capacidade dos países menos desenvolvidos de operá-las em seu benefício (Ocampo & Titelman, 2012, p. 5). Tais desafios se mostram ainda mais significativos frente à cooperação de políticas monetárias, cuja consecução é indicativa de níveis elevados de integração financeira.

A diversidade de experiências latino-americanas mostra que a região apresenta um conjunto de informações que lhe permite avaliar a melhor estratégia de integração que consolide sua posição no cenário financeiro global. Uma dessas experiências mais relevantes é a do Fundo Latino-americano de Reservas.

A ampliação do Fundo Latino-americano de Reservas (Flar)

Muitos dos problemas decorrentes dos ciclos de expansão e contração que caracterizam a moderna economia da América Latina, desde, pelo menos, os anos de 1970, podem ser atribuídos à ausência de mecanismos financeiros adequados para situações emergenciais. De fato, o contágio a partir de crises externas e os investimentos estrangeiros de caráter pró-cíclico, que minguavam nos momentos de recessão, foram variáveis significativas para os choques sofridos pela região nesse período. Isso ocorreu desde a crise da dívida da década de 1980 até a crise financeira global de 2008, passando pelas grandes instabilidades oriundas do México, em 1994, e da Argentina, em 2001. Para se protegerem de situações como essas, os países latino-americanos adotaram medidas que permitiram, por meio do acúmulo de reservas em moeda estrangeira, garantir maior perspectiva de estabilidade (Ocampo & Titelman, 2012, p. 16). No entanto, essa não é a única alternativa possível para alcançar esse objetivo, e arranjos entre as políticas monetária e fiscal, articuladas por meio de uma maior coordenação entre os bancos centrais, podem se mostrar um caminho proveitoso para evitar grandes desequilíbrios financeiros regionais com origem em eventos externos.

A formação de estruturas de integração regional ou sub-regional entre países em desenvolvimento encontra precedentes na América Latina. A experiência mais relevante nessa área foi, justamente, a constituição do Flar, o qual, apesar de não integrar as principais economias, é uma estrutura já em funcionamento e com grau adequado de sucesso. Trata-se, portanto, de um ponto de partida que não deveria ser descartado para atingir maior cooperação econômica. Ao contrário, outros países deveriam aderir ao fundo para aprofundar a integração financeira regional. Esse fundo é uma das iniciativas mais destacadas no âmbito de cooperação financeira entre os países em desenvolvimento, e seu funcionamento satisfatório deve-se, em parte, a algum aprendizado com a experiência fracassada do Fundo Centro-americano de Estabilização Monetária (Focem) (Ocampo, 2012, p. 92; Agosín, 2004, p. 233).

Ainda que seja possível desdobrar suas finalidades em diversos aspectos, tais como a provisão de liquidez e a coordenação das taxas de câmbio, o

diálogo macroeconômico é uma de suas faces mais importantes e complexas. Embora seja uma instituição em funcionamento contínuo a despeito de todas as crises, um aspecto notável de sua estrutura é que as maiores economias da região (Brasil, México e Argentina) não se associaram.

Criado em 1978, inicialmente designado Fundo Andino de Reservas e composto pelos países do grupo andino (Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela), o posterior Fundo Latino-americano de Reservas, ao qual aderiram algum tempo depois Costa Rica e Uruguai, tem como objetivos fornecer apoio à balança de pagamentos dos países membros por meio de empréstimos ou garantias, melhorar as condições dos investimentos em reservas internacionais e contribuir para a harmonização das políticas monetárias, cambiais e fiscais (Yeyati, 2013, p. 8). Sua composição é indicativa das possibilidades de diálogo entre os executores da política econômica – o órgão superior, a Assembleia, é formado pelos ministros da economia dos países membros; o Comitê, pelos presidentes dos Bancos Centrais; além de uma presidência executiva (Flar, 2014, p. 16 ss.).

Trata-se de uma estrutura já à disposição para adesão de outros países, aberta a revisões e aperfeiçoamentos, cuja ampliação na região é uma alternativa viável da constituição de uma sede de cooperação macroeconômica e integração financeira. Particularmente porque eventos mais recentes, como aqueles desencadeados pela crise global de 2008, mostraram que instituições globais agem, não raro, de maneira tardia. Como já apontado, o redesenho de uma arquitetura internacional mais eficiente pode ser complementado por instituições regionais, e a ampliação do Flar tem o potencial de liderar esse processo na América Latina em matéria financeira. Esse organismo tem adotado algumas estratégias que, levadas a cabo, podem assegurar o adequado sucesso de sua expansão e, assim, contribuir para maior estabilidade regional.

Para especificar melhor essa operação, deve-se retomar as funções a que o fundo regional se propõe. Sua finalidade mais tradicional, manejada com experiência desde sua criação, tem sido o apoio à balança de pagamentos dos países membros por meio de empréstimos ou garantias. Há, porém, outras possibilidades de atuação, que serão melhor especificadas nas sugestões feitas a seguir: as linhas de crédito têm se ampliado, bem

como as linhas de liquidez e as linhas de reestruturação da dívida. Essa última foi utilizada apenas em duas ocasiões: pela Costa Rica, em 2003, e pelo Equador, em 1995. As outras duas linhas têm uso frequente mais significativo. Há, ainda, uma linha de contingência, solicitada uma única vez pela Colômbia em 1999, mas não desembolsada. A despeito de serem funções bastante diversificadas, pode-se dizer que o estado atual do fundo é ainda incipiente quanto ao volume das operações e ao capital disponível (Yeyati, 2013, p. 10).

Não obstante, a avaliação do risco de crédito do Flar é superior à do seu membro de nota mais alta, e esse *rating* não se alterou a despeito da inclusão de novos membros (Yeyati, 2013, p. 10). Isso indica que há alguma vantagem na introdução de um mecanismo coletivo de estabilidade financeira, o qual traz alguns benefícios em comparação com o custo individual que cada um de seus membros teria na ausência do fundo regional. Com o acesso privilegiado aos mercados financeiros, o Flar tem condições de oferecer aos seus membros empréstimos em condições mais vantajosas do que estes poderiam obter isoladamente.

Ainda, a preocupação de que todos os países que o compõem pudessem simultaneamente solicitar acesso a uma de suas linhas de crédito tampouco se apoia na prática até aqui observada. Todos os membros usaram os serviços do fundo, geralmente em momentos de crises, mas isso ocorreu de forma sequenciada e não concomitante, dado que as necessidades de financiamento não coincidem (Ocampo, 2012, pp. 94-95; Agosín, 2004, pp. 243-245). Isso evidencia a viabilidade de funcionamento do fundo. Outra vantagem tem sido o impacto claramente anticíclico das contribuições do fundo (Titelman, 2006, p. 261). Ainda, as facilidades de crédito têm sido utilizadas de forma adaptada às necessidades de cada país: alguns, como Bolívia e Equador, têm se beneficiado dos recursos de forma complementar a auxílios do FMI, ao passo que outros preferiram utilizá-los em períodos específicos (*idem*, pp. 97-98). Expandir a integração financeira regional por meio do Flar parece, portanto, um caminho evidente, dado que os mencionados fatores permitem atestar que a experiência foi, até aqui, positiva.

No entanto, alguns desafios são importantes para a mencionada ampliação. Os principais países que se beneficiaram dos recursos do fundo são

países pequenos – Bolívia e Equador (cujas condições são ainda privilegiadas em relação aos demais membros), e seu tamanho atual dificilmente seria satisfatório para um cenário de adesão de economias maiores. No entanto, um fundo ampliado, além de viável, traria benefícios significativos aos países aderentes. Um fundo de reservas poderia ser útil mesmo para os requerimentos de economias maiores, pois os créditos a países menores contribuem para evitar contrações abruptas nos fluxos comerciais regionais diante de choques exógenos (Ocampo, 2012, p. 95).

Algumas recomendações podem ser feitas no sentido dessa ampliação. As principais delas dizem respeito a um maior aporte de recursos para o fundo, necessário para um funcionamento mais abrangente, e a uma eventual redefinição de suas funções, entre elas valendo destacar as valiosas propostas de Agosín (2004, pp. 235-240). As propostas mais relevantes são mencionadas a seguir.

Quanto aos recursos, a participação de um número maior de países aumentaria o capital disponível, além de permitir maiores cotas de participação. Os bancos centrais poderiam, igualmente, colocar à disposição do fundo linhas de crédito acessíveis em situações emergenciais, eventualmente permitindo ao Flar que realize operações de endividamento para o fornecimento de crédito, com alguma similitude ao que faz o Banco Mundial. No que toca ao seu capital, uma parte seria constituída de cotas dos bancos centrais e outra como garantia para que o fundo se endivide. Seria possível, também, permitir que o fundo negociasse linhas de crédito com bancos privados, as quais se abririam em casos de crise. Finalmente, mas não menos importante, deve-se cogitar a adoção de alguma forma de unidade monetária que servisse para compensações entre os bancos centrais da região. Atualmente há, no âmbito do Flar, e com esse objetivo, o peso andino. Seria o caso de se pensar em uma moeda latino-americana mais abrangente, de finalidades contábeis.

Um maior detalhamento das condições para acesso ao fundo também é necessário, distinguindo-se situações temporárias de escassez de liquidez e problemas na balança de pagamentos. Para os primeiros casos, o fundo já dispõe de serviços que permitem aos países membros fazer uso de uma proporção de suas cotas por períodos determinados. Esse mecanismo não

requer maiores alterações, podendo ser melhorado com uma unidade monetária latino-americana. A propósito dos desajustes na balança de pagamentos, serviços de crédito poderiam estar disponíveis para diferentes situações: desequilíbrios fundamentais nas políticas econômicas – casos nos quais as condições seriam bastante restritas, possivelmente em consonância com requisitos do FMI; fuga de capitais que não dizem respeito a desequilíbrios macroeconômicos, por exemplo por razões especulativas, aperfeiçoando a atual linha de crédito contingente; e problemas transitórios e reversíveis nos termos de troca, contra os quais se forneceria créditos compensatórios, que os países beneficiários se comprometeriam a devolver assim que superadas as causas de sua concessão (Agosin, 2004, pp. 237-240).

Não é o caso de detalhar cada uma dessas propostas, mas apenas evidenciar que uma instituição regional, como um fundo de reservas mais amplo, poderia contribuir para a coordenação macroeconômica de forma efetiva, reduzindo a possibilidade de crises financeiras. Tampouco se quer demonstrar aqui que o Flar seja a única instância que permita a prosperidade do processo de integração financeira. Dificuldades políticas existem e, conquanto não tenham sido objeto deste artigo, podem induzir à formulação de novas estruturas em substituição àquelas atualmente existentes, ou mesmo ao congelamento dessas iniciativas, dadas as divergências de orientação político-econômica entre os diferentes países. Há considerações que escapam às recomendações preocupadas com a funcionalidade do sistema. No entanto, a partir dessas breves observações, é possível perceber que um mecanismo institucional tem potencial de amortecer os impactos da instabilidade financeira internacional e de contribuir para a integração econômica latino-americana.

Considerações finais

Nesse cenário de possibilidades abertas, a atuação de instituições regionais deve se aproveitar de estruturas já existentes para sua realização, como a do Fundo Latino-americano de Reservas. A aproximação regional tem se

valido de diferentes instituições, atuantes em diferentes áreas, para estimular e fortalecer a cooperação no âmbito econômico. Esse foi o caso de organismos destinados a apoiar o financiamento de balança de pagamentos e dos bancos regionais de desenvolvimento. Essas experiências marcaram a integração financeira da América Latina como eventos relevantes. Nesse contexto, a criação do Flar na Comunidade Andina representou uma iniciativa mais consolidada para enfrentar a volatilidade financeira proveniente de eventos externos.

A solidez do fundo torna-o acreditado para contribuir ao aperfeiçoamento da presença da América Latina na arquitetura financeira internacional. Isso não significa que outros instrumentos estão descartados. Os bancos de desenvolvimento e instituições eminentemente comerciais, por exemplo, brevemente mencionados no segundo tópico, podem contribuir para maior integração e desenvolvimento regional. No entanto, em matéria financeira, o Flar é uma estrutura já articulada, com razoável sucesso na condução de seus propósitos, e que poderia ser aproveitada para iniciativas mais ambiciosas com a ampliação para outros países e a maior abrangência de suas funções.

Algumas de suas características atuais devem ser reformuladas. A presença de países de maior porte econômico exigiria o aumento das condições de financiamento e uma definição adequada de como as políticas de aplicação levariam em conta as disparidades das economias de seus membros. É possível dizer que a entrada de novos países reforçaria por si o volume total do capital disponível, mas outras medidas são também necessárias. Elas envolveriam a reformulação de algumas de suas linhas de atuação, com novos serviços, e isso poderia ser estimulado por uma maior articulação entre os bancos centrais e as políticas financeira e monetária da região. Propostas mais específicas foram apresentadas ao longo do trabalho, todas elas apontando para instrumentos de maior estabilidade financeira.

É certo que a possibilidade de contar com uma fonte externa de financiamento não substitui a necessidade de que os países adotem políticas macroeconômicas responsáveis. Caso seja estruturado com as ferramentas adequadas, porém, os recursos do fundo podem ser um estímulo para que

decisões econômicas de maior qualidade sejam tomadas. Por fim, o tema deve estar inserido numa ampla agenda de integração regional, que impõe considerações de índole política para sua consecução. Sem ignorá-las, no entanto, os meios técnicos estão à disposição para que seja aproveitada uma estrutura bem sucedida, que requer algumas medidas de aperfeiçoamento para sua ampliação a toda região.

Referências

- AGOSIN, M. “Fortaleciendo la Institucionalidad Financiera en Latinoamérica”. In: OCAMPO, J.; UTHOFF, Andras (orgs.). *Gobernabilidad e Integración Financiera: Ámbito Global y Regional*. Santiago, Cepal, 2004.
- BALASSA, B. *The Theory of Economic Integration*. Londres, George Allen & Unwin, 1962.
- BICHARA, J.; CUNHA, A. & LÉLIS, M. “Integración Monetária y Financiera en América del Sur y en Asia”. *Latin American Research Review*, v. 43, n. 1, pp. 84-112, 2008.
- CULPEPER, Roy. “Reforma de la Arquitectura Financiera Mundial: El Potencial de las Instituciones Regionales”. In: OCAMPO, J. (org.). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago, Cepal, 2006.
- EICHENGREEN, B. *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Washington (DC), Institute for International Economics, 1999.
- EIJFFINGER, S; LEMMEN, J. (orgs.). “Introduction”. *International Financial Integration*. v. I. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2003.
- FUNDO LATINO-AMERICANO DE RESERVAS (FLAR). *Convenio Constitutivo*. Bogotá, Flar, 2014.
- GILPIN, R. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- KÖHLER, H. “Focusing the Fund on Financial Instability”. *Far Eastern Economic Review*, 14 jun. 2001. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20011217015219/http://www.feer.com/articles/2001/0106_14/p048money.html>. Acesso em: 26 dez. 2014.

- MACHINEA, J. L. & ROZENWURCEL, G. “Tiene Futuro la Coordinación Macroeconómica en América Latina?”. In: OCAMPO, J. (org.). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago, Cepal, 2006.
- OCAMPO, J. “La Cooperación Financiera Regional: Experiencias y Desafíos”. In: OCAMPO, J. (org.). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago, Cepal, 2006.
- . “La Arquitectura Regional a la Luz de la Crisis”. *Papers and Proceedings: La Arquitectura Regional*. [s.l.], Flar – Dirección de Estudios Económicos, nov. 2012.
- OCAMPO, J. & TITELMAN, D. “Regional Monetary Cooperation in Latin America”. *ADBI Working Paper*, n. 373, 2012. Disponível em: <<http://www.adbi.org/files/2012.08.10.wp373.regional.monetary.cooperation.latin.america.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Towards a New Financial International Architecture. Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*. [s.l.], ONU, jan. 1999.
- TITELMAN, D. “La Cooperación Financiera en el Ambito Subregional: Las Experiencias de América Latina y del Caribe”. In: OCAMPO, J. (org.). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago, Cepal, 2006.
- YÉYATI, E. L. “Fondo Latinoamericano de Reservas: Diagnóstico y Recomendaciones”. *Documentos de Discusión*, n. 2, Fondo Latinoamericano de Reservas, 2013.

O desafio da integração produtiva para o desenvolvimento da América Latina

ALESSANDRA CAVALCANTE DE OLIVEIRA

Introdução

A América Latina encontra-se diante de um novo contexto internacional, menos favorável que o da década passada. Esse cenário é motivado pela desaceleração da China, a queda do preço das *commodities* e a formação de acordos comerciais megarregionais. Tais fatores indicam a necessidade de os países latino-americanos adotarem ações urgentes em preparação para essas transformações mundiais que poderão afetar a região.

A preocupação em torno do novo cenário internacional deve-se ao fato de que muitos dos países da América Latina, os quais se beneficiaram com o aumento das exportações principalmente de matérias-primas para a China, poderão ser afetados pelo reduzido crescimento chinês. Nesse contexto, inclui-se principalmente as nações da América do Sul, que possuem uma economia pouco diversificada, como Peru, Chile, entre outros. Além disso, a possível consolidação dos megablocos regionais, como o Acordo de Associação Transpacífico (TPP) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) – entre os Estados Unidos e a União Europeia – poderão influenciar na governança internacional do comércio.

Para se preparar para o novo contexto internacional, a América Latina precisa modificar as estruturas produtivas para se tornar menos vulnerável aos fatores exógenos, tal como a desaceleração de um grande parceiro comercial ou a redução de preços de seus principais produtos de exportação. Para tanto, a região necessita executar políticas que possam garantir uma maior diversificação produtiva e, assim, melhorar a qualidade de inserção mundial dos países latino-americanos. Este artigo defende que uma das vias para se alcançar tal objetivo é por meio da integração produtiva

regional, que possibilitará a expansão do mercado regional e ao mesmo tempo o aumento do comércio de bens industriais. A partir da análise de experiências bem-sucedidas e dos esforços empreendidos pelos países da América Latina, são apresentadas algumas contribuições sobre como promover esse processo na região.

O tema será discutido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte trata sobre os novos desafios da atual conjuntura internacional e a importância de promover a integração produtiva. Na seção seguinte, são apresentadas algumas iniciativas bem-sucedidas de integração produtiva que poderão servir de exemplo para a América Latina. Em seguida, são mostrados os esforços empreendidos na região, com destaque para as iniciativas da Aliança do Pacífico e do Mercosul. Na seção posterior, são apresentadas algumas contribuições para o desenvolvimento da integração produtiva na região.

A integração produtiva no cenário mundial da atualidade

Os países da América Latina estão diante de um novo cenário internacional, o qual está se formando e exige da região a adoção de políticas urgentes a fim de que continue desenvolvendo-se e, ao mesmo tempo, possa garantir uma melhor inserção internacional. Isso porque a atual conjuntura, menos favorável para a região, tem dado sinais de que a América Latina não deverá continuar a desfrutar da mesma prosperidade econômica da qual se beneficiou principalmente na primeira década do século XXI.

O elevado crescimento econômico de muitos países da região fez acreditar que a América Latina havia superado os problemas estruturais que impediam os países de se desenvolverem. Essa prosperidade levava a crer que estavam ultrapassados os estudos respaldados na teoria estruturalista, promovidos pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), principalmente na década de 1950, sobre os problemas gerados pela forte dependência das exportações somente de *commodities* (Carneiro, 2012). Isso porque a região vinha crescendo com o aumento

dos preços das matérias-primas, motivado principalmente pela forte demanda chinesa. A nova realidade suscitou a elaboração de diversos trabalhos que buscavam mostrar que a América Latina estava passando por um processo de “reprimarização” (Rosales & Herreros, 2014; Rosales & Frohmann, 2013).

Entretanto, a desaceleração econômica da China, com a consequente redução dos preços das *commodities*, vem criando incertezas quanto à manutenção do progresso econômico latino-americano. As economias menos diversificadas, ou seja, mais especializadas na exportação de matérias-primas, deverão sentir um maior impacto com a diminuição de suas receitas, que pode refletir em uma piora em seus indicadores econômicos (Cepal, 2014).

O aumento de déficit na conta corrente de países latino-americanos tem reaparecido em um momento em que se prevê que o financiamento externo ficará mais caro. Os superávits fiscais também têm diminuído e, em vários casos, as pressões de desvalorização poderão se traduzir em maiores índices inflacionários (Weller, 2014).

Um estudo da Cepal (Weller, 2014) mostra que a América Latina não conseguiu desenvolver, em grau suficiente, motores endógenos de crescimento e mantém uma acentuada dependência dos ciclos externos. Isso demonstra que quando as condições internacionais de financiamento e comércio são favoráveis, a região cresce acima de 4%; mas quando estas se deterioram, seu desempenho retorna a níveis de crescimento mais próximos de 3%.

Além da desaceleração chinesa, há outros fatores exógenos que preocupam o futuro da América Latina. Um deles diz respeito às dificuldades de conclusão das negociações no sistema multilateral de comércio, o que tem incentivado países a buscarem alternativas em acordos comerciais megarregionais, como o Acordo de Associação Transpacífico (conhecido pela sigla inglesa TPP), e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), entre os Estados Unidos e a União Europeia. As duas negociações, em curso atualmente, poderão influenciar na governança internacional do comércio, uma vez que as regras seriam definidas fora da Organização Mundial do Comércio (OMC). Desse modo, os países

latino-americanos que não participarem dos acordos possivelmente terão menos influência em negociações de novas regras do comércio.

De acordo com a Cepal (Rosales & Herreros, 2014), os países comprometidos nessas negociações representam, em conjunto, cerca de 70% do comércio de bens da América Latina. Trata-se também dos principais investidores estrangeiros na região. Desse modo, caso esses acordos sejam concluídos com êxito, a magnitude, composição e direção dos fluxos comerciais e de investimento estrangeiro direto (IED) dos países da região certamente sofrerão modificações. Esses efeitos serão sentidos de maneira distinta em cada país, dependendo da composição e estrutura geográfica de seu comércio, do grau de participação em cadeias regionais ou mundiais de valor e de sua rede de acordos comerciais, entre outros fatores.

Para enfrentar os desafios, a América Latina precisa promover a diversificação de sua estrutura produtiva e exportadora para, assim, orientar mais seu comércio para o mercado regional. Uma das formas para se alcançar esse objetivo seria por meio da execução de políticas que viabilizassem a promoção da integração produtiva (Machado, 2010).

Inúmeros estudos demonstram, ao analisar as experiências bem-sucedidas, que, por meio da integração produtiva, a região teria a oportunidade de diversificar a sua produção para exportação, aumentar o fluxo de comércio intrarregional, ter acesso à inovação tecnológica, criar novas cadeias regionais de valor e, por fim, ascender a melhores posições nessas cadeias globais, não sendo apenas fornecedores de matérias-primas (Rosales & Frohmann, 2013).

Participar das cadeias de valor pode ser uma grande oportunidade para a internacionalização das pequenas e médias empresas, que passam a ser exportadoras diretas ou indiretas, ou seja, como fornecedoras de produtos intermediários às empresas de maior tamanho. A participação nessas cadeias, buscando ascender a segmentos de maior valor agregado, pode facilitar o acesso a tecnologias de ponta, a melhores práticas produtivas internacionais, abrindo oportunidades para um incremento industrial a longo prazo (Rosales & Frohmann, 2013; Rosales & Herreros, 2014; UNCTAD, 2013a). Essas conquistas podem levar a melhor qualidade de empregos e, conseqüentemente, maiores salários.

As multinacionais instalam filiais ou se associam aos fornecedores de outros países para reduzir os custos de produção. Assim, uma empresa pode estabelecer um processo de produção em um país com mão de obra mais barata e desqualificada, porém abundante. E à medida que necessite de profissionais com níveis de educação mais elevados, a multinacional pode optar por outro país para a instalação de sua filial ou para a aquisição de bens com os fornecedores (Hamaguchi, 2010).

Medeiros (2010), por sua vez, alerta que a divisão vertical de trabalho pode gerar importantes assimetrias entre os países conforme a sua especialização na cadeia global de valor. Portanto, a integração produtiva pode tanto contribuir para o desenvolvimento dos países mais atrasados tecnologicamente quanto ser uma armadilha para aqueles que estão na base da cadeia. Para que os países possam ascender a etapas de produtos de maior valor na cadeia produtiva, é necessária a implementação de diversas medidas. A UNCTAD (2013b) indica como fatores primordiais: a adoção de políticas de desenvolvimento industrial; criar um ambiente propício para o comércio e o investimento; colocar em prática pré-requisitos de infraestrutura; melhorar a capacidade produtiva de empresas locais e das habilidades da força de trabalho. Para mitigar os riscos envolvidos na participação das cadeias globais de valor, esses esforços devem ocorrer dentro de uma forte estrutura de governança, com regulação reforçada, fiscalização e capacitação de apoio às empresas locais. Aliada a essas ações, Medeiros (2010) defende, ao analisar a experiência chinesa, a necessidade de o país também se esforçar para absorver progresso técnico, por meio do investimento em pesquisa e desenvolvimento.

Com será apresentada na próxima seção, existem exemplos de países que souberam aproveitar os benefícios gerados pela integração produtiva para diversificar sua produção e, assim, melhorar os seus termos de intercâmbio.

Integração produtiva no mundo: as experiências europeias e asiáticas

Nesta seção, serão apresentados alguns casos bem-sucedidos de integração produtiva, que podem servir de exemplo para a América Latina de como

promover a transformação produtiva a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região.

No caso do continente europeu, observa-se que a integração produtiva foi mais forte no centro geográfico da União Europeia (UE), especificamente na Alemanha, na Áustria e nos novos Estados-membros admitidos pelo bloco europeu em 2004. De acordo com Dullien (2010) e Machado (2010), as empresas alemãs contribuíram como uma força catalisadora do processo, ao perceber nos novos integrantes a disponibilidade de mão de obra barata, com elevados níveis de escolaridade e de qualificação. Somada a esses fatores, havia a oferta de uma estrutura industrial já instalada na região.

A integração produtiva beneficiou tanto os países desenvolvidos como aqueles em desenvolvimento que participaram na criação dessas novas redes de produção. A Alemanha, por exemplo, conseguiu expandir sua participação nas exportações mundiais. A integração em redes de produção com os novos integrantes da UE ajudou também as empresas alemãs a melhorarem sua competitividade. Somado a esse fator, o crescimento econômico desses novos membros também aumentou a demanda por produtos alemães. Já para os países receptores de IED, a integração produtiva permitiu que expandissem suas bases de exportação, o que contribuiu para o aumento do emprego e da renda. Observou-se também que, em partes, houve atualização tecnológica, decorrente da participação na rede de produção da União Europeia, pois a produtividade da mão de obra cresceu muito nos setores em que a integração teve grande importância (Dullien, 2010).

Segundo Machado (2010), apesar da integração produtiva na Europa ter sido impulsionada pela reação estratégica das empresas à crescente pressão competitiva gerada no mercado global, políticas industriais, não desenhadas para este fim, contribuíram com a sua consolidação.

Os fundos estruturais (Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão) criaram as condições necessárias para o desenvolvimento da integração produtiva. Isso porque os recursos desses fundos são destinados também para a qualificação do capital humano, na promoção da inovação e no apoio às pequenas e médias empresas (PMES) (Machado, 2010; Dullien, 2010).

Outros exemplos importantes de integrações produtivas bem-sucedidas com os quais a América Latina pode muito aprender são os processos ocorridos no continente asiático. O primeiro deles, iniciado ainda na década de 1990, foi impulsionado pelas empresas japonesas. A produção de peças, componentes e bens de capital foi mantida no Japão, uma vez que exige mão de obra qualificada. Essa mudança estrutural criou dois novos fluxos comerciais: a exportação de peças e componentes do Japão para serem montados nos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e na China; e, posteriormente, a exportação de produtos finais desses dois locais para o mercado de países industrializados, principalmente os Estados Unidos (Hamaguchi, 2010; Medeiros, 2010).

De acordo com Medeiros (2010), a China beneficiou-se intensamente dos mecanismos de investimento e comércio graças às isenções tarifárias para importações de componentes de bens finais destinados à exportação nas Zonas Econômicas Especiais. Além disso, possuía um regime macroeconômico baseado num alto investimento, controle de capitais, câmbio desvalorizado e uma política industrial ativa.

A integração produtiva asiática gerou resultados econômicos positivos para a região. De acordo com Hamaguchi (2010), a integração produtiva mobilizou os IEDs e criou empregos na China e nos integrantes da Asean, além de induzir uma rápida industrialização nesses países. A demanda por mão de obra não qualificada cresceu, levando a uma redução na diferença da concentração de renda entre trabalhadores qualificados e não qualificados. Nesses lugares, os trabalhadores não qualificados do setor manufatureiro para exportação estão entrando para a classe de novos consumidores de renda média, cuja demanda sustenta um vigoroso crescimento econômico.

Outra experiência importante que pode servir de exemplo para a América Latina é o caso da Tailândia, um dos Estados-membros da Asean. Diferentemente do que ocorreu nos casos anteriores, a participação desse país na integração produtiva não foi motivada simplesmente pelo interesse das empresas japonesas. Para atrair IED, o governo tailandês teve que intervir com políticas públicas estratégicas para desenvolver setores específicos (Techakanont, 2010).

Techakanont (2010) explica que outros fatores também foram fundamentais para atrair os IEDs, tais como a estabilidade econômica, a disponibilidade de infraestrutura e funcionários qualificados. O processo foi moldado pelo sistema de incentivos das Câmaras de Investimentos e pelo desenvolvimento de infraestrutura, como redes rodoviárias, portos marítimos e zonas industriais. Como apresentado nesta seção, os países europeus e, principalmente, os asiáticos podem servir de exemplo para a América Latina sobre os tipos de políticas que devem ser adotadas. Assim, serão criadas as condições necessárias ao desenvolvimento das cadeias regionais de valor e permitir a ascensão a melhores posições nas cadeias globais. Apesar da iniciativa no continente latino-americano ainda estar em um estágio muito inicial, é possível observar os esforços dos países da região em participar de cadeias produtivas, como será apresentado na seção seguinte.

Iniciativas latino-americanas de integração produtiva: Mercosul e Aliança do Pacífico

As iniciativas para o desenvolvimento de integração produtiva na América Latina são bastante recentes. Como no caso da Tailândia, os esforços para a promoção da integração produtiva têm sido empreendidos pelos governos, que buscam em conjunto com os países vizinhos colocar em prática políticas que criem condições para a implantação do processo na região. Observa-se, portanto, que os Estados latino-americanos têm se conscientizado sobre a importância de promover transformações nas suas estruturas produtivas, a fim de garantir uma melhor inserção no mercado internacional. Desse modo, buscam de forma integrada empreender os esforços necessários para tal mudança. Um exemplo dessa ação é o caso dos esforços conjuntos promovidos no âmbito do Mercosul.

Em 2007, o bloco decidiu elaborar um Programa de Integração Produtiva do Mercosul (PIP), com o propósito de promover o desenvolvimento de cadeias de valor entre as empresas da região, particularmente as pequenas e médias, o que permitiria melhorar a complementariedade e competitividade. Foi aprovada, também, a criação do Grupo de Integração Produtiva

(GIP), que é o órgão encarregado de concentrar, coordenar e executar as propostas e ações relacionadas com a integração produtiva (Aecid, 2010).

Entre as iniciativas de integração produtiva em desenvolvimento podem ser citados projetos bilaterais e multilaterais em setores que provêm a indústria de petróleo e gás e também a cadeia automotiva, ambos financiados pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Há, ademais, projetos no setor eólico, além de outros em matéria aéreo-industrial, produtos fitossanitários, sanidade animal, indústria naval, cadeia de valor da indústria vitivinícola e setor metalúrgico, e o fortalecimento de *clusters* (Aecid, 2010).

Porém, mesmo antes da criação do PIP, o Mercosul já apresentava sinais de integração produtiva entre o Brasil e Argentina, mais especificamente no setor automotivo. Isso foi possível graças à criação de um regime especial de comércio, firmado em 2000, que permitiu “a redução de tarifas em partes e componentes e de conteúdo doméstico e estipulou mecanismos de compensação bilateral” (Medeiros, 2010).

Mas é importante frisar que se trata de um regime temporário e que tem sido prorrogado. Além disso, o acordo foi revisto algumas vezes, dadas as dificuldades econômicas na Argentina, como a que aconteceu em julho de 2014, quando o regime foi prorrogado por mais um ano. A novidade é que os dois países decidiram elaborar um novo acordo, que deve entrar em vigor em julho de 2015 e se estender até 2020. As negociações incluirão o aumento do conteúdo regional e de autopeças, e revisão da estrutura tarifária (Franco, 2014).

Além do Mercosul, outras iniciativas semelhantes têm sido coordenadas na América Latina. O bloco Aliança do Pacífico, apesar de ainda não possuir um programa específico de integração produtiva, tem executado, desde a sua criação, em 2011, inúmeras ações que visam promover a integração produtiva entre seus integrantes.

Uma das medidas foi a criação do Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico (Ceap), em 2012, composto por líderes empresariais que discutem e apresentam propostas para a facilitação de comércio, medidas para melhorar os fluxos comerciais, investimentos, entre outros temas de interesse. Esse trabalho tem sido realizado com o apoio técnico do Banco Interame-

ricano de Desenvolvimento (BID). Uma das ações em andamento, iniciada em 2014, é a elaboração de um estudo para identificar encadeamentos produtivos entre os quatro países, principalmente entre micro, pequenas e médias empresas. A finalidade é aprofundar o comércio na região e promover a projeção em outros mercados, em particular a Ásia. O Ceap também solicitou ao BID um estudo sobre competitividade logística (Ceap, 2014).

Em 2014, foi aprovado o Protocolo Adicional ao Acordo Marco da Aliança do Pacífico, no qual constam as regras de funcionamento do bloco. Entre um dos temas de grande importância aparecem as regras de acumulação de origem, que irá possibilitar o funcionamento de encadeamentos produtivos entre os países (Aliança do Pacífico, 2014).

Visando também o fomento à competitividade das empresas, a Aliança do Pacífico (*idem*, [s.d.]) implantou o projeto “Sinergia entre os Países da Aliança do Pacífico – para o melhoramento da competitividade das micro, pequenas e médias empresas”.

O bloco conta ainda com apoio das agências promotoras de exportação: ProExport Colombia, ProChile, PromPerú, ProInversión e ProMéxico. A iniciativa consiste em promover investimentos estrangeiros, aumentar as trocas comerciais entre os países, além de instalar representações de promoção conjunta para chegar a novos mercados (Aliança do Pacífico, 2011).

Porém, os esforços empreendidos pelos países da Aliança do Pacífico para promover a integração produtiva são ainda muito incipientes para que se possa realizar uma análise aprofundada sobre o tema.

Como apresentado nesta seção, observa-se que as economias latino-americanas têm buscado implementar diversas ações a fim de desenvolver cadeias produtivas. Entretanto, há um longo caminho a ser percorrido até conseguirem finalmente ser bem-sucedidas nesse projeto. Na próxima parte, serão apresentadas as principais medidas que devem perseguir para que o processo de integração produtiva na América Latina seja exitoso.

Contribuições para a integração produtiva na América Latina

Como apresentado na seção anterior, os países da América Latina passaram a empreender esforços por meio de políticas públicas conjuntas a fim de in-

centivar a promoção da integração produtiva na região. Porém, essas iniciativas ainda são muito recentes para analisar o seu alcance efetivo. Entretanto, ao analisar os exemplos bem-sucedidos na Ásia e na Europa, é possível apresentar algumas ações necessárias que devem ser implantadas na América Latina para que a integração produtiva possa se desenvolver de fato.

Na América Latina, há inúmeros obstáculos que devem ser removidos para que a integração produtiva consiga se desenvolver plenamente e promover resultados positivos para a região. Alguns dos problemas existentes são os elevados custos logísticos e a precária infraestrutura de transporte.

Diante dos desafios mencionados, seria importante uma maior coordenação regional das ações que vários governos estão implementando em matéria de facilitação do comércio e melhoria na infraestrutura (Rosales & Herreros, 2014). Nesse sentido, mecanismos institucionais de alcance regional, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa) e o Projeto Mesoamérica são fundamentais para investir em projetos que promovam a integração física da América Latina (Rosales & Frohmann, 2013).

Para fomentar uma maior integração produtiva na região é necessário que sejam criados vínculos comerciais e de investimento em todo o continente. Um dos desafios é avançar em direção a uma maior integração formal entre o Brasil e o México, pois são as duas economias de maior tamanho e sofisticação produtiva na região (Cepal, 2014).

Para a criação de redes fornecedoras na América Latina é imprescindível o apoio governamental à PMEs. Desse modo, as ações devem se orientar para melhoria do acesso das empresas ao financiamento, à geração e difusão de novas tecnologias e a conhecimentos, capacitação, incentivos à associatividades e internacionalização das PMEs, além de políticas para o fortalecimento de *clusters* produtivos (Rosales & Herreros, 2014).

Outros fatores primordiais para estimular a integração produtiva são: garantir a estabilidade macroeconômica, a livre movimentação de mercadorias e de fatores de produção, bem como a estabilidade das regras do jogo (Machado, 2010).

A dificuldade em contemplar esses fatores apresentados por Machado (2010) seria uma das causas da crise vivenciada no setor automotivo entre

Brasil e Argentina. A desvalorização do peso e as medidas de restrição às importações contribuíram para a redução da demanda da Argentina junto ao setor automotivo brasileiro. Por outro lado, a desaceleração econômica brasileira motivou a redução da importação de carros argentinos (Costa, 2014; Branco, 2014).

O estudo da Cepal (2014) sobre cadeias de valor reforça que as ações a serem implementadas para o estímulo da integração produtiva devem ser orientadas no sentido de fomentar a transição para atividades com maiores níveis de produtividade e maior intensidade de conhecimento.

Último ponto que deve ser destacado é que a política industrial a ser empreendida na América Latina precisa se ajustar ao contexto da globalização, caracterizado por uma maior abertura ao comércio e ao IED, permitindo melhorar a qualidade da inserção econômica internacional da região (Rosales & Herreros, 2014).

A maioria das ações apresentadas nesta seção como condições necessárias ao desenvolvimento da integração produtiva já está sendo discutida pelos países latino-americanos, como mostrado na seção anterior. Entretanto, o maior desafio para região é que as políticas a serem implementadas sejam duradouras. Isso porque os resultados esperados com a integração produtiva são alcançados somente a longo prazo. Essa questão é muito importante, pois como se observa na evolução da história da América Latina, toda vez que um país passa por uma dificuldade econômica ou muda seu governo, as ações em andamentos deixam de ser empreendidas.

Considerações Finais

O artigo buscou mostrar a importância de se criarem políticas públicas para estimular a integração produtiva na América Latina a fim de promover uma maior diversificação da produção e, com isso, tornar a região menos dependente de poucas matérias-primas. Isso porque diversos estudos defendem que, por meio da integração, a região teria oportunidade de produzir novos produtos para exportação, aumentar o fluxo de comércio intrarregional, ter acesso à inovação tecnológica, criar novas cadeias regionais de valor

e, por fim, ascender a melhores posições nas cadeias globais de valor, não sendo apenas fornecedores de *commodities* (Rosales & Frohmann, 2013).

Dessa maneira, o artigo mostrou algumas iniciativas bem-sucedidas na Europa e na Ásia que comprovam ser possível promover o desenvolvimento econômico em diversos países a partir da integração produtiva. Além disso, os casos apresentados podem servir de exemplo de como promover uma iniciativa semelhante na América Latina.

Observa-se que os governos latino-americanos têm mostrado interesse em unir esforços para executar políticas que estimulem a criação de redes produtivas na América Latina. Este estudo mostrou as iniciativas que foram empreendidas no Mercosul e na Aliança do Pacífico, mas por se tratarem de iniciativas muito recentes, ainda não é possível avaliar o alcance efetivo.

Como tratado no artigo, no caso da América Latina, há inúmeros obstáculos que devem ser removidos para que a integração produtiva consiga se desenvolver plenamente na região e trazer os resultados almejados. Mas apesar de não ser uma tarefa fácil, dados os diferentes interesses e necessidades dos países latino-americanos, a integração produtiva deve ser priorizada frente ao novo contexto internacional, que se apresenta menos próspero à América Latina.

Referências

- AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID). *Seminario Taller: La Integración Productiva en la Nueva Agenda del Mercosur*. Montevideo, Programa de Cooperación Mercosur/Aecid, 12-16 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.gipmercosur.org/files/Libro-GIP.pdf>>. Acesso em 30 julho 2014.
- ALIANÇA DO PACÍFICO. Disponível em: <alianzapacifico.net/cooperacion/>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- . *Declaración de Cartagena de Indias de la VIII Cumbre de Alianza del Pacífico*. 2014. Disponível em: <<http://alianzapacifico.net/documentos-de-interes-de-la-viii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

- _____. *Declaración de Mérida de la II Cumbre de Alianza del Pacífico*. 2011. Disponível em: <http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Merida.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- _____. *Declaración de Santiago de la VI Cumbre de Alianza del Pacífico*. 2013. Disponível: <http://alianzapacifico.net/documents/declaracion_santiago.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- BRANCO, M. “Crise Argentina Ameaça Comércio já Desaquecido com o Brasil”. *EBC Agência Brasil*, 6 jul. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-07/crise-argentina-ameaca-comercio-ja-desaquecido-com-o-brasil>>. Acesso em: 28 set. 2014.
- CARNEIRO, R. M. “*Commodities*, Choques Externos e Crescimento: Reflexões sobre América Latina”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n. 117, Nações Unidas/Cepal, 2012. Disponível em: <www.cepal.org/de/publicaciones/xml/0/45770/serie_carneiro_ok.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.
- CONSEJO EMPRESARIAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (CEAP). *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*. Cartagena, Ceap, 10 fev. 2014. Disponível em: <http://alianzapacifico.net/documents/2014/DECLARACION_V_SESION_CEAP_100214.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y Caribe, 2014*. Santiago de Chile, Cepal, 2014. Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones/xml/2/53392/EstudioEconomico2014DocInf.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.
- COSTA, R. M. “A Indústria Automobilística no Brasil e a Crise na Argentina”. *Carta de Conjuntura*, ano 23, n. 5, 2014. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-industria-automobilistica-no-brasil-e-a-cri-se-argentina>>. Acesso em: 28 set. 2014.
- DULLIEN, S. “Integração Produtiva na União Europeia: Uma Perspectiva Alemã”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOLHERS, M (orgs.). *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*. Brasília, ABDI, v. XVI, pp. 159-219, 2010 (Série Cadernos da Indústria). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Integra%C3%A7%C3%A3o%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

- FRANCO, L. “Argentina y Brasil Renovaron Acuerdo para el Sector Automotriz”. *Ámbito*, 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=744775>>. Acesso em: 28 set. 2014.
- HAMAGUCHI, N. “Integração Produtiva Regional no Leste da Ásia”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOLHERS, M (orgs.). *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*. Brasília, ABDI, v. XVI, pp. 159-219, 2010 (Série Cadernos da Indústria). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Integra%C3%A7%C3%A3o%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- MACHADO, J. B. “Integração Produtiva: Referencial Analítico, Experiência Europeia e Lições para o Mercosul”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOLHERS, M (orgs.). *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*. Brasília, ABDI, v. XVI, pp. 159-219, 2010 (Série Cadernos da Indústria). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Integra%C3%A7%C3%A3o%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- MEDEIROS, C. A. “Integração Produtiva: A Experiência Asiática e Algumas Referências para o Mercosul”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOLHERS, M (orgs.). *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*. Brasília, ABDI, v. XVI, pp. 159-219, 2010 (Série Cadernos da Indústria). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Integra%C3%A7%C3%A3o%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). “Integração Produtiva no Mercosul”. Mercosul/CMC/DEC n. 52/07, Montevideu, 17 dez. 2007. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca_avancada>. Acesso em: 29 set. 2014.
- . “Programa de Integração Produtiva”. Mercosul/CMC/DEC n. 12/08, San Miguel de Tucumán, 30 jun. 2008. Disponível em: <www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca_avancada>. Acesso em: 29 set. 2014.
- . “Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – Projetos de Integração Produtiva”. Mercosul/CMC/DEC n. 11/09, Assunção, 24 jul. 2009. Disponível em: <www.mercosur.int/innovaportal/v/425/1/secretaria/busca_avancada>. Acesso em: 29 set. 2014.

- ROSALLES, Osvaldo & FROHMANN, Alicia. “Comercio Internacional y Desarrollo Inclusivo: Construyendo Sinergias”, *Colección la Hora de la Igualdad*, n. 3, Santiago do Chile, ONU/Cepal, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/49724/ComercioInternacionalyDesarrolloInclusivo.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2014.
- ROSALLES, Osvaldo & HERREROS, Sebastián. *Integração Regional: Por uma Estratégia de Cadeias Inclusivas*. Santiago do Chile, ONU/Cepal, mai. 2014. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/52743/Integracaoregional.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2014.
- TECHAKANONT, K. “Integração Produtiva na Asean: Uma Perspectiva da Tailândia”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOLHERS, M (orgs.). *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*. Brasília, ABDI, v. XVI, pp. 159-219, 2010 (Série Cadernos da Indústria). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Integra%C3%A7%C3%A3o%20Produtiva%20Caminhos%20para%20o%20Mercosul.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*. [s.l.], United Nation Publications, 2013a. Disponível em: <http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- . *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. [s.l.], United Nation Publication, 2013b. Disponível em: <http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013_en.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.
- WELLER, Jürgen (coord.) *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013: Abril 2014*. Santiago de Chile, ONU/Cepal, 2014. Disponível em: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/52697/BalanceEconomicoActualizado2013.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2014.

A integração de infraestrutura na América do Sul: o potencial da lirsa no caso da soja brasileira

RENATO C. NUNES DIAS

Introdução

A infraestrutura é um dos principais elementos dos debates sobre o estado do desenvolvimento econômico brasileiro. Ela corresponde ao conjunto de estruturas de engenharia e instalações em geral, de longa vida útil, que se constituem como base sobre a qual se realiza a prestação de serviços considerados necessários para o desenvolvimento de fins produtivos, políticos, sociais e pessoais (BID *apud* Rozas & Sánchez, 2004).

Segundo o relatório de competitividade do Fórum Econômico Mundial de 2013, que oferece um panorama de sua inadequada provisão no Brasil, a infraestrutura é um dos fatores mais problemáticos para negócios no país, atrás apenas dos fatores tributários. Em *ranking* com 142 países, o Brasil ocupa o 107º lugar em relação à qualidade geral de infraestrutura, o 123º em relação à qualidade de estradas, o 100º em relação à qualidade de ferrovias e o 135º em qualidade de infraestrutura aeroportuária.

Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) indicam essa mesma deficiência no caso específico da soja mato-grossense, que é transportada para a China, passando pelo porto de Santos (distante 1 700 km), a um custo de 170 dólares, ou dez *cents* por quilômetro rodado. Nos Estados Unidos, a mesma tonelada de soja é transportada do estado de Illinois à China, passando pelo porto de Nova Orleans (distante 1 200 km), a um custo de 71 dólares, ou seis *cents* por quilômetro rodado (Truitt & Zeigler, 2014).

Esses dados ganham destaque quando se reconhece o peso da soja na carteira de exportações brasileiras. No ano de 2013, de um total de 242,178 milhões de dólares exportados, a soja em grão e em farelo so-

maram 29,599 milhões de dólares, nada menos que 12,2% do total. A soja foi, ainda, o produto que teve, no mesmo ano de 2013, o maior crescimento entre produtos básicos em relação ao ano anterior, em termos de valor (+29,7%) e quantidade (+29%) (Brasil, [s.d.]). Entre 2012 e 2013, o preço das exportações brasileiras de soja teve leve aumento de 0,5%. Nota-se, portanto, o desafio para a soja brasileira, relevante composto da carteira exportadora nacional relacionado fundamentalmente aos preços do gênero agrícola, dependentes da qualidade da infraestrutura de transporte.

Esse cenário coloca uma importante questão para o analista interessado na inserção do Brasil na América do Sul e no mundo. Um olhar sobre a história recente da região aponta para uma mudança qualitativa nas iniciativas de coordenação política no âmbito regional. Da série de acordos que geraram um acréscimo no comércio intrarregional na década de 1990, o ímpeto de integração comercial parece ter perdido força, o que talvez se deva a três fatores, de acordo com Cárcamo-Díaz e Goddard (2007). O primeiro seria a redução generalizada do protecionismo comercial na América Latina como um todo (BID, 2002). O segundo fator seria a assinatura de acordos comerciais com os EUA e com outros países, o que teria diminuído a importância de preferências sub-regionais de comércio. O terceiro, a emergência da China como potência manufatureira em setores intensivos em trabalho. Esses fatores impõem uma reorientação na percepção dos países latino-americanos, incluindo-se os sul-americanos, sobre as possíveis vantagens da integração regional. Passa-se do incremento quantitativo comercial para o incremento qualitativo da produção por meio de ganhos de produtividade e redução de custos (Cárcamo-Díaz & Goddard, 2007).

O *Boletim de Facilitação do Comércio e Transporte na América Latina e Caribe da Cepal*, de 2009, indicava que o início do século XXI trouxera importantes iniciativas de integração regional com ação focal sobre o problema da infraestrutura – tanto *hard*, de transportes e de energia, quanto *soft*, de comunicações – para além da integração política e comercial. O boletim cita como exemplos: o Projeto de Integração e Desenvolvimento da Mesoamérica (PIDM); as iniciativas de integração de transporte fluvial

da Comunidade do Caribe (Caricom); e a Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (Iirsa). É sobre esta última que o presente artigo concentrará seus esforços.

A Iirsa conta com uma variedade de fontes que direcionam recursos aos 583 projetos multinacionais, organizados em dez eixos de desenvolvimento prioritários na América do Sul. Do total, 444 projetos (us\$ 89 bilhões) são financiados por fontes públicas, como o BID, o Banco Mundial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Comunidade Andina de Fomento (CAF), o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), tesouros nacionais, estaduais e municipais, e também a União Europeia e o governo do Japão. Outros 75 projetos (us\$ 30 bilhões) recebem investimentos privados originários de empresas e bancos interessados e envolvidos nas obras. Uma parcela menor, de 47 projetos (us\$ 41 bilhões), são parcerias público-privadas¹.

Uma vez que alguns dos importantes projetos da Iirsa englobam a região centro-oeste brasileira – e, portanto, as áreas de concentração da produção de soja – e reconhecendo os elevados custos de transporte do setor, apresenta-se a indagação motivadora deste artigo, que é essencialmente bifronte: (i) de que forma a integração regional pode gerar ganhos de produtividade para o país e (ii) de que forma o Brasil pode contribuir para a integração regional sul-americana?

Com o objetivo de analisar como a integração regional pode beneficiar a produtividade brasileira, especificamente no que se refere à soja mato-grossense, este artigo é desenvolvido em três partes. Na primeira, são abordadas as evidências de benefícios e desafios da integração regional de infraestrutura. Na segunda, examina-se a infraestrutura de transporte e a soja brasileira. Na terceira parte, trata-se da integração regional de infraestrutura na América do Sul. Ao final, apresenta-se a conclusão deste estudo, com um olhar prospectivo a respeito do assunto.

1. Informações disponíveis em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=72>>.

Benefícios econômicos da integração regional de infraestrutura: produtividade e crescimento

Existem evidências robustas indicando a relação positiva entre investimentos em infraestrutura e produtividade e crescimento, tanto na dimensão local (nacional) como na regional.

Na dimensão nacional, Kemmerling e Stephan (2008) testam essa relação para quatro países europeus, a saber França, Alemanha, Itália e Espanha. Suas conclusões indicam – na esteira de outros autores, como Mera (1973a, 1973b), Aschauer (1988, 1989a, 1989b, 1989c) e Munnell (1990a, 1990b, 1992) – uma elasticidade da produção nacional de 10% a 20% em relação à dotação de infraestrutura. Atestam, ainda, que produtividade e redistribuição de recursos produtivos são importantes condicionantes da alocação de recursos para provimento de infraestrutura nos casos estudados. Deepika Goel (2002) analisa o impacto da infraestrutura sobre a produtividade a partir de um cuidadoso estudo de caso sobre o tema na Índia. Analisando vinte e três variáveis de infraestrutura (incluindo transporte ferroviário), o autor assevera que investimentos em infraestrutura de transporte afetaram significativamente os custos e a produtividade na Índia: maiores investimentos em infraestrutura produtiva levaram a melhor dotação de infraestrutura, que, por sua vez, elevou a produtividade das regiões selecionadas, bem como diminuiu os custos de transação.

Crescenzi e Rodríguez-Pose (2008), por sua vez, abrangendo o olhar multinacional, analisam o papel da Rede Transeuropeia de Transporte (TEN-T, na sigla em inglês), que foi resultado de um planejamento para uma rede regional de transporte que se orientasse às necessidades locais de uma grande região que não tinha uma instância de perspectiva suprarregional. Nesse sentido, analisando os quinze países da União Europeia entre 1990 e 2004, e os 25 países do grupo entre 1995 e 2004, os autores atestam que uma boa dotação de infraestrutura é pré-condição para um bom desenvolvimento econômico regional. Regiões com redes de transporte iniciais adequadas tendem a ter melhor desempenho do que outras que não têm infraestrutura básica de transporte (*idem*, p. 96). Sob outra perspectiva, a análise revela, também, que os efeitos da infraestrutura de transportes

são complexos quando se analisam os níveis sub-regionais: áreas pouco competitivas, quando expostas a mercados mais fortes, tendem a sofrer impactos maiores do que sub-regiões já competitivas. O acesso a redes de transporte adequadas pode ter os mesmos efeitos que uma liberalização comercial repentina, atentando contra agentes econômicos mais fracos e favorecendo agentes econômicos mais competitivos.

Diego Puga (2008) concorda com essas conclusões e, com base em modelos analíticos da nova geografia econômica, esclarece que maior demanda (proporcionada por maior acesso a mercados consumidores por meio de melhor acesso a redes de transporte) atrai mais agentes produtores. Isso gera novo incremento na demanda, de tal maneira que mudanças modestas em custos de transporte podem ter grandes efeitos nas cadeias produtivas. O autor assevera que, se por um lado essa percepção pode levar à conclusão de que mais investimento em infraestrutura pode diminuir desigualdades produtivas regionais, por outro lado a análise empírica de casos nos Estados Unidos e na Europa indica que, em verdade, a integração de sistemas de transporte pode aumentar as desigualdades regionais. A isso deve-se somar o que Puga identifica como *hub effect*, em que grandes centros produtivos, uma vez conectados a novas redes de transporte de qualidade, tendem a ter melhor acesso a grandes distâncias, enquanto que a melhoria do transporte para regiões periféricas tende a ser de curtas distâncias (Puga, 2008, p.112).

Ainda, preocupado com a primazia que os grandes centros podem ter com a regionalização e expansão das redes de transporte, Puga (2008) apresenta levantamentos que atestam que, se investimentos em infraestrutura transfronteiriça (ou seja, englobando dois ou mais países) são priorizados sobre os nacionais, favorecem-se novos centros exportadores. Esse foi o caso do México, que, tendo passado por um processo de melhoria de infraestrutura na fronteira com os Estados Unidos, acabou passando por uma redistribuição geográfica da indústria, que se afastou da Cidade do México, levando o desenvolvimento para regiões antes periféricas. Este fenômeno pode ser identificado com base na análise dos diferenciais salariais: antes proporcionais à distância da capital, após o processo de integração fronteiriça passaram a relacionar-se diretamente com as distâncias da fronteira com os EUA.

Uma vez que investimentos em infraestrutura transfronteiriça têm grande peso econômico e possuem potenciais efeitos transformadores, surge uma premente necessidade de coordenação, em nível supranacional ou, no mínimo, multilateral. Esse é o mesmo argumento de Kessides (2012), que, analisando a integração de infraestrutura de transporte regional na Comunidade da África Oriental, conclui que o papel de organizações regionais é um requisito para a coordenação da distribuição de custos e benefícios que são, por essência, variáveis e desiguais quando se trata de investimentos em infraestrutura em um dado grupo de países. A análise da adequação econômica e financeira e a administração das consequências distributivas da reorganização (ou criação) de infraestrutura transfronteiriça são tarefas que nenhuma instituição nacional pode enfrentar sozinha (Kessides, 2012, p. 22).

Reconhecendo-se, portanto, os benefícios da integração regional de infraestrutura – materializados em ganhos de produtividade e diminuição de custos produtivos –, faz-se necessária a contextualização para o caso brasileiro da soja, conforme segue.

A soja brasileira frente à infraestrutura de transporte na América do Sul

Uma vez que o transporte é fator de geração de custos para a produção agrícola nacional, a problematização dos investimentos em infraestrutura de transporte regional a ser gerida por uma organização multilateral depende de uma análise detida do histórico de um setor agrícola específico. No caso de soja mato-grossense, a questão da infraestrutura assume uma elevada importância.

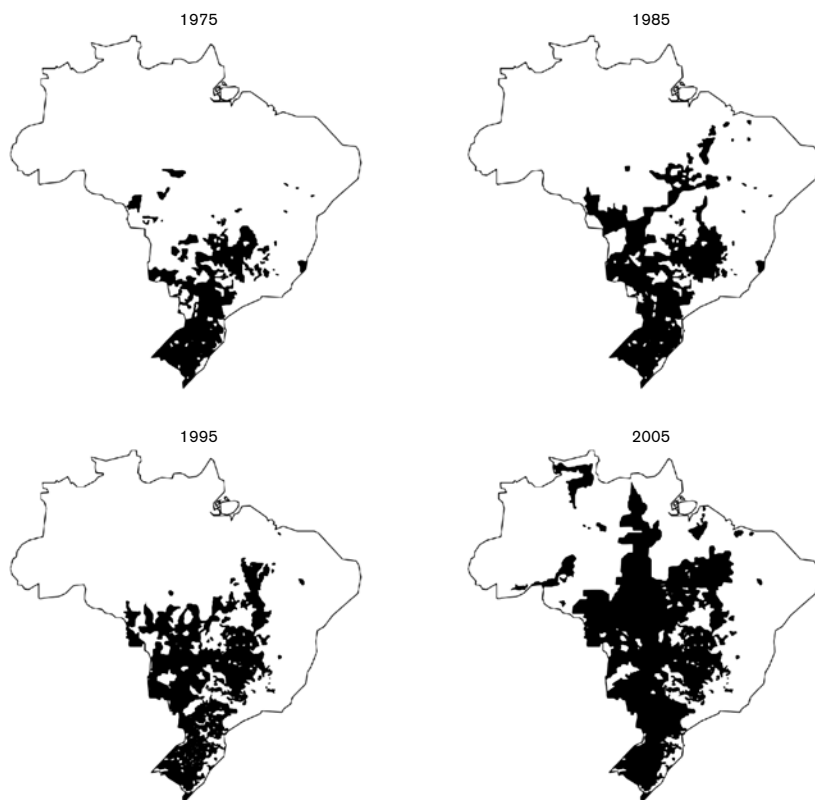
A região centro-oeste brasileira passara séculos sem expressiva ocupação populacional, o que viria a mudar apenas no governo Getúlio Vargas, com sua Marcha para o Oeste, orientando a ocupação que permitiu a produção agrícola no cerrado, sustentando a indústria no Sudeste. Datam de 1934 e 1951 os Planos Gerais de Viação Nacional; de 1944 o Plano Rodoviário Nacional; e de 1956 o Plano Ferroviário Nacional (Gomes, 2013).

Para Gomes, o período de 1930 a 1960 é marcado pelo planejamento da interiorização da ocupação populacional e produtiva, por meio da fundação de novas cidades e do desenho de novas infraestruturas. A autora, no entanto, reconhece que as grandes rodovias foram objeto de todo tipo de investimento dos vários governos que se sucederam no período, mas seria um exagero supor que o país fosse dotado, à época, de um verdadeiro sistema nacional de transportes. Assim, “os avanços efetivos conseguidos nesse amplo setor estiveram sempre muito aquém da grandeza dos planos elaborados” (*idem*, p.71). Acompanha esse esforço de planejamentos a criação, em 1967, já sob regime autoritário civil-militar, da Sudeco, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, criada para organizar a colonização e o trabalho rural nessa região (*idem*, p. 73).

Esse é o cenário que serve de suporte para a introdução da soja no processo de interiorização da ocupação do território nacional, como produção agrícola dinâmica, possibilitada, inclusive, pelo melhoramento genético a partir das pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Trazida ao Brasil em 1908 por imigrantes japoneses e cultivada inicialmente no Rio Grande do Sul, a soja teve sua expansão territorial para o cerrado mato-grossense e sul-mato-grossense nos anos de 1970, com crescente interesse da indústria de óleo e demanda no mercado internacional (Câmara *apud* Telles, 2009). Já no ano de 1985, 24 estados brasileiros e o Distrito Federal cultivavam esse gênero agrícola, com uma taxa de crescimento, em relação ao ano de 1975, de 65% em número de municípios e na área de produção (*idem*, p. 112). Nesse cenário, o Mato Grosso do Sul ganhava destaque, uma vez que se tornava, em meados da década de 1980, o terceiro maior produtor de soja do país.

O período que vai dos anos 1990 ao início da primeira década do século xx é marcado, por sua vez, por uma diminuição do número de estados produtores (de vinte e quatro para quinze), porém com um aumento de 305% na área cultivada e 91% em relação ao número de municípios produtores, entre 1975 e 2005. Em 2005, o Mato Grosso assumia a liderança da produção da soja nacional, com o Mato Grosso do Sul em quarto lugar (*idem*, p. 113). A expansão do cultivo pode ser verificada na figura 1, que mostra o avanço da soja em 1975, 1985, 1995 e 2005.

FIGURA 1: *Expansão do cultivo da soja, 1975-2005.*



Fonte: Elaborada a partir dos dados da PAM/IBGE dos anos de 1975, 1985, 1995 e 2005 (*apud* Telles, Guimarães & Roessing, 2009).

A expansão da ocupação da soja pelo interior brasileiro, no entanto, é acompanhada por um processo que tem origem no histórico de dotação deficitária de infraestrutura de transportes, e que tem prejudicado a competitividade dos produtores nacionais em comparação com produtores estrangeiros. Evidências indicam que o transporte absorve 30% dos gastos da produção da soja (Soares & Caixeta Filho, 1997) e o produtor brasileiro do gênero arca com um gasto médio de 25% de suas receitas anuais com custos de transporte, enquanto o produtor nos EUA tem uma

despesa média de 10% das receitas anuais (Kussano & Batalha, 2012). Nesse sentido, fica clara a dificuldade que os produtores nacionais têm de enfrentar, na posição de tomadores de preço no mercado internacional, buscando a redução de custos em nome da competitividade.

Esse desafio escancara-se quando são analisados os números relativos à dotação de infraestrutura nacional, conforme aponta a tabela 1.

TABELA 1: Evolução de Fatores de Infraestrutura Nacional de Transportes: 1975 a 2005

Fator de infraestrutura	1975	1985	1995	2005	Variação
Malha Rodoviária	1,3 milhões km	1,4 milhões km	1,6 milhões km	1,75 milhões km	+ 58%
Malha Ferroviária	30 846 km	29 777 km	29 899 km	2 487 km	- 4,4 %
Número de Portos	25	45	46	46	+ 45%

Fonte: Cálculos feitos pelo autor com base em dados de Telles, Guimarães & Roessing (2009).

Os dados da tabela 1 mostram como a malha rodoviária cresceu a uma taxa média de 11% entre 1975 e 2005 e os portos a uma taxa média de 20%, enquanto as ferrovias tiveram leve decréscimo médio de 0,15%. Dados de agosto de 2012 indicam que, para as ferrovias, segundo a ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre), houve leve acréscimo (pouco mais de 600 km) entre 2005 e 2012 (CNT, 2013). A malha ferroviária brasileira atual, segundo dados da própria ANTT (2014), tem a mesma extensão da malha de 1926.

Assim, fica evidente a dissociação entre o elevado crescimento da produção da soja no país (300% no período) contra os avanços módicos na infraestrutura, principalmente em infraestrutura de transporte ferroviário, que, na opinião de autores especializados (Soares & Caixeta Filho, 1997), deveria ser priorizado sobre outros modais, no caso da soja. Essa opinião é compartilhada pelo corpo técnico da própria ANTT, que no citado trabalho projeta o modal ferroviário como o mais eficiente em termos de custo de

transporte interno da soja do centro-oeste, desde a origem até o porto: 148,58 reais por tonelada, contra 158,28 reais (do modal misto rodoviário/ferroviário) e 232,74 reais (do modal único rodoviário).

Apesar de ser a segunda colocada na participação porcentual média do transporte nacional sobre trilhos, com 5,18%, atrás do minério de ferro, que tem 73,94%, a exportação da soja gera uma receita que supera o minério. De acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), as receitas das exportações de soja somaram 12,55 bilhões de reais entre janeiro e maio de 2014, um crescimento de 22% em relação ao mesmo período de 2013 (Exame, 2014). Em relação ao Mato Grosso do Sul, o continente asiático foi o destino de 90% da produção de soja do estado, com receitas que somam 1 bilhão de dólares, segundo dados da Federação da Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul (Famasul) (Rural BR, 2013). Se considerados os dados da Abiove (Associação Brasileira de Óleos Vegetais), o Brasil deve somar no ano de 2014 cerca de 43 milhões de toneladas de soja exportada. Levando em conta os três cenários logísticos apresentados acima, com dados da ANTT, o modal ferroviário ofereceria custos da ordem de 6,3 bilhões de reais, contra 9,97 bilhões de reais do modal rodoviário.

Esses dados fortalecem a argumentação desenvolvida até aqui, que esclarece e problematiza a relação positiva entre dotação de infraestrutura em conjunto com níveis de renda e produtividade das economias e de setores-chave, como a soja brasileira. A essa percepção, há de se somar outra: a de que a integração regional sul-americana depende da integração de sua infraestrutura e pode, ao mesmo tempo, oferecer ganhos nos níveis de renda e produtividade para a região, por meio de investimentos nessa área.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa)

No contexto da integração regional sul-americana, Raúl Prebisch (1962) reconhecia a importância da dotação de infraestrutura na condução dos fluxos comerciais regionais e na resolução do secular problema de concen-

tração de ilhas de produtividade – tal qual o Brasil como “arquipélago”, enfrentado por Getúlio Vargas (Gomes, 2013).

A integração regional, entendida como o “processo mediante o qual diversas economias nacionais incrementam sua complementação, buscando aumentar benefícios mútuos” (Tomassian, 2009), revela-se como um processo que, justamente por ser territorialmente abrangente e complexo, em termos de distribuição de custos e ganhos, depende de uma instância de organização e planejamento a nível regional (Puga, 2008; Kessides, 2012).

Diferentemente da visão da integração que tem como base teórica a união aduaneira e envolve o incremento por etapas da integração econômica (Balassa, 1964; Robson *apud* Biswaro, 2011), a América do Sul parece – conforme indicado na introdução deste trabalho – inserir-se em um momento histórico que “explicitamente enfatiza a dinâmica dos benefícios orientados ao desenvolvimento da integração”. E também se localiza na base desse esforço a transformação estrutural que estimula as capacidades produtivas regionais (Haarlv, 1988; Robson, 1997; Axline, 1984, *apud* Biswaro, 2011), em nome dos ganhos de produtividade e, portanto, de competitividade.

Nesse cenário, é importante reconhecer o papel da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Sul-americana (Iirsa), nascida em 2001 e incluída no guarda-chuva institucional do Cosiplan, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (União das Nações Sul-americanas). O conselho tem como missão o planejamento territorial e de infraestrutura da América do Sul e absorveu da Iirsa os projetos que somam 157,13 bilhões de dólares, nos setores de energia, transporte e comunicações (Unasul, [s.d.]).

Fato inédito na história da integração regional sul-americana, a Iirsa tende a investir na infraestrutura nacional e transfronteiriça. Essa iniciativa parte da percepção sobre a importância do incremento qualitativo do *hardware* regional, em especial no setor de transportes, que conta com 82% do total de projetos da carteira da iniciativa (Iirsa, [s.d.]).

Nesse sentido, a Iirsa organiza um planejamento em eixos de integração regionais que atravessam os países sul-americanos e que leva em consideração, precisamente, as falhas de ocupação e interiorização da infraestrutura regional. Para o caso da soja analisado, são especialmente relevantes

dois eixos definidos pela iniciativa: o Eixo Interoceânico Central e o Eixo de Capricórnio.

O primeiro, apresentado na figura 2 – o Eixo Interoceânico Central –, atravessa a América do Sul entre 10° e 22° de latitude sul e se destina à vinculação dos principais portos do Pacífico e do Atlântico, integrando Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil (Iirsa, [s.d.]).

No marco desse eixo, recebe destaque do planejamento territorial o projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central (Tramo Boliviano), que deve operar a articulação entre redes férreas desde o Porto de Santos (São Paulo), até o porto de Arica, no Chile, a uma distância de quatro mil quilômetros, vencendo o maciço andino (Iirsa, [s.d.]).

Existe, a oeste da meseta andina, a Rede Andina de trens, e a leste, a Rede Oriental, em solo brasileiro, não havendo entre elas, no entanto, uma conexão em solo boliviano – a representar apenas 6% do total instalado entre os dois oceanos. O projeto, que está em fase de pré-execução, conta com investimentos públicos da ordem de 6,7 milhões de dólares e, além de construir a seção boliviana faltante, deve operar a melhoria das duas redes existentes, estabelecendo a conexão Pacífico-Atlântico, ainda monopolizada pelo Panamá (Iirsa, [s.d.]).

Esse eixo tem importância e relevo para a soja brasileira, principalmente por sua identidade geográfica, em que a zona de produção da soja tem conexão – ao menos em projeto – com os dois oceanos e, portanto, com possibilidades de escoamento comercial a leste e a oeste.

O segundo eixo relevante, apontado na figura 3, é o Eixo de Capricórnio, que se localiza na região atravessada pelo trópico de mesmo nome e envolve cinco países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai), e tem também importantes instalações portuárias em seus extremos, no Pacífico e no Atlântico – como o porto de Antofagasta, no Chile, e os portos de Paranaguá e São Francisco do Sul, no Brasil (Iirsa, [s.d.]). Ele pode contribuir para o escoamento da soja nacional pelas mesmas razões que o Eixo Interoceânico.

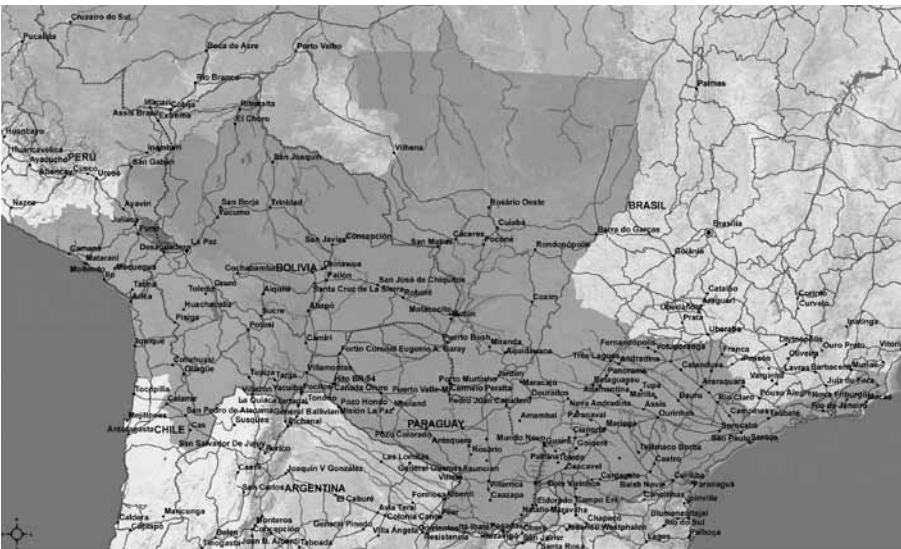
A página de internet exclusiva do Eixo de Capricórnio estabelece que 87% das exportações de sua área de influência ocorrem por meio de portos, de forma que a construção de infraestrutura ferroviária para facilitar

FIGURA 2: Área de influência do Eixo Interoceânico Central



Fonte: Iirsa, 2014b.

FIGURA 3: Área de influência do Eixo de Capricórnio



Fonte: Iirsa, [s.d.].

o transporte e, quiçá, favorecer o transbordo do altiplano andino, rumo ao Pacífico, é prioritário para a produção regional (Iirsa, [s.d.]).

É nesse âmbito que se desenvolve o projeto — já em fase de execução — do Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta, orçado em us\$ 4,5 bilhões oriundos de parcerias público-privadas. O projeto inclui nove subprojetos de interconectividade regional, envolvendo Argentina, Paraguai, Chile e Brasil e visa reduzir os custos logísticos para fomentar o comércio bioceânico, principalmente de grãos (Iirsa, [s.d.]).

Esses eixos propõem, além do desenvolvimento do transporte para o porto de Antofagasta, melhorias de conectividade e integração da rede de transportes regional com os portos de Ilo (Peru) e Arica (Chile).

No que se refere especificamente à soja brasileira, é importante recorrer à análise de Almeida, Seleme e Cardoso Neto (2013), que esclarece que, apesar da competitividade no comércio internacional, a soja nacional perde potencial comercial quando comparada a de concorrentes, como Argentina e EUA, justamente pelas deficiências de transporte e conectividade com portos. Nesse sentido, uma conexão de qualidade com portos no Peru e no Chile teria potencial para a diminuição de custos de transporte e, portanto, aumento de competitividade para a soja brasileira.

Conclusão, um olhar prospectivo para o Brasil

Na longa sucessão de iniciativas de integração regional (desde o sonho de Bolívar até as iniciativas do século xx de liberalização comercial), não se enfrentou o problema do vazio de ocupação do centro do subcontinente sul-americano. Essa percepção relaciona-se às conclusões da nova geografia econômica (Gilpin, 2001), de acordo com as quais as atividades produtivas tendem, por meio de um processo de *path dependence*, a concentrar-se em certas localidades geográficas, concentrando também renda, empregos e crescimento econômico. A mobilidade dos fatores produtivos, custos decrescentes de transporte entre periferia e centro, podem contribuir para maior aglomeração de atividades econômicas em regiões que, ao longo dos séculos, foram cumulativamente tornando-se regiões “centrais”.

A Iirsa, dentro desse cenário, em linha com o que propuseram Puga (2008) e Kessides (2012), tem papel essencial, conforme mostramos a partir da análise dos eixos Bioceânico e de Capricórnio, no ordenamento e planejamento da ocupação produtiva regional. Por um lado, a organização e incremento do investimento na infraestrutura regional de transporte (em âmbito nacional e transfronteiriço) pode, de acordo com os estudos de caso ora apresentados sobre Europa, Ásia e América do Norte, ter efeitos positivos, no agregado, sobre produto, renda e desenvolvimento. Por outro lado, a Iirsa terá de enfrentar, justamente, o problema que intenta resolver, ou seja, a tendência de que regiões recém-conectadas a redes de transporte de qualidade sejam prejudicadas pela rápida exposição à competição com regiões centrais já bastante competitivas. Essa relação entre os custos de investimento tipicamente necessários à formação do estoque de infraestrutura adequada, de um lado, e os ganhos desiguais para regiões com características distintas, de outro, só pode ser controlada por uma instituição supra ou multinacional como a Iirsa.

Dados os potenciais ganhos que o Brasil pode ter com a abertura de vias de transporte rápido e de qualidade para o Pacífico, facilitando a exportação de grãos para a Ásia, fica clara a importância que a Iirsa tem para o país. Igualmente, não se pode ignorar, retomando Malamud e Schmitter (2006), que o sucesso de uma iniciativa de integração regional depende, fundamentalmente: (i) de um país que esteja disponível a “pagar” pelos custos mais do que outros; (ii) de um eixo dinâmico que ofereça ganhos claros para todos os participantes.

O caso da Iirsa parece se enquadrar bem na moldura proposta pelos autores e serve de base para o olhar prospectivo. Respondendo, portanto, à segunda questão apresentada na introdução deste trabalho, o Brasil tem especial responsabilidade no processo de integração regional pelos seguintes motivos: são claros os ganhos que pode ter a partir da integração regional de infraestrutura, em termos de melhoria do transporte e abertura de mercados e acesso ao Pacífico; pelo seu tamanho no subcontinente; por seu peso político. Do país pode depender o próprio sucesso da empreitada. Seguindo o raciocínio dos autores, a Iirsa pode, claramente, oferecer benefícios para todos os envolvidos, uma vez que a consecução

de seus objetivos facilitará o comércio intrarregional, por meio da diminuição de custos de transporte e por meio dos *spill-overs* evidenciados nos estudos de caso da Índia e de Portugal.

Referências

- ALMEIDA, Cleibson Aparecido; SELEME, Robson & CARDOSO NETO, João. “Rodovia Transoceânica: Uma Alternativa Logística para o escoamento das Exportações da Soja Brasileira com Destino à China”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 2, pp. 351-368, abr.-jun. 2013.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (ANTT). *Evolução do Transporte Ferroviário*. Brasília, ANTT, 2014.
- ARAÚJO JR., José Tavares de. *Infraestrutura*. Rio de Janeiro, Cindes, 2009.
- ASCHAUER, David. A. “Government Spending and the ‘Fallig Rate of Profit’”. *Economic Perspectives*, v. 12, pp. 11-17, 1988.
- . “Does Public Capital Crowd Out Private Capital?”. *Journal of Monetary Economics*, v. 24, n. 2, pp. 171-188, 1989a.
- . “Is Government Spending Productive?” *Journal of Monetary Economics*, v. 23, pp. 177-200, 1989b.
- . “Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven”. *Economic Perspectives*, pp. 17-25, 1989c.
- “Ásia é Destino de 90% da Soja de Mato Grosso do Sul Exportada em 2013”. *Rural BR*, 30 set. 2013. Disponível em: <<http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2013/09/asia-e-destino-de-90-da-soja-de-mato-grosso-do-sul-exportada-em-2013-4285937.html>>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BALASSA, Bela. *Teoría de la Integración Económica*. Ciudad do México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1964.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Financiación de Proyectos Transnacionales de Infraestructura en América del Sur*. Madrid, BID, 2002.
- BISWARO, Joram Mukama. *The Quest for Regional Integration in Africa, Latin America and Beyond in the Twenty First Century*. Brasília, Funag, 2011.

- BOUZAS, Roberto. “El ‘Nuevo Regionalismo’ y el Área de Libre Comercio de las Américas: Un Enfoque Menos Indulgente”. *Revista de la Cepal*, n. 86, pp. 7-18, abr. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Balança Comercial Brasileira 2013*. [s.l.], MRE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1388692200.pdf> Acesso em: 13 ago. 2014.
- CALDERÓN, César & SERVÉN, Luis. “Infrastructure in Latin America: Dataset”. The World Bank, 2010. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4003>>. Acesso em: 3 jan. 2015.
- . “Infrastructure in Latin America: An Update, 1980-2006”. The World Bank, 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3182>>. Acesso em: 3 jan. 2015.
- CÁRCAMO-DÍAZ, Rodrigo & GODDARD, John Gabriel. *Coordination of Public Expenditure in Transport Infrastructure*, n. 56, Cepal, 2007 (Serie Macroeconomía del Desarrollo).
- CARCIOFI, Ricardo. “Cooperación y Provisión de Bienes Públicos Regionales: El Caso de IIRSA”. *Integración y Comercio*, n. 28, jan.-jun. 2008.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). *O sistema ferroviário brasileiro*. Brasília, 2013.
- CRESCENZI, Ricardo & RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. “Infrastructure Endowment and Investment as Determinants of Regional Growth in the European Union”. *EIB Papers*, v. 13, n. 2, pp. 62-101, 2008.
- EASTERLY, William. “Can Foreign Aid Buy Growth?”. *Journal of Economic Perspectives*, v. 17, n. 3, pp. 23-48, 2003.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- GOEL, Deepika. “Impact of Infrastructure on Productivity”. *Centre for Development Economics, Working Paper*, n. 106, 2002.
- GOMES, Angela de Castro (org.). *1930-1964 – História do Brasil Nação*. v. 4. São Paulo, Objetiva, 2013.
- HOLANDA, Sergio Buarque de (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. tomo I, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.

- INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>. Acesso em 10 de agosto de 2014.
- KEMMERLING, Achim & STEPHAN, Andreas. “The Politico-economic Determinants and Productivity Effects of Regional Transport Investment in Europe. Infrastructure, Growth and Cohesion”. *EIB Papers*, v. 13, n. 2, pp. 36-61, 2008.
- KESSIDES, Ioannis N. & BENJAMIN, Nancy C. “Regionalizing Infrastructure for Deepening Market Integration: The Case of East Africa”. [s.l.], World Bank, 2012. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19934>>. Acesso em: 3 jan. 2015.
- KUSSANO, Marilin Ribeiro & BATALHA, Mario Otavio. “Custos Logísticos Agroindustriais: Avaliação do Escoamento da Soja em Grão do Mato Grosso para o Mercado Externo”. *Gestão & Produção*, v. 19, n. 3, pp. 619-632, 2012.
- MALAMUD, Andres & SCHMITTER. “The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America”. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 181, pp. 3-32, 2006.
- MERA, K. “Regional Production Functions and Social Overhead Capital”. *Regional and Urban Economics*, v. 3, n. 2, pp. 157-186, 1973a.
- . “Trade-off between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: The Case of Japan.” *Regional and Urban Economics*, v. 3, n. 3, pp. 273-300, 1973b.
- MUNNELL, A.H. “How does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?” *New England Economic Review*, pp. 11-32, set. 1990a.
- . “Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment”. *New England Economic Review*, pp. 3-22, jan. 1990b.
- . “Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth”. *Journal of Economic Perspectives*, v. 6, n. 4, pp. 189-198, 1992.
- OCAMPO, José Antonio. “Raúl Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los Albores del Siglo xxi”. *Revista de la Cepal*, n. 75, dez. 2001.
- PEREIRA, Alfredo M. & ANDRAZ, Jorge. “On the Economic Effects of Investment in Rail Infrastructures in Portugal”. *Journal of Economic Development*, v. 37, n. 2, pp. 79-107, jun. 2012.

- PORTA, Fernando. *La Integración Sudamericana en Perspectiva: Problemas y Dilemas*. Santiago de Chile, Cepal, 2008.
- PREBISCH, Raúl. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems". *Economic Bulletin for Latin America*, v. VII, n. 1, pp. 1-22, fev. 1962.
- PUGA, Diego. Agglomeration and Cross-border Infrastructure. *EIB Papers*, v. 13, n. 2, pp. 102-124, 2008.
- "RECEITA com Exportação de Soja do Brasil Supera a de Minério". *Exame*, 2 jun. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/receita-com-exportacao-de-soja-do-brasil-supera-a-de-mine-rio>>. Acesso em: 13 de agosto de 2014.
- ROZAS, Patricio & SÁNCHEZ, Ricardo. *Desarrollo de Infraestructura y Crecimiento Económico: Revisión Conceptual*. Santiago de Chile, Cepal, 2004.
- SANAHUJA, José Antonio. "Regionalismo e Integración en América Latina: Balances y Perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano*, n. 0, pp. 75-106, 2007.
- SCHMITTER, Phillipe. "A Experiência da Integração Europeia e Seu Potencial para a Integração Regional". *Lua Nova*, n. 80, pp. 9-44, 2010
- SOARES, Marcelo G. & CAIXETA FILHO, José V. "Caracterização do Mercado de Fretes Rodoviários para Produtos Agrícolas". *Revista Gestão & Produção*, v. 4, n. 2, pp. 186-204, 1997.
- SYSTEM. "Costos Marginales, Estrategias Comerciales y Regulación". *Reporte Sector Eléctrico*, pp. 2-5, set. 2011.
- TELLES, Tiago; GUIMARÃES, Maria & ROESSING, Antonio Carlos. "A Infraestrutura de Transporte Frente à Expansão da Cultura da Soja no Brasil". *Semina: Ciências Agrárias*, v. 30, supl. 1, pp. 1 109-1 122, 2009.
- TOMASSIAN, Georgina Cipoletta. "Infraestructura Física e Integración Regional". *Boletín FAL*, n. 280, dez. 2009.
- TRUITT, Ginya & ZEIGLER, Margaret. *O Próximo Celeiro Global: Como a América Latina Pode Alimentar o Mundo*. BID, 2014.
- UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

Acesso aos serviços de saúde em áreas urbanas da América Latina

FELIX HECTOR RIGOLI

Introdução

Desde o lançamento da estratégia de atenção primária à saúde pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1978, com a convocação que virou um lema global, “Saúde para Todos”, a equidade no acesso à saúde passou a ser parte da agenda das políticas públicas. No entanto, a esperança de alcançar esse ideal global no ano 2000 foi excessivamente otimista e demonstrou que teriam sido necessários maiores compromissos políticos com a equidade em saúde e também com as ferramentas concretas para conseguir torná-la realidade (OMS, 2000).

Nesse contexto, a equidade tem sido frequentemente definida em duas dimensões: uma horizontal, que pretende colocar no mesmo nível de cuidados cidadãos com o mesmo tipo de necessidade; e uma vertical, em que o acesso aos serviços de saúde independe do nível socioeconômico ou de outras variáveis sociais (raça, etnia) (OMS, 2000; Rigoli & Dussault, 2003).

Sob outra perspectiva, muitos movimentos de melhoria da equidade no acesso à saúde baseiam suas propostas na expansão de serviços para a população rural. Os serviços de saúde pública rural promovidos pela Fundação Rockefeller na primeira metade do século XX em vários países de América Latina (Cueto, 1994), os Programas da Fundação de Serviços Especiais de Saúde Pública (FSESP) e os programas de agentes comunitários em saúde (PACS) são exemplos do interesse especial das políticas sociais pela problemática das populações de difícil acesso (Santos *et al.*, 2010). Cabe observar a esse respeito que, há 35 anos, a população rural constituía mais de 70% dos habitantes dos países em desenvolvimento e era, de fato, o segmento mais carente de recursos e de acesso aos bens e serviços, como

a saúde. Nessa época, os indicadores mostravam as grandes desigualdades nas comparações entre áreas urbanas e rurais em todo o mundo. Apenas em 1991, durante a 44ª Assembleia Geral da OMS, se reconheceu a crise populacional da saúde das cidades (OMS, 1993). O baixo reconhecimento das especificidades urbanas e a influência dos mecanismos de mercado retardaram uma oferta adequada de serviços públicos nas cidades, em especial os de saúde (Rigoli *et al.*, 1983).

Com base nesse cenário, este artigo analisa os avanços no mapeamento de fluxos em áreas urbanas da América Latina, observando a influência dessas tendências no acesso aos serviços de saúde como fator de equidade. Nesta análise serão incorporados os recentes desenvolvimentos de caracterização de fluxos, redes e dinâmicas sociais como elementos de planejamento. Desse modo, examina-se a necessidade de novas técnicas e marcos conceituais para o planejamento dos bens públicos urbanos que expandam os enfoques geográficos e territoriais.

O desenvolvimento deste trabalho é realizado em três seções. Na primeira, descreve-se a evolução da urbanização na América Latina, avaliando-se suas consequências na organização da oferta de serviços de saúde. Na segunda seção, com base na análise dos territórios geográficos e territórios conceituais, são propostos novos enfoques para o acesso à saúde em áreas urbanas. Na terceira, apontam-se perspectivas na América Latina. Ao final, são apresentadas breves considerações que evidenciam a crescente necessidade de se incorporar ao planejamento e distribuição dos serviços de saúde os componentes dinâmicos e relacionais das populações urbanas, para garantir uma expansão do sistema de saúde com equidade e eficiência nas áreas urbanas.

A evolução da urbanização na América Latina: consequências na organização da oferta de serviços de saúde

A população rural na América Latina empreendeu um êxodo marcante para as áreas urbanas na segunda metade do século xx. É a região que mais rapidamente se urbanizou, passando de 40% a 70% de população urbana

entre 1950 e 1990 (ONU Habitat, 2012). Na metade do século xx, a América Latina tinha 320 cidades de mais de 20 mil habitantes, enquanto que em 1990 existiam quase 2 mil aglomerações com número de habitantes superior a esse. Atualmente, existem na região 125 grandes metrópoles de mais de 500 mil habitantes, oito das quais são consideradas megalópoles por ter uma população acima dos 5 milhões (ONU Habitat, 2012). Só no Brasil, de 1940 a 2000, a população urbana passou de 26,3% a 81,2% do total, com mais de 125 milhões de novos moradores urbanos nos últimos sessenta anos. Diante disso, a infraestrutura das cidades e a trama social foram mudando e se adaptando, com múltiplas deficiências diante dessa verdadeira inundação do espaço e estilo de vida urbanos (Maricato, 2000).

Esse crescimento explosivo deteve-se no fim do século xx, com uma diminuição do crescimento, primeiramente das megalópoles e, posteriormente, das aglomerações urbanas em geral. A taxa de crescimento da urbanização latino-americana, que chegava a 5% por ano em 1950, hoje se encontra abaixo de 2% (ONU Habitat, 2012).

Numa região marcada pela desigualdade social e dívidas históricas na integração étnica e racial, essa rápida transição levou as novas aglomerações a se configurarem como cidades “duais”, “divididas” e “segregadas”, com expressão tanto social como espacial. A metade das 278 cidades da América Latina em que a desigualdade foi medida em 2013 apresenta indicadores de desigualdade alta, muito alta ou extrema (ONU Habitat & CAF, 2014, p. 51). A segregação configura-se pela falta de equipamentos urbanos e pela tensão social como fator de expansão da violência. Seja pela epidemia de acidentes, seja pela frequência de homicídios e outras expressões de violência, as cidades da região são consideradas, em conjunto, como as mais perigosas do planeta (ONU Habitat, 2012).

Embora essas especificidades sejam reconhecidas, muitas das prioridades de oferta de serviços públicos, também no caso de saúde, continuam sendo baseadas em critérios de distribuição geográfica, com especial atenção às regiões de difícil acesso. Tais enfoques, que derivam do processo ainda inacabado de integração das regiões – como os chamados sertões no Brasil (Lima, 1999) –, consideram os territórios e as populações como elementos geográficos fixos. O conceito de território utilizado no pla-

nejamento compreende a população que declara residir na circunscrição geográfica – da mesma forma que, desde os tempos bíblicos, existem referências aos censos que contabilizavam conjuntamente províncias, animais e habitantes dentro das possessões do monarca. Ainda que apresentem certo refinamento, boa parte da geografia da saúde ainda mantém essa característica (Nakano & Koga, 2013).

Não pode se esquecer, contudo, que vincular território e população ainda se justifica quando se estuda a ecologia de doenças vinculadas ao ambiente, por exemplo as transmitidas por vectores. Mas a nova realidade das cidades obriga a incluir a dimensão da mobilidade espacial e social, que possa incorporar no planeamento a estrutura relacional das pessoas, sua circulação e sua posição nas redes de relacionamento. Como descrito por Nakano e Koga (2013, p. 157): “Territórios, atores e práticas sociais sempre caminham juntos. Nas cidades, os usos sociais dos elementos materiais dispostos nos espaços constituem territórios urbanos com vários sentidos políticos, econômicos e culturais”. Esses espaços, são cada vez menos definidos por aspectos geográficos, sendo que muitas vezes os limites geográficos e políticos são consequência dessas relações de poder.

Na Grã-Bretanha do começo do século xx, os enfoques iniciais de sistematização da oferta de serviços de saúde utilizavam uma matriz de planeamento baseada em distâncias geográficas e estratificação da complexidade dos serviços visando racionalizar a localização de hospitais. Caracteristicamente, no Relatório Dawson, de 1920, os Centros de Cuidados Primários deviam estar localizados em áreas rurais, e só os níveis secundários e terciários eram planeados nas cidades (Dawson, 1920).

Nessa época, as desigualdades de condições de vida entre as populações urbanas (minoritárias) e as rurais constituíam os problemas principais de políticas sociais na Grã-Bretanha. O mesmo ocorria na América Latina até a década de 1970. Portanto, as múltiplas iniciativas que precederam e seguiram à Conferência Mundial de Atenção Primária à Saúde de 1978 focaram-se em como resolver a falta de acesso aos serviços públicos nas áreas rurais (OMS, 1978; Magawa, 2012).

No Brasil, o maior esforço de expansão da cobertura, o Programa de Saúde da Família (PSF), criado na década de 1990, baseia suas ações em

territórios geograficamente determinados. No entanto, apesar de ter uma ampla cobertura, seus gestores têm consciência de que o modelo não consegue adaptar-se às metrópoles brasileiras, onde os fluxos e a mobilidade são os fatores principais (Caetano & Dain, 2002). Ao mesmo tempo, devido ao padrão de reprodução das desigualdades nas áreas urbanas, a geografia física das cidades se combina com uma geografia social que cria barreiras contrastantes. As grandes cidades da América Latina apresentam muitos exemplos de proximidade física e segregação social. Em decorrência disso, as ofertas de serviços públicos ficam às vezes fora de contexto e podem reforçar as iniquidades (Viana *et al.*, 2008).

Os Estudos de Linha de Base do Proesf mostraram que alguns desafios à expansão e consolidação da Atenção Básica e do PSF nos municípios com mais de 100 mil habitantes no estado de São Paulo não decorrem somente dos desafios enfrentados pelo próprio setor saúde, mas também derivam da seletividade das modernizações inerentes à complexa dinâmica da urbanização brasileira. Nesse contexto, as metrópoles surgem abrigoando um paradoxo, pois convivem as melhores infraestruturas e os mais altos índices de riqueza com a desigualdade e a impossibilidade de acesso de muitos cidadãos. (Viana *et al.*, 2008, p. 587.)

Em outros países das Américas, as reformas dos sistemas de saúde da década de 1990 criaram a segmentação de planos de saúde e de cobertura. Essa segmentação resultou, para além dos bairros e jurisdições existentes nas já caóticas urbes latino-americanas, um mapa de vizinhanças conceituais. Configuraram-se conjuntos de usuários que “pertencem” às operadoras de seguros (Argentina) ou às Entidades Promotoras de Saúde (Colômbia), entre muitas outras entidades. Assim, em muitas cidades latino-americanas, os cidadãos devem atravessá-las de um extremo a outro para acessar os serviços que um determinado plano de cobertura oferece. A fragmentação da filiação por meio de diferentes esquemas coexistentes nos mesmos territórios urbanos tem sido assinalada como uma causa específica das dificuldades de exercer atividades de promoção da saúde (Vargas Lorenzo, 2009; Vargas & Molina, 2009).

Um caso exemplar dessa situação está documentado na cidade de Rosario (Argentina), onde um sistema público, regionalizado e estratificado de atenção primária de saúde, foi alterado de forma radical pela instalação de um Centro Único de Faturamento (CUF), o qual responde ao modelo de reforma da saúde pública na Argentina, com separação de funções entre provedores e financiadores. A implantação desse mecanismo financeiro, como expressado por Campana (2010), mudou a funcionalidade do sistema de saúde da cidade. A regionalização geográfico-social da cidade de Rosario foi dificultada por um sistema de centralização das cobranças aos diferentes sistemas de direitos que existem para os habitantes da cidade. Nesse ponto, com o Centro Único de Faturamento, os níveis sucessivos de resolução se convertem em obstáculos para os serviços à população (Campana, 2010).

A complexidade do uso de serviços nas áreas urbanas é aumentada pelo tardio desenvolvimento dos sistemas de mobilidade urbana, com gradientes de dificuldade associados à pobreza, o que os transforma em multiplicadores da iniquidade. Por exemplo, estudos da ONU mostram que Bogotá, Montevidéu, Rosario e São Paulo apresentam médias de tempo de viagens urbanas que, quando analisadas por estrato socioeconômico, mostram entre 17% a 58% de excesso de tempo de deslocamento para os grupos menos favorecidos. Os mesmos estudos apontam que 20% dos trabalhadores da Cidade de México gastam em média três horas diárias em transporte vinculado à jornada laboral (ONU Habitat, 2012). Essa desigualdade e suas repercussões no acesso a serviços públicos em áreas urbanas existem também em sociedades desenvolvidas. Na Inglaterra, as pessoas de estrato socioeconômico baixo utilizam quatro vezes mais o transporte público e 44% dos cidadãos sem carro consideram difícil acessar cuidados médicos (Department for Transport *et al.*, 2013).

Ao mesmo tempo, nem todas as dificuldades de acesso nas cidades são vinculadas primariamente à situação socioeconômica. As cidades também concentram o processo de envelhecimento populacional e os estudos específicos demonstram que os idosos e pessoas com deficiências nessas regiões têm tanta dificuldade de acesso aos serviços de saúde como os habitantes de regiões rurais longínquas (Department for Transport *et al.*, 2013; Pantelides, 2005; Paez *et al.*, 2010).

Diante desse cenário, resulta fundamental uma busca de novos enfoques para tratar do acesso à saúde em áreas urbanas, que leve em consideração fatores de interação da população com o território das cidades, conforme se analisa a seguir.

Territórios geográficos e territórios conceituais: novos enfoques para enfrentar o acesso à saúde em áreas urbanas

Parte das dificuldades de adaptar o planejamento de serviços públicos, em especial os de saúde, às novas realidades urbanas se relaciona às chamadas “vizinhanças conceituais”, que podem ter vinculação geográfica, como a torcida de uma equipe de futebol, ou estar espalhadas no tempo e no espaço, como a comunidade dos que acompanham certa forma de música (Axelrod & Cohen, 2001).

Sob uma perspectiva da saúde, as consequências das vizinhanças geográficas podem ser exemplificadas pelas diferenças nas rotas de disseminação das epidemias da dengue e de aids. Assim, podem-se reconhecer fatores geográficos e climáticos, no caso da dengue, e fatores conceituais (estilos de vida, condutas e redes de relações), no caso da aids (Inagami *et al.*, 2007).

Na aplicação desses conceitos à organização dos sistemas de saúde nas cidades modernas, especialmente em países onde o sistema de saúde se baseia em esquemas fragmentados de cobertura, criam-se múltiplos grupos de beneficiários, onde cada grupo pode se constituir em uma vizinhança conceitual, pertencente a um ou vários esquemas de cobertura. Ao mesmo tempo, elementos não residenciais, como o lugar de trabalho ou outros ambientes da cidade, impactam possivelmente mais na saúde que o endereço onde as pessoas declaram morar (*idem*, 2007).

Da mesma forma, existem evidências das determinações sobre a saúde provocadas principalmente por condutas e contatos nos espaços de atividade diária, que se sobrepõem às outras determinações vinculadas ao território de residência (Vallee *et al.*, 2010). Os pontos de aglomeração ou outros enclaves dinâmicos de meios de transporte ou de comércio

(terminais urbanos e *shoppings*) podem ser mais significativos para definir o território vital de diferentes grupos populacionais (Mendes & Sorratini, 2014). Essa tensão entre o planejamento de saúde com base geográfica e o uso de critérios de fluxos e de relações explica a decisão da Comunidade de Madri (Espanha) de cancelar a divisão da cidade em onze territórios sanitários, consolidando as áreas preexistentes em uma única com o intuito de melhorar o acesso dos cidadãos aos serviços do sistema de saúde¹.

Esses diferentes níveis de interação da população com o território e suas consequências para a determinação das condições de saúde não são facilmente apreendidos pelos enfoques tradicionais de planejamento, porém interferem na forma como a população interage com os serviços de saúde, criando um descompasso entre as lógicas da urbanização e da distribuição da oferta de serviços. Diante dessa situação, novos enfoques estão sendo utilizados com base em evidências sobre a multidimensionalidade do acesso aos serviços públicos nas áreas urbanas e a insuficiência dos enfoques territoriais geográficos em equacionar esse problema.

O conceito utilizado por Guagliardo (2004), de acessibilidade espacial, combina acessibilidade física e disponibilidade de serviços potencial e efetiva, utilizando evidências empíricas de facilidade/dificuldade de uso de serviços por fatores múltiplos. A dificuldade de acesso – diferentemente da distância geográfica – é chamada por alguns autores de impedância e é medida por diferentes desenhos de pesquisa utilizando modelos matemáticos. Um deles, denominado modelo gravitacional, quantifica fatores de atração de cada local com serviço de saúde (no caso, existência de leitos hospitalares) e utiliza como impedância a distância geográfica, modulada por outros fatores de resistência ao deslocamento (Oliveira *et al.*, 2004; Oliveira, 2007). Outros modelos utilizam métodos combinados que tentam diferenciar o acesso potencial do acesso efetivo para aperfeiçoar as predições de uso de serviços em áreas urbanas (Schuurman *et al.*, 2010).

Alguns estudos para apreender as dimensões da acessibilidade espacial são resumidos numa matriz que avalia acesso potencial ou efetivo, nas dimensões espacial ou não espacial, conforme se apresenta na tabela 1.

1. Comunidade de Madrid, Decreto 52/2010, 29 jul. 2010.

TABELA 1: *Dimensões e tipo de estudos de acesso a serviços de saúde em áreas urbanas.*

Dimensões	Acesso	
	Potencial	Efetivo
Espacial-geográfico	Estudos de distância que não medem uso de serviços.	Estudos de uso de serviços considerando distância (impedância, estudos gravitacionais).
Não espacial	Estudos de barreiras econômicas e culturais que não medem uso de serviços.	Estudos de utilização de serviços que não consideram fatores geográficos, mas outros tipos de variáveis (preço, fatores culturais).

Fonte: Adaptado de Guagliardo (2004).

Com base nessa classificação, pode-se notar as limitações decorrentes das estimativas de acesso que utilizam os indicadores habituais de número de leitos ou de médicos por mil habitantes residentes, em uma área geográfica, devido a sua baixa capacidade de análise da dinâmica dos fluxos e também das relações existentes em áreas urbanas (Wang & Luo, 2005). As políticas de distribuição de serviços públicos nas cidades deverão ser gradativamente adaptadas a novas formas de planejamento, da chamada “ciência das cidades”, incorporando como variáveis principais as características das pessoas, os fluxos e as relações nas redes sociais (Batty, 2005). A existência e ampla disponibilidade de *software* de análise de fluxos de transporte, como o Google Maps ou Waze, combinados com a ubiquidade dos dispositivos de posicionamento global, permitem aos pesquisadores encontrar medidas de acessibilidade muito acuradas (Apparicio *et al.*, 2008). A confluência dessas tendências e tecnologias permite construir um planejamento baseado no perfil demográfico das cidades, nas pessoas, nos determinantes dos grupos e suas relações, complementando o planejamento baseado estritamente nos territórios (Corburn, 2009).

Perspectivas para a América Latina

Nas cidades latino-americanas, o rápido crescimento e as desigualdades das sociedades não permitiram um desenvolvimento de políticas de distribuição de bens públicos nas cidades de forma a combater as iniquidades. Nos países onde se optou pelo uso de mecanismos de mercado e de fragmentação de clientela, em especial nos sistemas privatizados de saúde, as contradições de grupos de população com diferentes sistemas de cobertura criaram uma trama de direitos e de barreiras que, no futuro, podem merecer mudanças estruturais para facilitar o acesso.

Essa teia de direitos fragmentados tem expressão nas cidades da América Latina, onde múltiplos sistemas de seguros possuem “carteiras de clientes” delimitados por critérios de capacidade de pagamento e “carteiras de provedores” espalhados pela cidade (Campana, 2010; Vargas Lorenzo, 2009). A fragmentação de direitos e de oferta de serviços nas cidades é uma barreira de fato para o acesso, já que assume uma impedância zero para os usuários se deslocarem para usar os serviços. Essa impedância zero (Guagliardo, 2004; Schuurman *et al.*, 2010), não só não existe, como é mais um fator de iniquidade, já que os deslocamentos são mais difíceis para os usuários mais desfavorecidos, seja por estrato socioeconômico, idade ou deficiência, como já apontado. A consciência do impacto dos deslocamentos na qualidade de vida urbana parece ser um dos motivos de muitos fenômenos de comoção urbana na última década, originados por reivindicação de melhoras nos sistemas de transporte coletivo, como em Bogotá em 2006, Santiago de Chile em 2007, e as metrópoles brasileiras em 2013².

2. Para a crise em Santiago, ver o artigo “Crisis del Transantiago”, disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_del_Transantiago>. Acesso em: 7 fev. 2015. Para o caso de Bogotá, ver o artigo “Caos em Bogotá por Huelga que Colapsó Transporte Público”, do jornal *El País*, disponível em <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Mayo022006/transpor_bta.html>. Acesso em: 7 fev. 2015. E para o caso brasileiro, ver o artigo “Protestos no Brasil em 2013”, disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013>. Acesso em: 7 fev. 2015.

No caso brasileiro, a existência de um Sistema Único de Saúde (sus) é um bom ponto de partida para ampliar, homogeneizar e uniformizar o acesso nas cidades, mas paradoxalmente o sus não consegue desenhar uma estratégia de penetração nas áreas urbanas. As cidades brasileiras parecem evoluir em direção a um modelo de sistemas privados pré-pagos nas áreas urbanas mais desenvolvidas, recriando os problemas de acesso já resenhados em outras cidades da América Latina (Campana, 2010; Vargas Lorenzo, 2009). Dados de 2010 mostram que 94% dos usuários de planos privados de saúde vivem em municípios de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alto ou muito alto (Abdala, 2013), e essas cidades têm coberturas de planos privados superiores a 60%, enquanto que a média nacional é de 25%. Isso evidencia a dificuldade de extensão da estratégia de atenção primária nas grandes cidades, conforme comentada por Viana *et al.* (2008).

Para superar esses entraves, o Brasil tem desenvolvido bases de dados que permitem aos pesquisadores desenhar a geografia do acesso utilizando pontos de residência e pontos de atendimento, como uma matriz de fluxos de pacientes que se deslocam de acordo com suas patologias e outros condicionantes para receber serviços (Oliveira *et al.*, 2004; Santos *et al.*, 2014). No futuro, a confluência da expansão das bases de dados e de mecanismos de sensoriamento remoto, com a utilização dos *softwares* de análise de redes e de fluxos pode servir de base para uma reconfiguração dos equipamentos urbanos de acordo com os fluxos e as redes de relacionamento dos habitantes.

Como um exemplo dessa tendência, o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, sancionado em 2014, considera o ordenamento do território baseado nos fluxos principais de transporte público e, ao mesmo tempo, incorpora um conceito redistributivo no uso vertical do solo urbano. Esse enfoque considera o território como uma estrutura orgânica que se desenvolve seguindo as correntes de relacionamento e incorpora mecanismos redistributivos na estrutura do planejamento³.

3. São Paulo, Lei n. 16.050/2014, 31 jul. 2014.

Considerações finais

O processo de urbanização da América Latina na segunda metade do século xx constitui um movimento sem precedentes de construção de espaços de interação social. As políticas estatais de distribuição e acesso a bens públicos têm acompanhado com dificuldades as complexidades do fenômeno urbano multidimensional. Muitas vezes, são aplicados conceitos de tipo geográfico a fenômenos dinâmicos, tais como a intensa mobilidade urbana, as redes de relacionamento e as chamadas “vizinhanças conceituais”. Ao mesmo tempo, os sistemas de saúde criam esquemas de organização complexos, muitas vezes diferenciados por capacidade de pagamento e regulados por complicados processos administrativos que se entrecruzam em forma caótica com a dinâmica urbana.

Um conjunto de estudos, baseados nos fluxos das pessoas e na estrutura das redes, começa a emergir com enfoques que apoiam um novo tipo de planejamento urbano e dos equipamentos sociais, inclusive os de saúde. Esse conjunto de novas técnicas de mensuração da acessibilidade em territórios complexos, como são os das áreas urbanas, demonstra que é imprescindível assumir que a população se movimenta sem grandes impedimentos pelas fronteiras de tipo político ou administrativo. Em particular, os mecanismos tradicionais de mensuração não podem apreciar as microlocalizações que se encontram em níveis mais desagregados que os aglomerados de tipo censitário ou municipal. O fenômeno da dinâmica urbana questiona a validade dessas unidades territoriais e, em definitivo, força a procura por novos paradigmas para a distribuição de bens públicos. O reconhecimento das limitações das metodologias estritamente territoriais e a incorporação de características dos grupos sociais e das pessoas, alavancados por novas tecnologias, permite levar em consideração os fluxos e as dinâmicas das populações, seus percursos no espaço e os posicionamentos dentro de vizinhanças conceituais (Axelrod & Cohen, 2001). Como sugere Batty (2005), para se compreender as cidades, elas não devem ser enxergadas simplesmente como lugares no espaço, mas como sistemas de redes e fluxos.

Referências

- ABDALA, V. “Planos de Saúde se Concentram em Cidades com Maior IDH do País”. *SaúdeWeb*, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://saudeweb.com.br/39818/planos-de-saude-brasileiros-se-concentram-em-cidades-com-maior-idh/>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- APPARICIO, P.; ABDELMAJID, M.; RIVA, M. & SHEARMUR, R. “Comparing Alternatives Approaches to Measuring the Geographical Accessibility of Urban Health Services: Distance Types and Aggregation-error Issues”. *International Journal of Health Geographics*, v. 7, n.7, 2008. Disponível em: <<http://www.ij-healthgeographics.com/content/7/1/7/>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- AXELROD, R. & COHEN, M. *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York, Basic Books, 2001.
- BATTY, M. *Cities and Complexity: Understanding Cities with Cellular Automata, Agent-based Models, and Fractals*. Cambridge, MIT Press, 2005.
- CAETANO, R. & DAIN, S. “O Programa de Saúde da Família e a Reestruturação da Atenção Básica à Saúde nos Grandes Centros Urbanos: Velhos problemas, Novos Desafios”. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 12, n. 1, pp. 11-21, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v12n1/a02.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- CAMPANA, M. *La Asistencialización de la Salud Pública: La Atención Primaria de la Salud en el Municipio de Rosario*. Tese de doutorado, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/publicaciones/tesinas/tesis-doctorales/la-asistencializacion-de-la-salud-publica-la-atencion-primaria-de-la-salud-en-el-municipio-de-rosario/>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- CORBURN, J. *Toward the Healthy City: People, Places, and the Politics of Urban Planning*. Cambridge, MIT Press, 2009.
- CUETO, M. (ed.) *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation and Latin America*. Bloomington, Indiana University Press, 1994.
- DAWSON, L. *Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services*. London, 1920. Disponível em: <<http://www.sochealth.co.uk/resources/healthcare-generally/history-of-healthcare/interim-report->

-on-the-future-provision-of-medical-and-allied-services-1920-lord-dawson-of-penn/>. Acesso em: 4 jan. 2015.

DEPARTMENT FOR TRANSPORT; UNIVERSITY OF LEEDS & MOTT MACDONALD. *Valuing the Social Impacts of Public Transport. Final Report*. London, mar. 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/226802/final-report.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2015.

GUAGLIARDO, M. F. “Spatial Accessibility of Primary Care: Concepts, Methods and Challenges”. *International Journal of Health Geographics*, v. 3, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.ij-healthgeographics.com/content/3/1/3>>. Acesso em: 4 jan. 2015.

INAGAMI, S.; COHEN, D. & FINCH, B. “Non-Residential Neighborhood Exposures Suppress Neighborhood Effects on Self-Rated Health”. *Social Sciences and Medicine*, v. 65, n. 8, pp. 1779-1791, out. 2007.

LIMA, N. T. *Um Sertão Chamado Brasil: Intelectuais e Representação Geográfica da Identidade Nacional*. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ-UCAM, 1999.

MAGAWA, R. “Primary Health Care Implementation: A Brief Review”. *Consultancy Africa Intelligence*, 16 ago. 2012. Disponível em: <http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1096:primary-health-care-implementation-a-brief-review-&catid=61:hiv-aids-discussion-papers&Itemid=268>. Acesso em: 4 jan. 2015.

MARICATO, E. “Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, out.-dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004>. Acesso em: 4 jan. 2015.

MENDES, E. & SORRATINI, J. “Polo Gerador de Viagens: Análise de um Terminal Urbano de Passageiros Anexo a um Centro Comercial”. *Journal of Transport Literature*, v. 8, n. 3, pp. 290-307, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-10312014000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 fev. 2015.

NAKANO, A & KOGA, D. “Os Territórios da Urbanidade e a Promoção da Saúde”. In: SIVALI, C. & SOARES, C. (orgs.). *Fundamentos de Saúde Coletiva e o Cuidado de Enfermagem*. Barueri, Manole, 2013, pp. 143-172.

- OLIVEIRA, A. *Ensaio sobre Atenção Pública à Saúde em Minas Gerais*. Dissertação de mestrado, Belo Horizonte, CEDEPLAR-FACE-UFGM, 2007.
- OLIVEIRA, E.; CARVALHO, M. & TRAVASSOS, C. “Territórios do Sistema Único de Saúde: Mapeamento das Redes de Atenção Hospitalar”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 20, n. 2, pp. 386-402, mar.-abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v20n2/06.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2014.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). *Declaration of Alma-ata*. Alma-Ata, OMS, set. 1978. Disponível em: <http://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- . *The Urban Health Crisis: Strategies for Health for All in the Face of Rapid Urbanization. Report of the Technical Discussions at the Forty-fourth World Health Assembly*. Geneva, OMS, 1993. Disponível em: <<http://apps.who.int/iris/handle/10665/37434#sthash.TJJ0Xaz.dpuf>>.
- . *World Health Report 2000 – Health Systems: Improving Performance*. Genebra, OMS, 2000.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU HABITAT). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una Nueva Transición Urbana*. Rio de Janeiro, ONU Habitat, 2012.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU HABITAT) & CAF – BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. *Construcción de Ciudades Más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*. Colômbia, ONU Habitat/CAF, 2014.
- PAEZ, A.; MERCADO, R.; FARBER, S.; MORENCY, C. & ROORDA, M. “Accessibility to Health Care Facilities in Montreal Island: An Application of Relative Accessibility Indicators from the Perspective of Senior and Non-senior Residents”. *International Journal of Health Geographics*, v. 9, n. 52, 2010.
- PANTELIDES, E. A. “Acceso de los Adultos Mayores del Área Metropolitana de Buenos Aires a los Servicios de Atención de Salud”. In: *Actas de las VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Buenos Aires, AEPA, 2005, pp. 557-570. Disponível em: <http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/SALUD078_Pantelides.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2015.

- RIGOLI, F. (coord.); ARROGO, G.; CANCINO, A.; LIPAIS, D.; PORTO, S. & MANDELLI, M. “Atenção à Saúde em Áreas Urbanas”. *Revista de Administração Pública*, v. 17, n. 3, pp. 100-120, jul./set. 1983. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/15112>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- RIGOLI, F. & DUSSAULT, G. “The Interface between Health Sector Reform and Human Resources in Health”. *Human Resources for Health*, v. 1, n. 9, 2003. Disponível em: <<http://www.human-resources-health.com/content/1/1/9>>. Acesso em: 17 jun. 2014.
- SANTOS, M. R.; PIERANTONI, C. R. & SILVA, L. L. “Agentes Comunitários de Saúde: Experiências e Modelos do Brasil”. *Physis*, v. 20, n. 4, pp. 1165-1181, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312010000400006>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- SANTOS, P.; SILVA, Z.; CHIARAVALOTTI, F. & ALMEIDA, M. “Análise Espacial dos Aglomerados de Nascimentos Ocorridos em Hospitais sus e Não sus do Município de São Paulo, Brasil”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 1, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000100235&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- SCHUURMAN, N.; BÉRUBÉ, M. & CROOKS, V. “Measuring Potential Spatial Access to Primary Health Care Physicians Using a Modified Gravity Model”. *The Canadian Geographer / Le géographe canadien*, v. 54, n. 1, pp. 29-45, mar. 2010.
- VALLEE, J. *et al.* “The Combined Effects of Activity Space and Neighbourhood of Residence on Participation in Preventive Health-Care Activities: The Case of Cervical Screening in the Paris Metropolitan Area (France)”. *Health and Places*, v. 16, n. 5, pp. 838-52, set. 2010.
- VARGAS, J. & MOLINA, G. “Acceso a los Servicios de Salud en Seis Ciudades de Colombia: Limitaciones y Consecuencias”. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, v. 27, n. 2, pp. 121-130, mai.-ago. 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/120/12011791003.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- VARGAS LORENZO, I. *Barreras en el Acceso a la Atención en Salud en Modelos de Competencia Gestionada: Un Estudio de Caso en Colombia*. Tese de dou-

- torado, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009. Disponível em: <http://www.consorci.org/acessos-directes/servei-des-tudis/documents-sepps/1%20Vargas%202009_Barreras%20de%20acceso%20a%20la%20atencion%20en%20salud_un%20estudio%20de%20caso%20en%20Colombia.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2015.
- VIANA, A. L.; ROCHA, J.; ELIAS, P; IBAÑEZ, N. & BOUSQUAT, A. “Atenção Básica e Dinâmica Urbana nos Grandes Municípios Paulistas, Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 24, supl. 1, pp. S79-S90, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v24s1/13.pdf>>. Acesso em 4 jan. 2015.
- WANG, F.H. & LUO, W. “Assessing Spatial and Nonspatial Factors for Healthcare Access: Towards an Integrated Approach to Defining Health Professional Shortage Areas”. *Health Place*, v. 11, n. 2, pp. 131-146, jun. 2005.

Perspectivas na prestação dos serviços públicos de transporte na América Latina

ANDRÉ CASTRO CARVALHO • EDUARDO CONTANI

Introdução

O mundo passa por um período de ajustes em decorrência das grandes crises originadas a partir de 2008. Mudanças no consumo e nos investimentos podem aumentar a relevância dos mercados emergentes no crescimento mundial. Os países latino-americanos podem contribuir, mas de forma não homogênea, nesse processo. A incapacidade da América Latina para transformar as oportunidades originadas dessa situação em efetivo crescimento se expressa nos indicadores do FMI (IMF, 2014a, pp. 60-61), que apontam um aumento médio no PIB regional de 2,5% em 2014.

Esse moderado crescimento pode ser explicado, em parte, pelos menores preços de *commodities* no mercado internacional, pelo baixo crescimento e pela restrição à oferta em algumas economias (IMF, 2014a, p. 61).

O foco deste texto é debater a limitada competitividade oriunda desse quadro, problema que se acentua pelo déficit da infraestrutura e dos serviços públicos no continente, os quais ainda carecem de vultosos investimentos e políticas públicas efetivas para a sua expansão e melhoria.

A proporção de investimentos em relação ao PIB nos países da região é inferior à média dos demais mercados emergentes e dos países desenvolvidos¹. Estima-se que, no Brasil, a média anual do investimento público e privado em infraestrutura nos últimos dez anos, abrangendo os setores de

1. O que se verifica nos dados do FMI (IMF, 2014b) é que o Chile e o México vêm, continuamente, atraindo muito investimento estrangeiro direto (IED) líquido (em relação ao PIB) nos últimos dez anos, chegando a valores médios anuais entre 1,6% (México) e 4,3% (Chile). A Colômbia e o Brasil passaram por períodos com maior entrada líquida de investimentos, porém, nos últimos anos, têm ficado com valores inferiores a 1%.

saneamento, energia, telecomunicações e transporte, foi de pouco mais de 2,1% do PIB (Carta Mensal, 2014, p. 6). Como comparação, o total de investimentos brasileiros – representado pela formação bruta de capital fixo – em relação ao PIB foi de 17,6%² (IMF, 2014b), montante ainda insatisfatório para os padrões de países em crescimento. Na América Latina, o crescimento foi marginalmente superior, chegando a 23,1% em média³.

O nível de provisão da infraestrutura e dos serviços públicos correlatos tem impacto direto no desenvolvimento econômico e social (Carvalho, 2014a) e representa uma importante preocupação dos diversos governos em regiões nas quais o *infrastructure backlog* seja substancial. O atual nível ofertado nos países latino-americanos – salvo raras exceções, como o Chile – demonstra que as políticas públicas atuais exibem saturação, sobretudo quando comparado aos novos níveis exigidos pela população – especialmente a classe média.

Os protestos de junho de 2013 pelo Brasil, deflagrados pelo aumento tarifário no transporte urbano em Porto Alegre, Natal e depois em São Paulo, foram um evento singular na história recente brasileira. De uma manifestação que se iniciou pontual, expandiu-se para as principais cidades do país ao longo de junho e julho daquele ano, motivada não apenas pela insatisfação pertinente ao serviço público de transporte oferecido, mas também por diversos questionamentos dos gastos atrelados à Copa do Mundo Fifa de 2014, insuficiência na prestação dos demais serviços públicos, como saúde e educação, bem como por contestações quanto ao nível generalizado de corrupção no país.

Isso demonstra que a região passa por uma transformação, cristalizando uma consciência crítica em relação à qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos, sobretudo em decorrência da ascensão de uma classe média que passa cada vez mais a usufruir desses atendimentos, exi-

2. Expresso como uma razão do investimento total (formação bruta de capital fixo – FBCF) e do PIB, ambos em moeda corrente nacional. A FBCF mede o quanto as empresas aumentaram seus bens de capital em um ano, como, por exemplo, máquinas, equipamentos e material de construção. O indicador mede a capacidade de produção do país.
3. Para o cálculo do valor da América Latina, chegou-se à média dos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

gindo, conseqüentemente, a sua melhoria. Observa-se o que acontece com aeroportos, ônibus, telefonia, energia elétrica, saúde e educação, que são serviços com demanda cada vez maior e insuficientemente prestados pelo Estado.

É possível tomar como premissa a situação atual do setor de transporte público no Brasil: os cidadãos demonstram que estão cada vez mais refratários a reajustes na tarifa sem que haja um aumento de qualidade do serviço ofertado. Evidentemente, se esses reajustes viessem acompanhados de algumas revisões contratuais no sentido de aprimorar a qualidade do serviço ofertado, ainda que isso implique um aumento tarifário, é concebível que houvesse maior aceitação por parte da sociedade. Todavia, esse debate, na maioria das vezes, sequer é proposto pelos governos locais à população.

Diante da preocupação com os níveis de exigência cada vez maiores — e níveis de satisfação cada vez menores —, faz-se necessário analisar experiências bem-sucedidas na América Latina e no mundo a fim de que seja possível construir uma agenda em torno da melhoria de serviços à população.

Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é destacar algumas práticas na prestação de serviços públicos de transporte. A premissa adotada é a de que o atual nível de desenvolvimento do Brasil e de outros países latino-americanos trouxe novas demandas sociais para o setor de serviços públicos de transporte, sobretudo com a ascensão de uma nova classe média, cada vez mais sensível à qualidade daquilo que lhe é oferecido pelo Estado.

O desenvolvimento econômico e as mudanças sociais deste século

O início deste século experimentou um crescimento econômico contínuo até a eclosão da crise do *subprime*, em 2008, nos Estados Unidos. Dentre os fatores que podem explicar tal crescimento estão o incremento de produtividade, mudanças demográficas e o ciclo de inovações e novos negócios originados.

Restringindo a análise à América Latina, pode-se sustentar que as consolidações das democracias na região favoreceram o desenvolvimento econômico mais recente. No entanto, essa relação, bem como a ordem dos fatores, não é algo assente na literatura. Limongi (2013, p. 91-95), ao comentar a ideia desenvolvida por Lipset (1960) a respeito da relação de desenvolvimento econômico como um movimento que sustenta a democracia, demonstra que os dados são trazidos considerando dois grupos distintos de países. Dessa forma, essa relação quase que direta somente se operaria dentro desses dois grupos de países europeus e anglo-saxões em contraposição aos latino-americanos.

Mas, como adverte Limongi (2013, p. 99), isso pressuporia que a trajetória de subdesenvolvimento em direção ao desenvolvimento fosse um caminho quase que uniforme, para qualquer país, visando ao aprimoramento da democracia – raciocínio que desprezaria as peculiaridades de cada região. É nesse sentido que o autor cita a contestação de Barrington Moore Jr., ao apresentar mais de uma trajetória possível para o processo de modernização, desconstruindo a ideia de relação automática entre desenvolvimento e regime político. Isso dependeria, igualmente, do momento em que o processo se inicia (os chamados países *early comers* e os *late comers*). Por outro lado, “[n]os trabalhos de Samuel Huntington, a teoria do desenvolvimento político é submetida aos imperativos do desenvolvimento econômico. Segundo o autor, seria impossível conciliar democratização e desenvolvimento”⁴.

A ideia de *early comers* aplica-se, inclusive, na provisão de infraestrutura e serviços públicos, o que é considerado um fator de sucesso para qualquer sociedade – a Revolução Industrial está amplamente sedimentada na redução dos custos de transporte. Apesar de o mercado identificar esses

4. Ignatieff (2014) demonstra, por exemplo, como o paradigma da democracia liberal ocidental e sua relação com o desenvolvimento econômico está em crise, diferentemente do que vem ocorrendo na Ásia, em que países com regimes autoritários vêm entregando ao mundo um crescimento sem precedentes na última década, colocando em xeque o modelo de desenvolvimento econômico tido como padrão universal pelos países democráticos. A questão que o autor coloca é se essas governanças tidas como autoritárias poderiam resistir às demandas da classe média, que exige um tratamento de cidadania tal como empregado nas democracias ocidentais.

problemas e ter condições de prover esses serviços, a coordenação exigida para tanto acabou levando historicamente a uma provisão ou regulação pelo Estado (Acemoglu & Robinson, 2012, pp. 86, 216-217; Carvalho, 2014a, p. 307-311).

Há uma correlação entre investimento em infraestrutura e serviços públicos, desenvolvimento econômico e aumento da qualidade de vida, indo de encontro à satisfação das necessidades da sociedade (Carvalho, 2014a, p. 252-277). E a sociedade tem tido, cada vez mais, consciência dessa correlação, o que fundamenta sua exigência legítima por melhores serviços a serem ofertados pelo Estado.

Independentemente da discussão a respeito de representatividade política e desenvolvimento econômico, o fato é que a modernização e o aumento da renda produzem um ambiente mais fértil para a conscientização dos problemas e contestação do *status quo*, em uma tentativa de quebrar a dependência de trajetória institucionalmente gerada na prestação dos serviços públicos.

Ianni (1991, pp. 58, 177), sob a ótica do Estado, destaca como a expansão do setor terciário e a diversificação da sociedade urbana, agregando maior importância à classe média, trouxe novos dilemas e desafios ao Estado moderno. O advento de uma “cultura da cidade” fatalmente influenciaria o debate político nas grandes capitais, oriunda de um padrão novo de comportamento, com valores e pensamentos próprios.

Além desse fenômeno tipicamente urbano, esse “grau de consciência” que a modernização traz aos mais desfavorecidos já encontrou paralelo com o desenvolvimento do campo, o que acarretou um duplo efeito de empobrecimento e autoconsciência ao camponês. Huntington (1997, p. 264) explica a importância política desse fenômeno, que acaba por elevar as aspirações no campo à luz do que se oferece nas grandes cidades – como comunicações e transporte. Assim, o grau de consciência do camponês passa a ser duplo: ele passa a ter consciência de que sofre por conta da modernização, mas que, por outro lado, esse sofrimento teria a mesma solução que é aplicada nas cidades.

Nessa linha, Lipset (1960, p. 63) afirma que a melhoria nos sistemas de infraestrutura de comunicação e transporte – tanto nacional como

internacional – tem como consequência tornar cada vez mais rara a existência de comunidades pobres não conscientes das formas institucionais de melhorar suas condições de vida.

Mais recentemente, a popularização da Internet e o constante uso das redes sociais e de outras formas de comunicação trouxe essa dupla consciência ao cidadão pertencente à nova classe média brasileira: a ciência de que o nível dos serviços públicos que é entregue está em descompasso com seu atual poder aquisitivo e nível de exigência, sabendo que a situação poderia ser melhor ao se comparar com o nível ofertado em países desenvolvidos.

No Brasil, com uma carga tributária de mais de um terço do PIB, as demandas sociais acabam sendo mais claras e percucientes. Afinal, quanto mais se “paga” por algo, mais se exige – e a sociedade brasileira paga bastante ao Estado, o que lhe traz, ao revés, cada vez mais exigências. Com uma taxa de investimento baixa e uma carga tributária alta, a tensão é quase que contínua entre Estado e sociedade.

A falta de equivalência entre o que é recolhido da população a título de tributos ou tarifa e o que é oferecido em troca representa o atual ponto de tensão que vem acarretando uma profunda alteração na concepção do que vem a ser um serviço público de qualidade e conforto aceitáveis – ainda mais com a existência de serviços públicos com um maior nível de qualidade (em geral, concedidos à iniciativa privada) em face de outros que não gozam de tal nível de excelência, provocando uma dicotomia evidente dentro do próprio território nacional (Carvalho, 2014c). E essa mudança de pensamento vem sendo capitaneada pela nova classe média, principal contribuinte e usuária desses serviços, que percebe esse descompasso de forma mais acentuada.

Impactos das mudanças sociais nos serviços públicos

O caso do Brasil é paradigmático para ilustrar o impacto das mudanças sociais, com o consequente aumento da renda, nos serviços públicos. Há sempre um esforço político em tentar vincular a melhora da distribuição

de renda e o seu crescimento com o fenômeno ocorrido em junho de 2013 (Brasil, [s.d.]), mas o fato é que a realização de reformas estruturais na década de 1990, aliada a uma conjuntura internacional favorável ao comércio de *commodities* na década subsequente, favoreceram o crescimento da distribuição de renda nos países emergentes⁵. Dessa maneira, os países latino-americanos “colheram o que foi plantado” na década anterior, alçando quase 55 milhões de pessoas a essa nova categoria (35 milhões só no Brasil) (Rathbone, 2014).

Além disso, houve uma considerável expansão do crédito interno, juntamente com o consumo, o que fez com que o crescimento econômico fosse sustentado por meio dessa estratégia governamental – a qual, atualmente, apresenta riscos estruturais no médio prazo, sobretudo em um contexto de baixo crescimento econômico e de manutenção da estagnação do nível de produtividade (Rathbone, 2014)⁶.

O crescimento da renda média e o aumento de crédito fez originar o que se denomina como “nova classe média”. Com esse cenário, ela passou a consumir cada vez mais produtos, e as empresas se preocuparam em atender a esse novo mercado. Inclusive nos serviços públicos que podem ser materializados em produtos, como as telecomunicações (uso de telefone celular, televisão e computador), houve uma expansão e melhora do serviço ofertado. Já no tocante a outros serviços não materializáveis e muito mais relacionados à ideia de custo, como o transporte, a má qualidade do que é ofertado e os reajustes praticados acabaram catalisando os movimen-

5. A conjunção dos seguintes fatores pode explicar a alta dos preços de *commodities* no início dos anos 2000, segundo Prates (2007): recuperação econômica global, desvalorização do dólar, bolha especulativa devido a taxas de juros baixas e elevado crescimento econômico da China. Esses fatores são difíceis de dissociar para a mensuração de sua importância relativa, mas foram fundamentais para o crescimento observado – sobretudo na segunda metade da década de 2000.
6. Um exemplo de mercado sensível a oscilações da abertura de crédito é o automotivo. De 2005 a 2012, o aumento na frota de veículos leves foi superior a 5% a.a. na maioria dos países latino-americanos (Oica, [s.d.]), destacando-se o crescimento da Argentina (5,9% a.a.), Brasil (5,8% a.a.) e México (5,3% a.a.). O aumento do poder de compra da nova classe média e a facilidade nas condições de pagamento, sobretudo pela possibilidade de dilatar o prazo para quitação do débito nas alienações fiduciárias, permitiu sua rápida expansão no Brasil e em outros países da região.

tos populares de 2013, o que exigiu algumas medidas orçamentárias para a manutenção do preço público cobrado, mas não para a melhoria da sua qualidade (Carvalho, 2014b).

Portanto, o principal impacto das mudanças sociais resultantes da melhoria nas condições de vida dessa nova classe média foi a *elevação no padrão de consumo*, tanto em termos quantitativos como qualitativos. E se o impacto no consumo de bens e serviços privados ficou evidente para o mercado, que passou a se adaptar à nova realidade (como no caso da explosão do oferecimento dos produtos *premium* ou *gourmet*), na esfera dos serviços públicos a situação continuou a mesma: o velho dilema⁷ do “ruim e caro” em detrimento do “bom e barato”, que passa a ser a nova filosofia da indústria a fim de oferecer produtos *de baixo custo* para a nova *sociedade* (Franco, Hopenhayn & León, 2011, p. 23; Carvalho, 2014c).

Por essa razão é que, neste trabalho, não se objetiva a caracterização da classe média pela renda, mas sim pelo *seu acesso e maior demanda quantitativa e qualitativa de serviços públicos e infraestrutura*. Ou seja, trata-se muito mais de uma proposição de premissa do que propriamente uma definição conceitual. Santos (2008, p. 51) auxilia a extrair essa característica ressaltada em nosso trabalho:

As classes médias se definem por eliminação, numa situação intermediária entre as classes pobres ou inferiores e as classes abastadas ou superiores.

[...]

Certos consumos de classe média, como a casa, o automóvel e as despesas turísticas e de viagens etc., apresentam particularidades devido ao fato de essas classes médias, principalmente nas camadas superiores, terem a tendência de se alinhar com certos consumos das classes ricas. Isso permitiu a Tricart (1965) afirmar que na América Latina “a classe média vive acima de seus meios e não faz nenhum esforço de investimento produtivo”. Se bem que nas condições atuais “o

7. Esse dilema do “ruim e caro” – ou, em terminologia mais técnica, tarifas de serviços públicos com valores descolados da realidade – já é um problema crônico e histórico do país, apontado, por exemplo, pela Comissão Mista Brasileiro-Americana (Missão Abbink), em 1948, como um dos pontos de estrangulamento da economia do Brasil (Ianni, 1991, p. 105).

esforço de investimento produtivo” pareça uma quimera, não é menos verdade que uma parte importante das rendas dessas camadas sociais é destinada a consumos de prestígio. *Por isso, são freqüentemente obrigadas a recorrer ao circuito inferior para outros consumos, geralmente os consumos correntes, como os de produtos alimentícios, por exemplo* [grifo nosso].

Dentro desses consumos correntes da classe média que comumente coincidem com os da classe baixa estão alguns serviços públicos como o transporte público, o que acaba pressionando o setor público a oferecer um serviço de maior qualidade e rapidez (principal demanda da classe média) a um preço mais baixo e acessível, com maior conforto (principal demanda da classe mais baixa), acarretando o ponto de tensão que eclodiu, no Brasil, em junho de 2013. Apesar de não ser uma relação obrigatória, pode-se verificar uma certa tendência no direcionamento dessas demandas⁸.

Um dos principais fatores que pressionam por mais qualidade e quantidade de serviços públicos é o seu acesso com maior frequência em relação ao que havia anteriormente (Santos, 2008, p. 37), já que o aumento de demanda desprovido de um movimento concomitante na direção de maiores investimentos faz com que naturalmente a qualidade do serviço decresça⁹.

A ascensão de uma classe média robusta impulsiona ainda mais essa demanda, dado que o seu consumo acaba se dirigindo tanto para os serviços tradicionalmente consumidos pela classe mais alta (telecomunicações, por exemplo) como para os tradicionalmente consumidos pelas classes menos abastadas (transporte público) (Santos, 2008, p. 42). Apesar de um

8. O Ipea (2011, p. 11, tabela 6), por exemplo, levantou quais seriam as características para um bom transporte de acordo com a região brasileira. Embora não haja uma informação com relação à renda, se for tomada por base a renda *per capita* das regiões, é interessante notar que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a demanda por serviços de transporte mais baratos e mais cômodos é maior do que nas regiões Sul e Sudeste. Ao revés, nessas últimas duas regiões há uma maior prioridade à disponibilidade de mais de uma forma de se deslocar.
9. Além disso, há resultados macroeconômicos que acabam sendo sensibilizados por esse aumento de consumo a médio prazo, como a inflação e, por conseguinte, a taxa de juros. Uma elevação da taxa de juros tende a ser o remédio mais utilizado para conter a pressão inflacionária; porém, começa a dar sinais de que seu efeito é menor do que fora em outros tempos.

membro da classe média adquirir um automóvel (símbolo do transporte individual típico das classes mais altas), esse indivíduo, em geral, continua se dirigindo ao trabalho valendo-se de transporte público – a fim de economizar com estacionamento e gasolina, por exemplo –, utilizando o seu veículo somente aos fins de semana. Ou seja, por mais que haja a aquisição de algo que possa ser um bem posicional (na terminologia de Eduardo Giannetti da Fonseca) para a nova classe média, os hábitos de consumo de serviços públicos não se alteram substancialmente. A pressão por sua melhoria por parte do Estado, por conseguinte, remanesce.

Isso porque essa “penetração de bens de estrato médio” (*smartphones*, automóveis, internet etc.) traz um “efeito de demonstração”. Ou seja, o estrato mais baixo passou a observar essa penetração e isso trouxe uma percepção de que adquirir tais bens, e não necessariamente utilizá-los a todo instante, é a forma de se ter maior integração e posição social. Ter o veículo é mais importante do que utilizá-lo regularmente. Isso conduz a um “efeito eufórico” na sociedade, ou seja, uma tendência cada vez maior para o consumo desses mesmos bens providos de um *status* social diferenciado (Franco, Hopenhayn & León, 2011, p. 21-23).

E qual a relação entre esse novo movimento econômico de mercado com os serviços públicos? Ocorre que, ao mesmo tempo em que a maioria dos bens privados são demandados e atendidos com certo padrão de qualidade pelo mercado – ainda que inferior aos produtos consumidos pelos estratos mais altos –, a provisão de serviços públicos não conseguiu seguir a mesma toada. O setor público – e os prestadores desses serviços e provedores de infraestrutura – não conseguiram acompanhar esse movimento histórico.

E é nesse sentido que, feito esse breve diagnóstico, será abordada a questão da qualidade dos serviços públicos no Brasil e também algumas propostas regulatórias para aprimorá-los no país e na América Latina.

Propostas para a melhoria na prestação dos serviços públicos de transporte

A análise das experiências latino-americanas nas concessões de serviços públicos de transporte, notadamente a brasileira e a chilena, permitiu observar que, entre as inúmeras proposições para melhoria na prestação desses serviços, dois temas ganham relevância: a combinação *eficiência e controle do custo* e a *qualidade do ambiente regulatório*. A seguir, são elencados os principais aspectos dessas estratégias, tendo em vista as demandas por serviços públicos de melhor qualidade pela população dessa região.

A questão da eficiência e do controle do custo

Na América Latina, observa-se, frequentemente, o surgimento de grandes obras para melhorar a infraestrutura. Alargam-se rodovias, expande-se o sistema metroviário, instalam-se antenas de telecomunicações, mas nada disso parecer suportar o crescente aumento da demanda por infraestrutura e serviços públicos. No aspecto urbano e municipal, esse efeito é ainda exacerbado: a prioridade é uma grande obra que garanta a reeleição ou a perpetuação do poder, e não a solução efetiva do problema.

Shah (2005) elenca alguns fatores para se medir a habilidade dos governos, indicando um nível de boa governança: (i) assegurar transparência e voz para todos os cidadãos – o que, pela tecnologia atual, tem sido cada vez mais possível; (ii) prover serviços públicos eficientes e realmente eficazes; e (iii) criar um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico sustentável – o que é cada vez mais enfatizado pelas legislações de compras públicas. A provisão de serviços públicos e infraestrutura em níveis de excelência passa a ser considerada, por conseguinte, uma questão de boa governança.

Nesse sentido, um ponto a ser observado é o modelo regulatório adotado na prestação do serviço público, sobretudo quanto ao aspecto da eficiência, por vezes negligenciado quando se trata o tema. É sob esses aspectos que se passa a analisar problemas complexos e com soluções simples, mas viáveis, para a melhoria do transporte público – setor que comporta

certo nível de uniformidade na região latino-americana e facilita qualquer análise nesse sentido.

Um ponto menosprezado na prestação do serviço público de transporte, diferentemente de outros como energia e telecomunicações, é o estímulo à busca de eficiência no patamar do setor privado. Prioriza-se o custo incorrido, oferecem-se subsídios governamentais às empresas prestadoras, mas as modelagens de exploração do serviço negligenciam os ganhos de eficiência.

Uma das explicações – mas não a única – para uma modelagem insuficiente nesse ponto pode ser a falta crônica, na América Latina, de planejamento para esses projetos de longo prazo, além da escassez de mão de obra com *expertise* e treinamento suficientes para estruturar esses projetos em alguns governos, principalmente no âmbito local. Há, ainda, o complicador do chamado “problema Filipe II da Espanha”: inúmeros entraves reguladores, burocráticos e ambientais criados para levar a cabo esses empreendimentos (agravando-se o risco regulatório), o que pode acabar redundando em custos inflados a fim de compensar esse efeito, e posteriores renegociações contratuais (The Economist, 2014).

Expõe Pérez (2012, p. 17) que a vantagem das concessões de serviços públicos é a incorporação de eficiência privada em um sistema de estímulos, a fim de que o serviço público seja mais bem prestado à população. O Estado, nesse sentido, pode modelar uma exploração que estimule e deixe espaços para a criatividade do setor privado, de maneira a se obter boas propostas. Como exemplo, cita a licitação do Puerto Terrestre de Los Andes, no Chile, cujo critério de escolha era a cobrança de menor tarifa aos transportadores. Sagrou-se vencedora uma empresa que cobrou tarifa zero, a qual acabou encontrando outras fontes para o financiamento do projeto.

O fato é que quanto mais a legislação ajuda a criatividade do setor público mais há projetos criativos. A Ley de Concesiones do Chile é mais flexível por deixar muito mais espaço à originalidade que as duas leis de concessões no Brasil: a Lei n. 8.987/1995 (Lei de Concessões) e a Lei n. 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas, que veicula duas modalidades de concessões subsidiadas). Ou seja, diferentemente da Ley de

Concesiones, a legislação brasileira estabelece três “molduras” ao modelo de prestação privada de um serviço público (Carvalho, 2013)¹⁰.

O caso dos aeroportos na América Latina é paradigmático e demonstra como são pouco explorados comercialmente, focando-se muito mais na receita tarifária (a tarifa de embarque) do que nas chamadas “receitas acessórias ou complementares” – as quais, se bem exploradas, podem se tornar a principal fonte de financiamento do serviço público, desonerando a tarifa de embarque do usuário final. O Aeroporto Arturo Benítez, em Santiago, o El Dorado, em Bogotá, e o Jorge Chávez, em Lima, foram os exemplos paradigmáticos sul-americanos de exploração privada no setor, tendo o Brasil acompanhado recentemente essa tendência com os Aeroportos de Cumbica (SP), Viracopos (SP), Brasília (DF), Galeão (RJ) e Confins (BH).

Mas, para que a busca de eficiência faça sentido, deve-se evoluir o paradigma brasileiro de *controle pelo custo*, que era a lógica do regime de exceção da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, no artigo 167, inciso II. Naquela época, as tarifas deveriam “permitir a justa remuneração do capital”, a qual somente era aferível pelo controle de custos (a chamada tarifa pelo custo). Em suma, o prestador do serviço era remunerado pelos custos que ele incorria na prestação do serviço, adicionando uma margem de remuneração como contraprestação dos serviços ofertados.

Com a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal previu, em seu artigo 2º, parágrafo II, a prestação de serviço público “por conta e risco” do particular, ou seja, a adoção da “tarifa pelo preço” (Amaral, 2012, pp. 51-52). A partir de então, os serviços públicos passaram a ser vistos como negócios, havendo a necessidade de serem geridos como tal – ou seja, sob uma filosofia muito mais gerencial e menos meramente executora como era antigamente. Isso porque eficiência só pode ser medida a partir do risco tomado, e não pelo custo incorrido –

10. O mais curioso é notar que, desde a promulgação da Lei das PPPs em 2004, o poder Executivo federal (a administração direta) não realizou nenhum projeto nos moldes dessa lei (Carvalho, 2014d). Apenas alguns estados da federação conseguiram efetivar algumas PPPs.

caso contrário, a tendência natural é que o prestador infle os custos para que possa ter uma remuneração maior.

Por vezes, os governos caem na tentação de disciplinar uma política tarifária com base em uma regulação de preço máximo (*price cap*), a qual, empiricamente, demonstra ter pouco efeito nos preços dos serviços públicos, evidenciando certa influência de grupos de interesse nesse processo regulatório. Posner (2004, pp. 54, 71) expõe que algumas leis aplicáveis aos transportes públicos nos Estados Unidos têm como conteúdo regulatório a determinação de custo das empresas reguladas, em uma tentativa de vincular o preço ofertado a esses custos incorridos. No entanto, o problema emerge justamente na mensuração e controle de tais custos.

Cumprir notar que, na abordagem por *price cap*, imagina-se que existam fortes incentivos para tornar as empresas eficientes, visto que elas tentariam controlar os custos. Na abordagem *rate-of-return*, utilizada no Canadá, Japão e Estados Unidos, uma taxa de retorno é fixada de tal modo que uma empresa do setor de utilidades possa remunerar sua base de ativos (Alexander & Irwin, 1996, p. 1). No Brasil, a revisão periódica do custo de capital, no entanto, não é aplicada ao setor de rodovias ou de transporte público, sendo limitada a outros setores de infraestrutura, como distribuição de energia elétrica e de gás canalizado.

A razão de se preferir remunerar pelo custo incorrido é que se poderia controlar mais efetivamente a revisão ou reajuste tarifário, visto que o usuário é sensível a qualquer aumento a esse tipo de serviço público – ainda mais porque, sendo um usuário frequente, fica muito tempo ancorado ao pagamento de um mesmo valor, diferentemente de outros serviços e produtos de uso esporádico. Isso explica, em parte, porque aumentos na conta de luz, água ou telefone sensibilizam menos os usuários do que aumentos em tarifas de ônibus e metrô.

Iniciativas como a inclusão do “fator x” de eficiência, como um instrumento regulatório a fim de estimular ganhos de eficiência e compartilhar ganhos de produtividade, ainda estão, majoritariamente, em fase de estudos para o setor de rodovias e transporte público, enquanto que, em países desenvolvidos, essa iniciativa está mais disseminada.

Uma das grandes dificuldades para o Estado na prestação de serviços públicos é fazer com que os indivíduos identifiquem claramente o benefício gerado pelo pagamento de uma tarifa. Mais difícil ainda é identificar claramente a desutilidade gerada a fim de se mitigar uma externalidade negativa pelo uso de uma infraestrutura – que é o caso do pedágio urbano, praticamente um tabu na região latino-americana – exceto em Santiago, onde a sistemática de criação de uma desutilidade ao usuário, para se alterar o comportamento da demanda, foi extremamente relevante (Pérez, 2012, p. 16).

A questão do aumento do risco regulatório

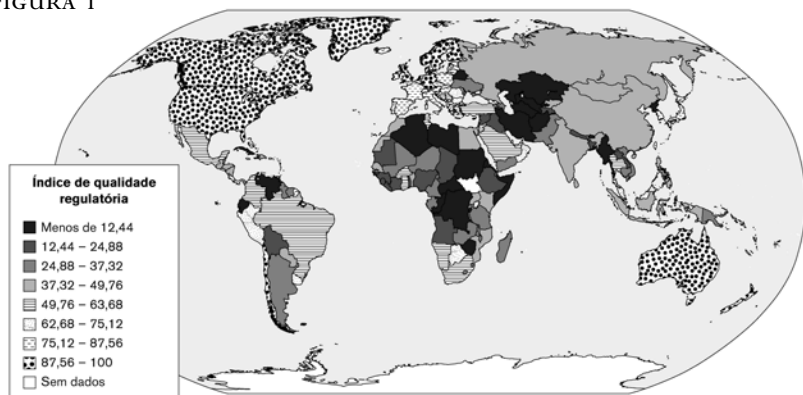
Uma regulação que apresente muitas falhas acaba afetando o ambiente de negócios no país no que concerne à prestação econômica dos serviços públicos. Isso poderá trazer uma elevação no preço final ofertado a fim de compensar essa insegurança jurídica e regulatória nos investimentos, afetando, em última instância, o usuário do serviço público. É o chamado *risco regulatório*, que acompanha um determinado setor de infraestrutura ou serviços públicos, causando uma piora na qualidade regulatória do país.

O indicador de qualidade regulatória, calculado pelo Banco Mundial (2014), coloca a América Latina numa posição intermediária em relação ao mundo. O Brasil (55ª posição) aparece com valor de 0,09; a Argentina, para fins de comparação, possui valor de -0,96 (dados de 2012). Para fins de balizamento, os países desenvolvidos, em geral, possuem índices maiores que 0,8. Os Estados Unidos, por exemplo, possuem um índice equivalente a 1,2.

Com isso, depreende-se que há uma premente necessidade de ajustes na regulação da maioria dos países da América Latina, exceção feita ao Chile, conforme se observa em ferramenta disponibilizada pelo Banco Mundial (reproduzida na figura 1).

A América Latina aparece multifacetada em sua qualidade regulatória, o que representa justamente as idiosincrasias locais e os diferentes níveis regulatórios de cada país – muito influenciada por questões políticas, econômicas e culturais.

FIGURA 1



Fonte: World Bank (2014). Para maior precisão na leitura dos dados, sugerimos o acesso à ferramenta interativa disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

Pela figura apresentada, depreende-se o atual nível de discrepância no índice de qualidade regulatória na América Latina, sobretudo na América do Sul, com países com um alto nível regulatório (como o Chile, Peru e Uruguai, por exemplo), outros com um nível regulatório mediano (Brasil e Colômbia) e outros com índices insatisfatórios de regulação (Argentina, Venezuela, Equador e Bolívia). Essa discrepância reflete-se, por consequência, na qualidade e preço da infraestrutura e dos serviços públicos oferecidos à população por esses países.

Para que os países da América Latina possam aprimorar a qualidade regulatória e, por conseguinte, passarem a usufruir de serviços melhores e preços mais acessíveis, deve-se adotar uma política de Estado muito clara de respeito aos contratos, independentemente da orientação política vigente – tal como ocorre no Chile. Devem-se evitar, igualmente, inúmeras interferências na prestação do serviço público sem a respectiva compensação pela intervenção – ou seja, o respeito à ideia jurídica do *rebus sic stantibus* aliada à necessidade imediata de equilíbrio econômico-financeiro da avença. Por fim, não é recomendável instituir modelagens que primem pelo menor preço à população sem que haja muitas considerações no que concerne à qualidade do que é oferecido. Isso vem causando um contínuo ponto de tensão que pode mostrar, futuramente, que junho de 2013 veio para ficar.

Conclusão

A prestação de serviços públicos na América Latina passa atualmente por uma fase de questionamentos e debates. Por um lado, a gratuidade nos serviços de transporte público é demandada; por outro, maior qualidade e rapidez nos serviços prestados, acarretando um *trade-off* praticamente insolúvel sob o ponto de vista econômico-social. A proposição de soluções para esse labirinto leva em consideração a necessidade de financiamento dos serviços públicos, seja pela população, usuários dos serviços ou agentes privados.

O cenário macroeconômico mundial da última década permitiu que a região latino-americana conhecesse um crescimento contínuo de seu PIB, e pudesse aumentar as possibilidades de consumo de sua população. Os desafios a partir da segunda metade da década de 2010 consistirão em conjugar períodos de crescimento econômico incerto, mudanças nas taxas de juros e inflação, com o incremento na qualidade e melhoria dos serviços públicos, tudo isso a preço acessível a todos. Em síntese, não é uma tarefa fácil.

É necessário analisar experiências bem-sucedidas na América Latina e no mundo a fim de que seja possível construir uma agenda em torno da melhora do que é ofertado à população. Algumas experiências bem-sucedidas na América Latina foram apresentadas, notadamente no Chile, onde foram estimuladas concessões que pudessem conjugar maior flexibilidade, eficiência e melhoria nos serviços públicos. É o país que apresenta, na região, o maior valor do índice de qualidade regulatória do Banco Mundial.

Numa visão prospectiva, entende-se que a prestação dos serviços públicos de transportes na América Latina deve apoiar-se na criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico sustentável, de tal modo que resulte, também, em um bom nível de governança pública. Os Estados também podem modelar uma exploração que estimule e deixe espaços para a criatividade e a busca de eficiência do setor privado.

Referências

- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Crown Publishers, 2012.
- ALEXANDER, Ian & IRWIN, Timothy. *Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital*. Washington, World Bank, 1996.
- AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. “A Política Tarifária na Lei 8.987/95: Distinção entre ‘Tarifa pelo Custo’ e ‘Tarifa pelo Preço’”. *Concessão de serviços Públicos: Novas Tendências*. São Paulo, Quartier Latin, 2012, pp. 51-58.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). *Relatório Definição da Classe Média no Brasil*. Brasília, SAE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/vozesdaclassemedia/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-Defini%C3%A7%C3%A3o-da-Classe-M%C3%A9dia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.
- CARTA Mensal: *Conjuntura, Mercados, Infraestrutura*. Pezco, mai. 2014. Disponível em: <<http://pezco.com.br/wp-content/uploads/2014/05/09b6efef3e37a388cf5325b6cb294c16.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.
- CARVALHO, André Castro. “Regulamentação para PPPs e Concessões Deve Ser Uniforme”. *Consultor Jurídico*. 28 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-28/andre-carvalho-regulamentacao-ppps-concessoes-uniforme>>.
- . *Direito da Infraestrutura: Perspectiva Pública*. São Paulo, Quartier Latin, 2014a.
- . “O Fim da Era das Tarifas?”. *Folha de S.Paulo*, 21 mar. 2014b (Tendências/Debates). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/03/1428596-andre-castro-carvalho-o-fim-da-era-das-tarifas.shtml>>.
- . “A Gourmetização da Infraestrutura e dos Serviços Públicos”. *Jornal GGN*, 14 out. 2014c (Coluna do Ibeji). Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/a-gourmetizacao-da-infraestrutura-e-dos-servicos-publicos-por-andre-castro-carvalho>>.

- _____. “O Velho e Novo Debate das Privatizações”. *Diário de Pernambuco*. p. A8, 30 out. 2014d (Opinião).
- FRANCO, Rolando; HOPENHAYN, Martín & LEÓN, Arturo. “Crece y Cambia la Clase Media en América Latina: Una Puesta al Día”. *Revista Cepal*, n. 103, pp. 7-26, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/43077/RVE103Francoetal.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.
- HUNTINGTON, Samuel P. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Trad. de Floreal Mazia. Barcelona, Paidós Ibérica, 1997.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991.
- IGNATIEFF, Michael. “Are the Authoritarians Winning?”. *The New York Review of Books*, 10 jul. 2014. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/jul/10/are-authoritarians-winning/>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Sips: Sistema de Indicadores de Percepção Social – Mobilidade Urbana*. Brasília, Ipea, 24 jan. 2011.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven*. Washington (DC), IMF, 2014a.
- _____. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 5 nov. 2014b.
- LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. “Governo Representativo e Democracia: A Experiência Latino-americana em Perspectiva Comparada”. In: LAGOS, Ricardo (coord.); DÁVILA, Mireya & ZIBETTI, Fabíola Wüst (org.). *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*. São Paulo, Edusp, 2013, pp. 91-107.
- LIPSET, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York, Doubleday & Company, 1960.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES CONSTRUCTEURS D’AUTOMOBILES (OICA). *Total World Vehicles in Use*. [s.l.], Oica, [s.d.]. Disponível em: <www.oica.net/wp-content/uploads//Total-in-use-2012.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2014.

- PÉREZ, Clemente. “Infraestructura al Servicio de las Personas”. In: LARRAÍN, Luis *et al.* *Concesiones: El Esperado Relanzamiento*. Santiago, LYD, 2012, pp. 13-27.
- POSNER, Richard A. “Teorias da Regulação Econômica”. Trad. de Mariana Mota Prado. In: MATTOS, Paulo (coord.); PRADO, Mariana Mota *et al.* (org.). *Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-americano*. São Paulo, Editora 34, 2004, pp. 49-80.
- PRATES, Daniela Magalhães. “A Alta Recente dos Preços das Commodities”. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 3, pp. 323-344, jul.-set. 2007.
- RATHBONE, John Paul. “Economic Slowdown Puts Latin America’s Aspirations at Risk”. *Financial Times*, p. 4, 16 abr. 2014.
- SANTOS, Milton. *O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economía Urbana dos Países Subdesenvolvidos*. Trad. de Myrna T. Rego Viana. 2. ed. São Paulo, Edusp, 2008.
- SHAH, Anwar. *Public Services Delivery*. Washington (DC), World Bank Publications, 2005.
- “THE PPP Traffic Jam: The Need for a Return of Government as Road-builder”. *The Economist*, 17 mai. 2014.
- WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>>. Acesso em 16 out. 2014.
- . *Regulatory Quality Index*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

Segurança urbana na América Latina: experiências locais e cooperação regional

ANA MAURA TOMESANI MARQUES

Introdução

Há três décadas, países da América Latina e do Caribe experimentam um aumento em suas taxas de crimes violentos, especialmente as de homicídio. Na última década (2000 a 2010), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2014) aponta um aumento de 11% nesses índices. Na atualidade, trata-se da região com os maiores números de homicídios no mundo, com cerca de trinta assassinatos anuais por cem mil habitantes (Corporación Latinobarómetro, 2010).

O “Estudo Global de Homicídios” (UNODC, 2011) afirma que estão na América Latina o país com maior número de homicídios em termos absolutos (Brasil, 49 409 assassinatos em 2010) e relativos (Honduras, com 82,1 assassinatos por 100 mil habitantes/ano). A região é responsável por 42% dos homicídios que ocorrem no globo e o homicídio é a principal causa de morte dos homens entre 15 e 24 anos (Unicef, 2008). A maioria dos países da região está em categorias críticas – têm entre dez e oitenta homicídios por 100 mil habitantes. A Organização Mundial da Saúde (OMS) considera dez homicídios por 100 mil habitantes como o limite do nível epidêmico de violência – o que significa dizer que a maior parte do continente está afetada por uma epidemia de homicídios. Em 2008, uma pesquisa da Corporación Latinobarómetro mostrou que a preocupação com o crime e com a violência ultrapassou, pela primeira vez desde o início da medição, a preocupação dos povos da América Latina com o desemprego. Em 2010, a questão mais importante para 27% dos habitantes desse continente foi o crime, enquanto 19% viram o desemprego como o principal problema (Corporación Latinobarómetro, 2010).

Embora haja uma série de estudos e documentos que atestem a melhoria de indicadores sociais na região¹, bem como de um incremento de renda gerado pela redução do desemprego e pela ampliação do acesso a programas redistributivos², o crescimento econômico desses países nos últimos quinze anos não resultou em uma redução significativa da criminalidade. Pesquisa realizada recentemente por Saporì (2012) reforça essa constatação para o caso brasileiro. Seu trabalho evidencia o fato de que a dinâmica da violência urbana no Brasil está dissociada da dinâmica dos indicadores socioeconômicos. A sociedade brasileira conseguiu reduzir a pobreza e o desemprego, ampliou o acesso dos jovens à educação e, ainda assim, os homicídios seguiram em trajetória ascendente, especialmente no Nordeste. Estudos que vêm sendo realizados ao longo dos anos 2000 têm demonstrado que os custos da violência se refletem num crescimento econômico e social aquém do desejado, uma vez que a violência urbana drena recursos que poderiam ser investidos em outras áreas (Kahn, 1999; Cerqueira *et al.*, 2007; World Bank, 2011). Em outras palavras, esse custo é alto e se constitui um entrave para o desenvolvimento.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) lançou em março de 2013 (Vetter, Beltrão & Massena, 2013) um estudo que avaliou o impacto negativo da violência sobre o custo dos imóveis nas regiões metropolitanas e revelou que as pessoas pagam, no Brasil, treze bilhões de dólares para gozarem da sensação de segurança. No Uruguai, o impacto negativo do problema chega a 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o documento da Declaração de Genebra, de 2010, a violência armada é

1. O mais recente relatório das Nações Unidas sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio (2011) mostra que a região conseguiu melhorar seus indicadores sociais, a fim de alcançar os ODMs (Objetivos do Milênio). A proporção de crianças desnutridas foi reduzida pela metade entre 1990 e 2009, a mortalidade infantil caiu de 52 para 23 por mil habitantes na região, e a proporção de mulheres na escola em relação aos homens também mostrou avanço. A pobreza também foi reduzida, embora haja países que alcançaram uma redução maior do que outros.
2. Segundo Araújo e Trovão (2009), os dados da Cepal de 2008 mostram que a combinação de crescimento econômico com melhorias no mercado de trabalho nos últimos anos tem permitido a inclusão de quarenta milhões de pessoas na América Latina. Isso, aliado ao aumento de gastos sociais por parte dos governos, levou a uma redução na desigualdade de renda na região entre 2002 e 2007.

diretamente responsável pela redução de indicadores de desenvolvimento (GD & UNDP, 2010).

Considerando que o quadro aponta para uma dissociação ou uma relação não necessariamente causal entre pobreza e segurança no continente, o presente trabalho tem como objetivo investigar como as altas taxas de criminalidade vêm sendo enfrentadas e quais são os principais desafios regionais apontados pelos governos na América Latina a esse respeito. Desse modo, organizado em duas partes, este estudo analisa inicialmente as estratégias de segurança sob uma perspectiva regional, sobretudo de cooperação. Esse exame é realizado com base nos compromissos firmados nas reuniões do Encontro de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública nas Américas, o Mispas (Meeting of Ministers Responsible for Public Security in the Americas), organizado e financiado pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Na segunda parte são examinadas duas experiências latino-americanas de redução da violência: o caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro, Brasil, e o do Programa de Segurança Cidadã de Bogotá e de Medellín, na Colômbia (Carámbula, 2006; Zacchi, 2012).

A cooperação regional para segurança pública

No continente latino-americano, os governos, por meio de seus ministros da área de segurança pública, juntamente com membros da sociedade civil organizada e agentes de segurança reúnem-se periodicamente para trabalhar em torno de iniciativas conjuntas e troca de experiências para reduzir a violência na região. Esses encontros denominados Meeting of Ministers of Public Security of the Americas (Mispas) são resultado de uma iniciativa da secretaria executiva da Organização de Estados Americanos (OEA), como uma forma de construir uma agenda regional voltada ao fortalecimento de capacidades institucionais para o enfrentamento dos problemas de segurança o continente (OEA, 2008).

Antes de cada uma das Mispas são realizadas de duas a três reuniões preparatórias, nas quais especialistas e organizações da sociedade civil são ouvidos e o material produzido nessas reuniões é levado para as discussões.

Desde 2008 até o momento, ocorreram quatro reuniões. Da primeira delas, ocorrida na Cidade do México, resultou um compromisso que propõe ações a serem implementadas por cada país visando a melhora das condições de segurança nos países do continente. De forma bastante simplificada, os principais pontos tratados no Compromisso de 2008 (OEA, 2008) estão sistematizados nos cinco eixos a seguir:

1. *Gestão da segurança pública*: criar e fortalecer políticas públicas de longo prazo, com pleno respeito aos direitos humanos; reforçar a segurança de fronteiras; criar normas para a regulação da segurança privada; modernizar os sistemas prisionais e criar modelos sustentáveis de reintegração social de egressos, sobretudo de jovens; criação de instrumentos padronizados de gestão; reforçar as capacidades técnicas e materiais dos operadores de segurança.
2. *Prevenção do crime*: criação de ações transversais para a prevenção do crime; promover programas nas escolas para conscientização e prevenção do crime e da violência.
3. *Gestão da polícia*: gerar mecanismos para dar transparência e *accountability* às ações da polícia; profissionalizar policiais; melhorar as condições de moradia e trabalho dos policiais; criar observatórios governamentais para o crime e a violência para subsidiar planos operacionais de segurança.
4. *Participação social*: encorajar e fortalecer a participação social e a corresponsabilidade na segurança pública; criar políticas para aumentar a confiança nas instituições de segurança.
5. *Cooperação internacional*: criar mecanismos para a troca de informações entre os países-membros; desenvolver parâmetros comuns e comparáveis de operação e de produção de dados visando o aprimoramento de esforços cooperativos; estabelecimento da American Police Community (Ameripol); promover a troca de experiências entre as organizações da sociedade civil dos países signatários.

Nas reuniões que se seguiram, os países signatários apresentaram relatórios que prestam contas de suas ações relativas ao acordo firmado. Da

segunda reunião, ocorrida na República Dominicana no final de 2009, resultou o Consenso de São Domingo pela Segurança Pública nas Américas ou Carta de São Domingo. Esse documento reforça o comprometimento dos signatários em enfrentar as questões da segurança pública de forma cooperativa, atenta aos direitos humanos e liberdades fundamentais, com a promoção concomitante de outras áreas, como saúde, cultura e educação. O documento faz diversas menções à solidariedade e à necessidade de compartilhamento de experiências e informações entre os Estados-membros (OEA, 2009a). A carta parece uma forma de assegurar que os Estados signatários não lançariam mão de estratégias violentas e autoritárias como forma de enfrentamento ao crime.

A partir da II Mispa, as reuniões foram divididas em sessões, sendo que cada sessão corresponde a um eixo dos compromissos firmados na I Mispa (listados anteriormente). Nessas sessões, os países são convidados a apresentar suas experiências, avanços e fracassos em cada uma das áreas trabalhadas, podendo, na sequência, contar com uma rodada de debates e contribuições dos países vizinhos. Talvez seja cedo ainda para avaliar a capacidade desses eventos de gerar transferência de políticas (*policy transfer*), pois isso exigiria um trabalho mais apurado de avaliação e monitoramento das ações que vêm sendo implementadas pelos países-membros no âmbito doméstico para além daquilo que é apresentado nas reuniões. Por outro lado, os documentos resultantes desses encontros demonstram que as ações apresentadas têm contornos bastante próximos do ponto de vista dos atores envolvidos e dos objetivos, ainda que dentro das limitações institucionais de cada país, o que talvez indique que as reuniões surtem o efeito importante de criar referências que ajudam os líderes a pensar estratégias internas de intervenção (OEA, 2009a; 2009b; 2011).

No plano dos avanços coletivos, a Ameripol ([s.d.]) foi de fato criada e a inauguração de sua sede em Bogotá ocorreu em 2008. Desde então, a associação trabalha como uma ponte entre órgãos policiais para o intercâmbio de experiências e informações. Outra iniciativa, esta liderada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e apoiada pela OEA, reflete a preocupação desse coletivo com os compromissos firmados em 2008: o Sistema de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciu-

dadana (SES, [s.d.]). Trata-se de uma tentativa ainda em curso de padronizar e disponibilizar, em uma mesma plataforma de dados, indicadores de segurança dos vinte países que fazem parte da iniciativa. Além de permitir a comparação entre os países e auxiliar na difusão de boas práticas, o SES deve induzir países pouco preocupados com seus sistemas de informação a atender às normas regionais. De fato, o documento fundacional da Mispa denota grande preocupação, principalmente com o intercâmbio de experiências e informações entre os países latino-americanos (OEA, 2008)

Esses compromissos apontam para uma aproximação entre as estratégias de segurança na região, sugerindo o trabalho em rede e a cooperação técnica entre os países do continente, cujos resultados podem contribuir para o desenvolvimento de iniciativas locais em matéria de segurança pública.

Experiências locais na América Latina

Na América Latina há vários projetos de segurança pública locais que foram bem-sucedidos, conseguindo efetivamente uma redução nas taxas de criminalidade e, com isso, a atração de investimentos e desenvolvimento territorial. O presente artigo destaca duas dessas iniciativas. A primeira é a das Unidades de Polícia Pacificadora, implementada a partir de 2008 no Rio de Janeiro (Cano, 2012; Banco Mundial, [s.d.]; Rodrigues, 2013). A segunda é o Programa de Segurança Cidadã, adotado a partir de 1994 em Bogotá (Llorente & León, 2013; Mockus, 2001). Ambas, embora muito diferentes no formato, foram responsáveis por uma queda substancial da criminalidade nas suas respectivas localidades, sobretudo em relação aos homicídios.

O Caso das Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) constituem uma modalidade de policiamento criada em parceria pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e o município do Rio de Janeiro para enfrentar um quadro de altos índices de violência e perda quase total, por parte do Estado, dos territórios ocupados pelo tráfico. A ocupação dos territórios pelas várias fac-

ções do crime organizado ao longo dos anos 1980 e 1990 levaram a uma escalada que culminou com a taxa de 80 vítimas por 100 mil habitantes/ano – uma entre as piores do país (Cano, 2012, p. 6).

As UPPs não constituem as primeiras tentativas de criação de um modelo de policiamento destinado à redução imediata da violência no Rio de Janeiro. O Grupamento de Aplicação Prático-escolar (Gape), uma espécie de laboratório de práticas policiais comunitárias, iniciou suas atividades nos anos 1990, a partir da iniciativa do então comandante geral da Polícia Militar (Albernaz *et al.*, 2007). Esse projeto visava a realização de um policiamento regular e constante, diferente das incursões pontuais feitas com base no modelo tradicional (operações especiais de combate). O Gape foi a base para a criação do GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais) fundado em 2000 nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. O nome, a princípio, era Grupamento de Policiamento em Áreas de Risco (GPAR), mas foi modificado para evitar estigmas com relação às áreas de favelas. No início do projeto, houve sensível redução dos homicídios – nos primeiros dois anos do GPAE (entre 2000 e 2002) não houve nenhuma morte por arma de fogo na comunidade, o que foi celebrado publicamente como uma expressão do êxito do projeto. Em 2004, já havia quatro grupamentos de GPAE no Rio de Janeiro (Albernaz *et al.*, 2007).

Diferentemente das UPPs, o projeto do GPAE tinha por principal objetivo a redução dos crimes contra a vida, e não o combate aberto ao tráfico. Tornar o território pouco atrativo para o tráfico seria, portanto, uma consequência do projeto. Por conta disso, o GPAE tinha uma abordagem mais tímida quanto à recuperação e à ocupação ostensiva do território em comparação com as unidades pacificadoras (Banco Mundial, [s.d.]).

As UPPs constituem um programa de intervenção policial intensiva, com um número bem superior de policiais se comparado com outras regiões que não estejam em situação similar, em uma área reduzida, visando a recuperação do território por parte do Estado. É importante notar que formalmente não existe uma guerra ao tráfico, mas a expulsão dele a partir da ocupação policial, tendo como objetivos secundários do programa o aumento dos serviços públicos na região, a formalização das atividades econômicas e a integração dos territórios à cidade (Banco Mundial, [s.d.]).

A experiência piloto das UPPs foi realizada no Morro de Santa Marta, em 2008, funcionando como pré-teste para a futura implementação de outras unidades. A partir de então, muitas outras unidades foram sendo implantadas, chegando hoje ao total de 38, todas na cidade do Rio de Janeiro (Portal UPP, 2014). O programa resultou em significativa redução da violência letal nos territórios “pacificados”, mesmo quando comparados com os grupos de controle em regiões não pacificadas, com uma redução de 75% no número de homicídios. Houve redução dos confrontos armados, que incidiram na queda dos autos de resistência, cujos números chegaram a quase zero nessas localidades. Ocorreu, também, redução de 50% nos casos de roubos (Cano, 2012). A abertura para o incremento do investimento público e para a formalização de atividades econômicas nesses territórios de fato aconteceu, o que acarretou grande impacto social e político para o projeto, embora, segundo Cano (2012, p. 171), esse investimento varie muito entre as comunidades. É importante, entretanto, esclarecer que desse fato decorreu uma valorização dos imóveis e um aumento no preço dos serviços, o que desagradou parte dos moradores.

Três decretos e duas notas do boletim de Polícia Militar compõem a estrutura normativa das UPPs (Cano, 2012). Apesar de contar com alguma normatividade, os textos que instituem as unidades são muito enxutos e um tanto vagos, girando em torno do pagamento de gratificações para os policiais de UPP, estrutura organizacional mínima, mecanismos para fixar os policiais nas unidades, formação em direitos humanos e policiamento comunitário para os policiais. Contudo, falta clareza quanto ao modelo, uma vez que os documentos não padronizam ações e procedimentos, o que revela o baixo grau de institucionalização do programa (Cano, 2012; Rodrigues *et al.*, 2012; Rodrigues, 2013).

Uma pesquisa do Instituto de Estudos da Religião (Iser) envolvendo quatro comunidades “pacificadas” colocou em xeque a própria definição das UPPs enquanto política pública de segurança (Rodrigues *et al.*, 2012; Rodrigues, 2013). O modo como as UPPs são implantadas e funcionam ainda é calcado fortemente na experiência cotidiana dos policiais das unidades, configurando um caráter muito experimental das ações. Isso impede que as UPPs possam ser consideradas um modelo de policiamento, uma vez

que não há um programa que oriente e regule as atividades das unidades. Tampouco elas podem ser consideradas uma política de segurança pública, já que não há documentos que oficializem os resultados esperados do conjunto das UPPs (Zacchi, 2012).

Outra crítica comum ao programa é o fato de que sua implantação negligenciou a atuação de lideranças e organizações locais anteriores à implantação das unidades e que se tratou de uma política vertical, de cima para baixo, sem qualquer consulta aos moradores nem a criação de espaços de diálogo com a população (Zacchi, 2012; Abdala, 2013). Ademais, há uma relação de desconfiança e hostilidade entre os comandantes das unidades e essas lideranças. Se por um lado os policiais ainda veem as lideranças como figuras ligadas aos grupos traficantes que dominavam o morro, de outro, estas se sentem desprestigiadas e deslegitimadas, tornando o diálogo difícil (Cano, 2012).

Ainda, alguns casos como de Amarildo, de Douglas e de Cláudia deixaram claro que, se as taxas de homicídio geradas pelos conflitos entre facções rivais de narcotraficantes foram reduzidas durante a vigência das UPPs, a polícia continua implacavelmente violenta, o que seguramente mina o apelo popular pela construção das unidades e a confiança nelas. Amarildo de Souza, um ajudante de pedreiro, foi torturado e morto por policiais da UPP da Rocinha em 2013, caso que ficou internacionalmente conhecido. Douglas Rafael, o dançarino DG, foi morto por policiais da UPP Pavão-Pavãozinho, em circunstâncias ainda desconhecidas, em abril de 2014. Cláudia Ferreira, dona de casa, foi morta pela polícia durante tiroteio no Morro da Cegonha em março de 2014 (Iraheta, 2014).

Apesar das críticas e outros problemas enfrentados pelo programa, a implementação das UPPs tem apresentado avanços. No caso de algumas comunidades, o trabalho da polícia vem sendo acompanhado pela chamada UPP Social, órgão da Prefeitura do Rio de Janeiro encarregado de realizar os investimentos sociais que deveriam complementar a intervenção policial. A UPP Social é coordenada pelo Instituto Pereira Passos no Rio de Janeiro, organização que ficou responsável pelo planejamento e monitoramento dos dados das unidades e que conta para isso com o apoio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Ha-

bitat). Entretanto, as ações integradas do programa – aquelas realizadas em parceria com outros órgãos públicos municipais e estaduais e com o governo federal – têm caráter pontual, não se tratando de acordos permanentes que gerem fluxos constantes de informação e trabalho em rede, o que contribuiria para a institucionalização e consolidação do programa. Não há ainda consenso sobre uma metodologia para aferir resultados e não é a comunidade quem gera esses dados e cobra o serviço dos policiais, mas uma organização externa (Rio+Social, [s.d.]).

Os avanços sociais promovidos com a implantação das UPPs têm feito desse programa uma experiência latino-americana de redução da violência com destaque regional e internacional, como é o caso Programa de Segurança Cidadã da Colômbia.

O Programa de Segurança Cidadã da Colômbia

Durante as décadas de 1980 e 1990, as cidades de Bogotá e Medellín apresentaram os piores índices de violência da América Latina. A violência armada chegou a níveis alarmantes: 79 por 100 mil habitantes em 1991 (Llorente & León, 2013).

Bogotá sofria, na segunda metade do século passado, de problemas urbanísticos, sociais e ambientais inerentes a uma cidade grande: falta de infraestrutura, desemprego, trânsito caótico, violência e criminalidade. Em 1994, a cidade amargava taxas de 86 homicídios para cada 100 mil habitantes e de 25 mortes no trânsito para cada 100 mil habitantes (Carámbula, 2006). Esse foi o ano a partir do qual essas taxas começaram a baixar gradualmente, coincidindo com a eleição do prefeito Antanas Mockus.

Mockus, filósofo e matemático, havia sido reitor da Universidade Nacional da Colômbia quando foi eleito prefeito de Bogotá. Era conhecido por ter empreendido uma reforma acadêmica que centrou ações no bem-estar de alunos e professores, na cooperação científica e na convivência acadêmica (UNC, 2006). O programa idealizado pelo filósofo, baseado nos pilares “lei, moral e cultura”, consistia numa tentativa de alterar padrões culturais negativos da população através de ações estatais. A tese de Mockus era de que Bogotá vivia um divórcio entre a cultura,

a lei e a moral que gerava comportamentos ilegais, mas que eram legitimados socialmente (Mockus, 2001). Para ele, a redução das altas taxas de criminalidade passava, necessariamente, pelo resgate da convivência cidadã, que deveria se dar por meio de programas de desenvolvimento da cultura cívica e pela promoção de canais de interação e participação popular. Dessa forma, muitas ações foram implementadas para incentivar a criação de conselhos locais, de unidades de mediação de conflitos, de centros comunitários, de delegacias da família para o atendimento de vítimas e autores de violência familiar, de proteção de jovens vulneráveis à violência. Foram criados também sistemas unificados de informação para o cruzamento de dados de segurança de vários órgãos municipais e o Observatório de Violência e Delinquência de Bogotá, para monitoramento de informações (Mockus, 2001).

O prefeito que sucedeu Mockus, Enrique Peñalosa, deu continuidade ao plano e o fortaleceu. Peñalosa se formou em história e economia nos Estados Unidos, mas é conhecido sobretudo como urbanista, dado que sua passagem pela prefeitura de Bogotá alterou significativamente a paisagem urbana da cidade. Implantou mais de 300 km de ciclovias e construiu o Transmilenio – sistema de ônibus integrados e de alta velocidade –, Peñalosa foi bastante influenciado por duas correntes de pensamento vigentes na área da segurança pública: a teoria das janelas quebradas e a teoria da vigilância natural, que são complementares (Jacobs, 2000).

A relação entre criminalidade e urbanismo vem sendo explorada há pelo menos cinquenta anos por vários autores, sendo Jacobs (2000) talvez a maior expoente da corrente de urbanistas que sugerem a ampliação da vigilância natural como forma de coibir a criminalidade: a maior ocupação dos espaços públicos e privados geraria maior visibilidade coletiva (“os olhos da rua”) e a consequente redução da criminalidade. A teoria das janelas quebradas indica que o abandono e a degradação dos espaços públicos resultam no afastamento dos cidadãos, reduzindo a vigilância natural desses espaços e aumentando a violência. O pressuposto básico é o de que uma janela quebrada deve ser consertada o quanto antes para que outras não apareçam quebradas. A gradual degradação física do espaço denota ausência de ocupação e transmite a sensação de perigo, facilitando o

desenvolvimento de atividades delituosas no local³. O próprio Programa Tolerância Zero, de Nova York, uma das influências de Peñalosa, foi em parte baseado na teoria das janelas quebradas. A recuperação física do metrô e das ruas do entorno das estações, bem como a inibição de pequenos delitos como “pular a catraca” e a ação intimidatória de “flanelinhas”, que agiam ameaçando motoristas da área, tiveram enorme efeito sobre a confiança das pessoas naquele espaço e naquele serviço público (Neto & Silva, 2012). A ideia de combater pequenos delitos para evitar os grandes crimes levou a população a voltar a frequentar o metrô de Nova Iorque, o que por sua vez aumentou a visibilidade natural naquele espaço e contribuiu ainda mais para prevenir a criminalidade. Peñalosa, conhecedor dessas teorias, foi responsável pela renovação de uma série de espaços públicos, como praças, monumentos e complexos viários, tendo realizado campanhas para a ocupação de espaços antes abandonados (Llorente & León, 2013).

Paralelamente a essas obras urbanas, houve aporte significativo de investimentos para a melhoria de instalações e formação policiais. Essas ações, bem como aquelas desenvolvidas por Mockus, foram institucionalizadas no âmbito da prefeitura de Bogotá, o que garantiu a perenidade dos programas, bem como a redução constante da violência no município. Como resultado, a taxa de homicídios da cidade baixou para cerca de vinte homicídios por cem mil em 2011 (Llorente & León, 2013) – uma queda de mais de 70% se comparada à de 1994.

De outra parte, Medellín é um caso menos trabalhado que o de Bogotá pela literatura internacional que trata da prevenção da violência, mas nem por isso menos importante. Medellín foi sede do maior e mais temível cartel de drogas do mundo e ostentou a cifra negativa de 381 homicídios para cada cem mil habitantes em 1991. Uma série de fatores confluiu na década de 1980 para originar uma grave crise local. A crescente urbanização desorganizada da cidade e a crise da indústria têxtil, coração econômico do município, geraram uma onda de desemprego concomitante com

3. Essas ideias apareceram pela primeira vez em março de 1992 no artigo “Broken Windows”, de James Q. Wilson e George L. Kelling, no periódico *The Atlantic Monthly*. O artigo foi tão comentado que acabou dando origem ao livro *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, de George L. Kelling e Catherine Coles, de 1996.

o auge do narcotráfico – o que explicaria, em parte, a dramática escalada da violência local (Velásquez & Pinzón, 2008).

A partir de 1992, os governos locais de Luis Alfredo Ramos (1992-1994), Sergio Naranjo (1995-1997), Juan Gómez Martínez (1998-2000) e Sergio Fajardo (2004-2007) iniciaram uma série de ações priorizando a área da segurança, mas tendendo a reduzir o enfoque na repressão do crime e aumentar a atenção aos programas de prevenção da criminalidade. Um ponto bastante marcante dessa sequência de administrações exitosas foi a autogestão da segurança pública por meio da criação e reativação de conselhos de segurança e o estímulo à participação social nas decisões relacionadas à questão, seguindo o modelo de sucesso empreendido por Mockus em Bogotá. Pouco mais adiante, já no governo Fajardo, algumas medidas bem-sucedidas durante a gestão de Peñalosa em Bogotá foram replicadas em Medellín, como a recuperação de espaços urbanos degradados e a ocupação de territórios (Velásquez & Pinzón, 2008; Llorente & León, 2013).

Em relação à Bogotá, uma diferença no caso de Medellín é que a prefeitura buscou resignificar espaços que estavam anteriormente tomados por grupos armados locais, construindo nessas localidades grandes obras sociais e comunitárias. Além disso, outras ações foram realizadas. A prefeitura, que apostou fortemente na técnica da mediação de conflitos como forma de reduzir a violência armada dos grupos narcotraficantes, foi duramente criticada por negociar diretamente com os criminosos nos anos 2000, ainda que alguns estudiosos tenham visto na ação uma forma ousada de buscar a redução da violência na cidade.

Ademais, o investimento para a área de segurança pública foi duplicado desde 1990 – de menos 2% do orçamento, passou para 4% em 2004 (Llorente & León, 2013). O município aderiu ainda a um processo inovador iniciado pela administração federal de reinserir socialmente membros desertores dos grupos paramilitares e criou núcleos para o atendimento dessa população específica (Velásquez & Pinzón, 2008). Muito embora a taxa de homicídios de Medellín continue acima da taxa nacional, o fato é que a sequência de governos e ações ligadas a eles parece ter sido capaz de reduzir brutalmente a taxa de homicídios do município para algo em torno de 60 por 100 mil habitantes em 2011 (Llorente & León, 2013).

Alguns pontos em comum nas administrações de Bogotá e Medellín parecem ter sido o foco na prevenção, na mediação de conflitos e na reorganização e revalorização do espaço urbano como formas de chamar a atenção da sociedade para a ocupação desses espaços e para a corresponsabilidade na área da segurança pública. Diferentemente do ocorrido no Rio de Janeiro, nas duas cidades colombianas a população foi demandada a participar e mobilizada para essa finalidade. Além disso, houve nos dois casos a retomada de territórios antes dominados por grupos armados. Porém, no Rio de Janeiro, a retomada foi capitaneada pelo Estado, de forma autoritária, sem diálogo com as comunidades, gerando insegurança e desconfiança da população, que não acredita num resultado duradouro da ação. No caso das cidades colombianas, o Estado atuou como um intermediador do processo, de forma a entregar os espaços de volta à comunidade.

A experiência colombiana data do início dos anos 1990 e vem surtindo o efeito positivo de queda contínua nas taxas de violência até os dias atuais, ainda que com pequenas oscilações. O Programa de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro é mais recente, mas já denota alguns sinais de fracasso, como os casos Amarildo, Douglas e Cláudia. As ações arbitrárias demonstram que a perspectiva estatal na qual se escora os policiais das UPPs é essencialmente punitiva, diferentemente do caso colombiano, em que as ações evidenciam o propósito pedagógico e conciliador das políticas. Outro ponto negativo com relação às UPPs é a ausência de institucionalização do programa, o que aumenta a descrença em sua continuidade e nas instituições públicas relacionadas a ele.

Se ambas as iniciativas foram baseadas na ocupação do espaço, parece fazer razoável diferença pensar em *quem* vai reocupar o espaço que era antes tomado por forças ilegais, e de que forma ocorrerá esta ocupação — se com ou sem participação popular, de forma pontual ou institucionalizada.

Ainda, de acordo com os principais pontos tratados no compromisso de 2008, importa somar à participação social as ações transversais para a prevenção do crime, criar mecanismos de gestão da polícia nesses projetos para que incorporem dispositivos de transparência e *accountability* às ações policiais, e fomentem sua profissionalização, dentre outros aspectos.

Considerações Finais

A avaliação dos projetos na área de segurança esclarece sobre a necessidade de retomar espaços dominados por grupos armados narcotraficantes, já que essa ação tem efeito marcante na taxa de homicídios, como observamos nos dois casos trabalhados aqui. Contudo, o caso colombiano, exemplificado por Bogotá e Medellín, parece mais bem-sucedido por ter colocado a participação popular no centro do debate sobre a segurança pública e por ter privilegiado a comunidade na ocupação de espaços recuperados. Além disso, as ações nessas duas cidades foram institucionalizadas. No Rio de Janeiro, as upps ainda têm futuro incerto, não apenas pelos recentes incidentes de violência, mas pelas eleições que se aproximam, já que o programa não se converteu em política pública institucionalizada. A análise dos dois casos demonstrou também que recuperar a confiança da população nas instituições policiais é fundamental para o sucesso do programa, e que encurtar a distância entre policial e cidadão não é simplesmente colocá-los lado a lado num mesmo território.

Os compromissos firmados na Mispa e os avanços registrados desde então não contradizem os pontos observados nos dois casos latino-americanos acima descritos. Os consensos gerados apontam também para o fortalecimento da sociedade civil e sua maior participação na gestão da segurança pública, assim como para a implementação de ações de longo prazo. O ponto da prevenção da criminalidade e da violência parece ser o menos valorizado para esse coletivo, mas isso talvez se deva ao fato de se tratar de um grupo de lideranças no campo da segurança pública, e de a construção de estratégias para a prevenção do crime ser transversal, envolvendo diversas áreas da gestão pública. Da mesma forma, a questão relacionada à recuperação e ocupação de espaços dominados pela violência ligada ao tráfico de drogas não aparece de maneira clara. E, mais uma vez, são ações mais vinculadas ao planejamento urbano do que propriamente uma estratégia de gestores da segurança pública.

Outrossim, aparecem nos compromissos demandas para uma melhor capacitação material e técnica dos operadores de segurança, assim

como observatórios que subsidiem as ações desses operadores. E, vale lembrar, tanto no caso brasileiro como no colombiano houve aporte de recursos destinado às ações específicas dos programas – na Colômbia, uma ajuda maciça e, no Rio de Janeiro, uma ajuda residual. Mesmo com essas diferenças no volume de recursos, nota-se que nos dois casos foi preciso direcionar recursos extras para o sucesso das ações, o que parece deixar evidente que alterar as taxas de violência no continente requer não apenas mudanças nos mecanismos de gestão, mas também nos recursos investidos.

O que se nota é a convergência entre os desafios apontados pelas lideranças da área de segurança pública do continente e aqueles pontos que pareceram ter sido centrais para a redução da criminalidade nos programas bem-sucedidos que trabalhamos neste artigo. Isso significa que, provavelmente, as lideranças estão atentas a esses programas e vêm se ancorando neles para o estabelecimento de metas nesse campo. Destaca-se a questão da participação social nos planos de segurança, a implementação de políticas bem fundamentadas de longo-prazo (em detrimento de ações pontuais e paliativas), a necessidade de redimensionamento dos recursos aportados para a área da segurança pública e a atuação junto ao jovem em situação de risco, com foco na prevenção. No caso dos membros da Mispa, algumas ações não podem ainda ser avaliadas porque estão em curso, mas a criação de mecanismos de cooperação entre os países latino-americanos para a troca de informações e de experiências, como a Ameripol e a SES, parece bastante promissora. Enfim, este texto não pretende esgotar possibilidades, até porque muitas experiências seguem em andamento, todavia alguns caminhos parecem estar se delineando e espera-se que este trabalho tenha contribuído para visualizá-los.

Referências

- ABDALA, Vitor. “Desafio de UPP é Garantir que Policiais Respeitem Direitos Humanos, Diz Conselheiro.” *Portal EBC de Notícias*, 8 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/08/>

- desafio-de-upp-e-garantir-que-policiais-respeitem-direitos-humanos-diz>. Acesso em: 21 dez. 2014.
- ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H. & PATRÍCIO, L. “Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro: O Caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, pp. 39-52, 2007.
- AMERICAN POLICE COMMUNITY (AMERIPOL). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ameripol.org/>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- ARAÚJO, J. B. & TROVÃO, C. J. B. M. “Mercado de Trabalho na América Latina. Panorama Recente”. *Anais do XI Encontro Nacional da Abet (Associação Brasileira de Estudos do Trabalho)*, Campinas, Abet, 2009. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br/uploads/docs/145_texto6.juliana..pdf>. Acesso em 21/12/2014.
- BANCO MUNDIAL. *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma Análise da Transformação do Dia a Dia das Comunidades após o Processo de Pacificação das UPPs*. [s.l.], Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_Estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf>. Acesso em: 7 out. 2014.
- CARÁMBULA, Marcelo. “Por uma Segurança Cidadã no Brasil e América Latina”. In: BRASIL. Ministério da Justiça. *Novas Direções na Governança da Justiça e Segurança*. [s.l.], Ministério da Justiça e Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006, pp. 857-878.
- CANO, Ignácio (coord.). “Os Donos do Morro”: *Uma Análise Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. [s.l.], Fórum Brasileiro de Segurança Pública/LAV-Uerj/CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, 2012.
- CERQUEIRA, Daniel R. C.; CARVALHO, Alexandre X.Y.; LOBÃO, Waldir J. A. & RODRIGUES, Rute I. *Análise dos Custos e da Violência no Brasil*. Brasília, Ipea, jun. 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1284.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2015.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2008*. Santiago de Chile, 2008. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf>. Acesso em: 11 out. 2014.

- _____. *Informe 2010*. Santiago de Chile, 2010. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf> Acesso em: 11 out. 2014.
- GENEVA DECLARATION ON ARMED VIOLENCE AND DEVELOPMENT (GD) & UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). “Measuring and Monitoring Armed Violence. Goals, Targets and Indicators”. *Background Paper for the Oslo Conference on Armed Violence*. [s.l.], GD/UNDP, 2010. Disponível em: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Indicators/Metrics_Paper.pdf>. Acesso em: 11 out. 2014.
- IRAHETA, Diego. “Morte de DG: Douglas, Amarildo, Claudia e a Tensão Permanente com a Polícia Militar nas Favelas do Rio”. *Brasil Post*, 24 abr. 2014. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/diego-iraheta/dg-morto_b_5206010.html>. Acesso em: 13 out. 2014.
- JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- KAHN, T. “Os Custos da Violência: Quanto se Gasta ou se Deixa de Ganhar por Causa do Crime no Estado de São Paulo”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, pp. 42-48, 1999.
- _____. “Obstáculos às Políticas de Segurança na América Latina”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 1, pp. 92-95, 2007.
- LLORENTE, M. V. & LEÓN, S. G. “Colômbia: Sucessos e Lendas dos ‘Modelos’ de Segurança Cidadã: Os Casos de Bogotá e Medellín”. In: BASSOMBRÍO, Carlos (org). *Para onde Vamos? Análises de Políticas Públicas de Segurança Cidadã na América Latina*. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Woodrow Wilson Center Latin American Program, 2013, pp. 163-195.
- MOCKUS, Antanas. *Cultura Ciudadana, Programa contra la Violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*. Washington (DC), BID, 2001. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=353306>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- NETO, Francisco G. & SILVA, Jedrael E. P. “A Prevenção e o Controle da Violência e da Criminalidade: Experiências Exitosas”. *Anais do IV Encontro de Economia Catarinense*. 2012. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/vi_EEC/sessoes_tematicas/Tema7-Economia%20So

- cial%20e%20Políticas%20Publicas/Artigo-16-Autoria.pdf>. Acesso em: 11 out. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Commitment to Public Security in the Americas. Mispa I*. Cidade do México, OEA, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa1.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- . *Consenso de Santo Domingo por la Seguridad Pública en las Américas. Mispa II*. Santo Domingo, OEA, 2009a. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa2.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- . *Second Meeting of Ministers of Public Security of the Americas. Mispa II*. Santo Domingo, OEA, 2009b. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa2.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- . *Reunión de Ministros en Matéria de Seguridad Pública de las Américas. Mispa III*. [s.l.], OEA, 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa3_preparatoria.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- . *Cuarta Reunión de Ministros en Matéria de Seguridad Pública de las Américas. Mispa IV*. [s.l.], OEA, 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa4_preparatoria.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Relatório dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio 2011*. Nova York, ONU, 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/apesar-de-avancos-progresso-dos-odms-na-america-latina-e-caribe-ainda-e-lento/>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- RODRIGUES, André. “Pesquisa Questiona upps como Programa de Segurança Pública”. *Jornal do Brasil*, 10 mar. 2013. Entrevista concedida a Henrique Almeida. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/03/10/pesquisa-questiona-upps-como-programa-de-seguranca-publica/>>. Acesso em: 21 dez. 2014.
- RODRIGUES, André *et al.* “Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões”. *Comunicação do Iser*, n. 67, ano 31, 2012.
- SAPORI, Luiz Flávio. “Avanço no Socioeconômico, Retrocesso na Segurança Pública: Paradoxo Brasileiro?”. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, pp. 133-158, ago.-dez. 2012.

- UNIVERSIDADE NACIONAL DA COLÔMBIA (UNC). *Carta Universitaria*, n. 18, ago. 2006. Disponível em: <<http://historico.cartauniversitaria.unal.edu.co/ediciones/14/11.htm>>. Acesso em: 07 out. 2014.
- UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Déclaration de Unicef contra la Violencia en contra de los Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina y Caribe*. [s.l.], Unicef, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.unicef.org/republicadominicana/UNICEF_Declaracion__contra__violencia\(1\).pdf](http://www.unicef.org/republicadominicana/UNICEF_Declaracion__contra__violencia(1).pdf)>. Acesso em: 13 out. 2014.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Vienna, UNDOC, 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.
- . *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data*. Vienna, UNDOC, 2014. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.
- PORTAL UPP. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.upprj.com/>>. Acesso em: 6 out. 2014.
- RIO+SOCIAL. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.riomaisocial.org/programa/>>. Acesso em: 6 out. 2014.
- SISTEMA DE INDICADORES ESTANDARIZADOS DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA (SES). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.seguridadyregion.com/pt/sobre-o-projeto.html>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- VELÁSQUEZ, Alejo Vargas & PINZÓN, Viviana García. “Violencia Urbana, Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas: La Reducción de la Violencia en las Ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007”. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 2, pp. 249-270, 2008.
- VETTER, David M.; BELTRÃO, Kaizô I.; MASSENA, Rosa M. R. “The Impact of the Sense of Security from Crime on Residential Property Values in Brazilian Metropolitan Areas”. *IDB Working Paper Series*, n. 145, BID, jun. 2013. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4616/The%20Impact%20of%20the%20Sense%20of%20Security%20from%20Crime%20on%20Residential%20>

Property%20Values%20in%20Brazilian%20Metropolitan%20Areas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 out. 2014.

WORLD BANK. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. [s.l.], World Bank, 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf>. Acesso em: 12 out. 2014.

ZACCHI, José Marcelo. “Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, Brasil”. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 9, n. 16, pp. 209-216, 2012. Entrevista concedida a Conectas Direitos Humanos.

Alternativas para a integração energética entre Brasil e Uruguai

LILIAN DA SILVA¹

Introdução

Os processos de integração energética incluem mais que decisões econômicas e comerciais, eles perpassam questões sociais, políticas, geopolíticas e outras. Por sua complexidade, encontram entraves institucionais, regulatórios, financeiros e a baixa vontade política, motivada principalmente pela perda da soberania da fonte energética. No entanto, são diversos os benefícios que podem ser gerados, entre eles: a maior confiabilidade no sistema energético, isto é, um aumento da garantia de suprimento; diminuição de custos; e o aumento da equidade social, pois a complementariedade das fontes permite expandir e/ou diversificar a matriz energética, ampliando o acesso à energia (Arelovich, 2012).

Diante dos fortes laços históricos e geográficos, não é surpreendente que Brasil e Uruguai já discutam e firmem acordos voltados à integração energética há muito tempo, mas sobressalta as possibilidades que não se concretizaram entre esses países ainda hoje. Apesar das relações comerciais entre eles viverem uma crescente expansão, estruturalmente Brasil e Uruguai possuem apenas uma interligação elétrica em funcionamento (ONS, 2012).

Ambos são membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União de Nações Sul-americanas (Unasul) e de muitas outras comissões, associações e organizações que incluem a energia como pauta e fomentam a integração como um todo. Ademais, recentemente Brasil e Uruguai assinaram um plano bilateral – o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sus-

1. Agradecimentos ao professor doutor Célio Bermann pelas contribuições na elaboração deste artigo.

tentável e a Integração Brasil-Uruguai, assinado em julho de 2012 – que visa não só acelerar a integração energética, mas aprofundar as relações em diversas áreas.

Com base nesse cenário, o objetivo deste artigo é identificar quais são as alternativas de integração energética que envolvem Brasil e Uruguai em uma perspectiva de curto e médio prazo, além de verificar se há uma preferência por acordos bilaterais ou pela intermediação das organizações internacionais de âmbito regional que tratam do tema, e o que pauta essa decisão. Dessa forma, é possível entender os caminhos de integração energética entre esses países e apresentar as possibilidades de complementaridade na produção energética deles.

O presente trabalho é desenvolvido em duas partes. Na primeira, analisa-se o processo de integração energética na América do Sul, enquanto que na segunda parte examina-se a cooperação energética entre Brasil e Uruguai, com destaque às alternativas para o aprofundamento da integração entre os países nesse setor.

Esta pesquisa é documental, baseada no levantamento das especificidades da matriz energética de Brasil e Uruguai e nas previsões de aumento da demanda por energia na América do Sul como um todo. Ademais, foram considerados os programas de integração, em relação à energia e à inclusão das fontes renováveis, que envolvem os Estados-membros do Mercosul e da Unasul. Ao mesmo tempo, os projetos bilaterais que incluem Brasil e Uruguai, e os aspectos relacionados aos mercados de comercialização existentes entre os dois países foram destacados, a fim de cumprir a proposta deste artigo.

Integração energética na América do Sul

A integração energética faz parte do projeto político de regionalismo² que envolve a América do Sul e promove o aprofundamento das relações entre

2. “[...] uma política em que os Estados e os atores não estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma determinada região” (Fawcett, 2004, p. 433).

os países que dela fazem parte. Assim como acontece em outros setores, as ações de intensificação da integração energética demandam a criação de organismos de controle e regulação, exigem um aprimoramento da legislação e geram novos espaços de articulação. Nesses espaços, é possível ampliar o processo de integração regional para novas áreas, intensificando-o (Arelovich, 2012).

Na América do Sul, a integração energética foi impulsionada pela busca dos países por maior segurança em relação ao suprimento de energia. Em geral, a maioria dos acordos abrange fontes convencionais de energia, especialmente o uso de combustíveis fósseis e a construção de hidrelétricas. Além disso, as políticas energéticas estabelecidas por cada país imprimiram a concepção de Estado vigente naquele momento, levando em conta o contexto social, político e econômico a que ele estava inserido (Arelovich, 2012).

Lisandro Arelovich (2012) identifica três períodos no processo de integração energética da região: (i) de 1960 até 1990; (ii) entre 1990 e 2000; e (iii) desde 2000 até os dias de hoje. O primeiro foi marcado por governos desenvolvimentistas e centralizadores quanto às questões de energia, pelos empréstimos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) para as indústrias de base, e pela integração dos Estados por meio de acordos econômicos bilaterais. Ao mesmo tempo, foi quando se criaram os primeiros fóruns de discussão multilateral sobre a integração energética na região, como a Comissão de Integração Energética Regional (CIER), em 1964; a Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e Caribe (Arpel), em 1965; a Organização Latino-americana de Energia (Olade), em 1973; e a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), em 1980.

Entre 1990 e 2000, o plano de integração foi caracterizado pelo “regionalismo aberto”³ – impulsionado pelos ideais neoliberais –, que influen-

3. Processo caracterizado por: ascensão do regionalismo Norte-Sul; variação no nível de institucionalização, de forma a se distanciar das estruturas e burocracias das organizações clássicas; o caráter multidimensional que traz um estreitamento entre o regionalismo político e o eco-

ciou as normas e regulações dos países, eliminando os obstáculos das operações comerciais das empresas privadas nacionais e estrangeiras, em todos os ramos da indústria. Esse período fomentou a entrada de um importante grupo de empresas transnacionais na região, que se tornaram os principais atores do processo de liberalização do setor (Bertinat, 2008). Além disso, propiciou a criação do Mercosul, em 1991, que fixou as primeiras pautas para integração elétrica e gasífera de seus países-membros a partir do memorando n. 10/98, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa), em 2000.

Desde 2000, têm-se uma recuperação da soberania dos Estados nas decisões sobre energia e um impulso à integração geopolítica, em contrapartida à soberania político-econômica, além do destaque de instituições de financiamento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nos últimos anos, os encontros e declarações multilaterais foram intensificados e até novas instituições criadas, a exemplo da União das Nações Sul-americanas (Unasul), em 2007, mas os acordos que avançaram foram os bilaterais (Arelovich, 2012).

Atualmente, as discussões envolvendo energia acontecem, de forma mais intensa, na Unasul e no Mercosul. Na Unasul, o tema da integração energética foi apontado como um dos objetivos principais do bloco em seu Tratado Constitutivo (artigos 2 e 3). Além dele, a questão ambiental e a participação civil também são destacadas (artigos 3 e 18). Esta última se mostra uma inovação benéfica por parte da organização, que prevê a existência de mecanismos de interação entre a Unasul e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração da América do Sul (Unasul, 2011).

As atividades da Unasul estão divididas em doze conselhos e, desde 2010, existe um voltado à energia, chamado Conselho Energético Sul-americano. Ademais, o conjunto de membros⁴ da União forma o único

nômico; e por um crescimento da consciência regional no mundo, renovada pelo sentimento de identidade e pertencimento. Além disso, o regionalismo aberto se tornou uma alternativa para a manutenção da ordem e estabilidade da política internacional (Hurrel, 1995).

4. São países-membros da Unasul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

bloco com autossuficiência em matéria energética: a quarta potência em gás e petróleo no mundo, a nona em reservas comprovadas e a sétima em produção de carvão. Isso traz muitas oportunidades em relação à integração dos sistemas de geração e distribuição de energia elétrica e gás, além de uma posição privilegiada no abastecimento e comércio de energia no futuro (Bertinat & Arelovich, 2012).

No Mercosul⁵ a integração energética é pauta há muitos anos e, por isso, as discussões estão mais amadurecidas e já alcançaram acordos importantes, a exemplo do Acordo-quadro de Complementação Energética Regional, vigente desde 2010, que inclui também Chile, Colômbia e Equador, que são países associados. Nesse bloco, as ações voltadas à energia estão incluídas e divididas entre o Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis, o Subgrupo de Trabalho em Energia (SGT n. 9) e o Subgrupo de Trabalho em Integração Produtiva (SGT n. 14) (Mercosul, [s.d.]).

O SGT n. 14 é responsável por confeccionar os projetos de integração, trabalhando por meio de Comitês de Integração Produtiva (CIPs). Em relação à energia, existe hoje um CIP Eólico, que busca potencializar as capacidades industriais dos países nesse ramo, além de integrá-los – seja por meio da homologação de um aerogerador comum ao Mercosul, ou por meio do financiamento de campos eólicos comuns entre os países –, a exemplo do que vinha sendo estudado entre Brasil e Uruguai (BID, 2014).

Desde 2007, o bloco conta com o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que visa financiar programas que fortaleçam a integração e diminuam as assimetrias entre seus membros. Os investimentos vêm dos próprios países, proporcionalmente ao tamanho de sua economia. A partir então, os projetos a serem desenvolvidos pelo bloco são enquadrados em quatro programas: I – Convergência Estrutural; II – Desenvolvimento da Competitividade; III – Coesão Social; e IV – Fortalecimento de Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Ficou estabelecida também a prioridade aos projetos incluídos no programa I, e que o programa menos favorecido seria o IV (BID, 2012). Nesse sentido, a integração energética em relação à infraestrutura foi privilegiada,

5. O Mercosul é formado pelos países: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

promovendo, entre outras construções, a interconexão elétrica de San Carlos-Candiota, a um custo de 153,9 milhões de dólares. Outra novidade importante é o estabelecimento de um Focem voltado ao petróleo e gás, que já está previsto, aguardando apenas a alocação de verbas (BID, 2014).

Esses programas e também a criação do Parlamento do Mercosul são ações de pequena dimensão econômica e política, demonstrando a reduzida institucionalidade do bloco, que concretizou poucos dos seus objetivos e tem se mantido distante dos pressupostos integracionistas (Vigevani, Favaron, Ramanzini Jr. & Correia, 2008).

As análises de desenvolvimento do setor energético no Mercosul, entre 1998 e 2020, apontam um crescimento econômico contínuo e sustentado. Espera-se que o consumo aumente entre 3,7% e 4,1% ao ano, principalmente nos setores de petróleo e gás natural, à medida que decresce a utilização de biomassa. Desse modo, em 2025, o Mercosul terá consumido 50 bilhões de barris de petróleo, enquanto que suas reservas conhecidas são de apenas 10 bilhões de barris (Honty, 2002).

Diante desse cenário, a integração se torna ainda mais urgente. É preciso que os Estados-membros do Mercosul enfrentem as assimetrias entre eles: alguns são exportadores de energia, outros deficitários; possuem taxas de crescimento e dimensões econômicas diferentes, além de políticas energéticas sem planejamento nem foco claros (Honty, 2006). E, também, que ultrapassem juntos a realidade de uma matriz produtiva sustentada pelos combustíveis fósseis, invistam na eficiência energética, e revisem seus planos de desenvolvimento pautados pela ideia de que o consumo energético deve aumentar de acordo com o crescimento da economia. Para os autores Pablo Bertinat e Lisandro Arelovich (2012, p. 6): “es necesario plantearse cual sería el resultado de un modelo futuro de integración si el mismo se planificara en consonancia con la aceptación de los límites al crecimiento y otro paradigma de desarrollo”.

Essas mudanças serão determinantes para o futuro da integração energética na região, pois o histórico do Mercosul indica que as vantagens econômicas resultantes do bloco não foram capazes de assegurar seu aprofundamento. Somado a isso, a visão dos países de que o outro estaria sendo privilegiado em relação aos benefícios vindos da integração prejudicou os

impulsos ao fortalecimento, corroborando para que os países ajam por fora dele. Atualmente, apenas as negociações junto à União Europeia contrariam essa tendência e parecem ter alcançado evoluções com a participação de todos os países-membros do Mercosul (Vigevani, Favaron, Ramanzini Jr. & Correia, 2008).

Cooperação energética entre Brasil e Uruguai: alternativas para a integração

O histórico de atuação, em função da integração energética Brasil-Uruguai, precede a maioria das organizações internacionais que atuam nesse sentido hoje, conforme analisado na primeira parte deste trabalho. O primeiro acordo estabelecido entre os dois países chama-se Convênio de Interconexão Energética entre Uruguai e Brasil, e data de 1968.

Entre os projetos de integração já existentes, tem-se a interconexão elétrica Rivera-Livramento, inaugurada em 2001. Trata-se de uma estação conversora de frequência, com capacidade de 70 MW e uma linha de transmissão em 230 kV, que, até então, não é considerada em operação comercial, servindo para atendimentos emergenciais e oportunidades energéticas entre os países (ONS, 2012). Além dela, está em construção a interligação elétrica San Carlos-Candiota, que terá capacidade de 500 MW, e estava prevista para iniciar suas atividades no final de 2013, mas ainda não foi concluída (Eletrobras, [s.d.]).

Há alguns anos, o Uruguai tem mostrado certa insatisfação com o andamento do Mercosul (BID, 2012). Isso ficou claro com a intensificação comercial junto a países não membros do bloco, como a Colômbia, Peru e até europeus como a Suíça, além de uma forte aproximação com os Estados Unidos. O descontentamento com o Mercosul vem, principalmente, das barreiras protecionistas sustentadas pela Argentina, com quem o comércio uruguaio apenas duplicou após a criação do bloco, enquanto que com o Brasil, por exemplo, foi quadruplicado (BID, 2012).

Já o Brasil detém dois conceitos enraizados pelo Estado e sociedade na formulação de sua política externa – a autonomia e o universalismo – que

limitam diretamente a visão de inserção regional do país. Dessa forma, apesar da integração regional ser considerada benéfica e estar entre as prioridades do Brasil, o país não está disposto a deixar de lado seus princípios de política externa e, ainda, assumir os custos de eliminação das assimetrias existentes entre os Estados-membros para alavancar a integração (Vigevani, Favaron, Ramanzini Jr. & Correia, 2008).

Esse cenário fomentou ações bilaterais por parte dos dois países, o que culminou no estabelecimento do Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai, assinado em julho de 2012 e considerado pelos presidentes de então, Dilma Rousseff e José Mujica, o marco de um “novo paradigma” das relações entre Brasil e Uruguai (Brasil, 2012).

De acordo com os presidentes, esse plano seria um novo paradigma por prever o aprofundamento da integração em diversas áreas e, ainda, acelerar projetos que antes estavam sendo desenvolvidos em âmbito multilateral. O plano será desenvolvido pelo recém-criado Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai e as áreas abrangidas são: (i) produtiva, (ii) ciência, tecnologia e inovação, (iii) comunicação e informação, (iv) infraestrutura de transportes, (v) livre circulação de bens e serviços, e (vi) livre circulação de pessoas (Brasil, 2012).

Os temas de energia foram introduzidos na área produtiva, incluindo os aspectos de complementação da produção de petróleo, gás, energia eólica, biotecnologia e do setor de construção naval, e a harmonização de regras e procedimentos que viabilizem o comércio e a integração produtiva. Além disso, o plano abrange as discussões quanto à conexão total dos sistemas eletroenergéticos, as novas possibilidades de intercâmbio por meio da conclusão e aumento da capacidade da linha de transmissão entre San Carlos-Candiota (até então, a interligação estava sendo construída pelo Focem, no âmbito do Mercosul), considerando também a associação entre a Eletrobras e a UTE (empresa uruguaia) para a construção de um parque eólico no Uruguai (Brasil, 2012).

Antes estudado pelo SGT n. 14, em abril de 2013, Brasil e Uruguai acordaram em desenvolver o parque eólico em âmbito bilateral. A construção, com capacidade de geração de 65 MW, será na cidade de Colônia,

no Uruguai, mas a propriedade dele será dividida entre as empresas representantes dos dois países. Um mês antes, Uruguai e Brasil já haviam assinado um protocolo adicional ao Acordo de Complementação Econômica n. 2, estabelecido anteriormente entre eles. Esse protocolo objetiva ampliar o comércio de bens e serviços, de forma a diminuir as assimetrias entre os países por meio da harmonização legal, normativa e operacional das relações comerciais. Para isso foi criada a Comissão de Comércio Bilateral Brasil-Uruguai (BID, 2014).

Além da busca por intensificar a integração energética, o projeto é visto com preocupação pelos governos, para que o parque eólico seja desenvolvido de maneira sustentável. Alguns autores, a exemplo de Aedo, Bermann e Larrain, sugerem que, para isso, seu objetivo não deve ser a redução dos custos energéticos em função de lucro ao Estado e/ou empresas envolvidas, pois:

La fórmula para “reducir costos” implica tomar medidas que favorezcan la acumulación de capital antes de resolver el problema de fondo. Implica el desmantelamiento de los monopolios públicos que controlan el sistema energético, la promoción de la privatización del sector, el ingreso o el fortalecimiento de las empresas multinacionales del sector, la reducción de puestos de trabajo y la tercerización de los servicios, la reducción de salarios y una creciente degradación del ambiente (Aedo, Bermann & Larrain, 2003, p. 99).

A sustentabilidade na produção de energia deve considerar o impacto da matriz energética, levando em conta as mudanças climáticas, o esgotamento e substituição dos recursos energéticos não renováveis, além dos reflexos negativos que o projeto em questão pode causar na região, a exemplo da perda da biodiversidade. “En conjunto, esto significaría restringir el uso de combustibles fósiles, energía nuclear y energía hidráulica generada en megarepresas” (Aedo, Bermann & Larrain, 2003, p. 101).

A fim de seguir o propósito da sustentabilidade e superar os desafios que cada país detém em relação à produção de energia, Brasil e Uruguai devem prezar por projetos de complementação produtiva e energética e priorizar as alternativas de integração por meio das fontes renováveis,

que tendem a ser cada vez mais competitivas. Visto as potencialidades de ambos os países, as fontes de energia mais viáveis são as eólica, biomassa, fotovoltaica e hidroelétrica (Bertinat, 2008).

Assim, por meio da descentralização da geração e distribuição de energia, o Brasil possivelmente superará seu padrão de consumo, que é concentrado na renda e possui um alto grau de exclusão social. Enquanto o Uruguai poderá desenvolver sua autonomia energética, diversificando ainda mais sua matriz de produção (Bertinat, 2008). Atualmente, o Uruguai ainda é dependente dos bens derivados de petróleo, que representa 50% do total de energia consumida e é uma fonte de poucas reservas no país. No entanto, é possível destacar avanços nesse sentido, pois, nos últimos anos, houve um aumento gradativo do consumo de biomassa, hidroeletricidade e energia eólica e, em 2013, a participação das energias renováveis na matriz uruguaia alcançou os 49% (Uruguai, 2013).

Considerações finais

A energia é hoje um dos grandes temas em discussão no mundo, entretanto, está também entre os mais sensíveis, por sua característica determinante para o desenvolvimento dos países. O espaço que ela detém no plano de integração entre Brasil e Uruguai evidencia isso, destacando como prioridades entre esses países a complementariedade na produção de eletricidade, petróleo e gás, além de avanços conjuntos na geração de energia eólica.

O Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai pode representar um aprofundamento importante nas relações entre os países e até um novo paradigma, assim que os seus projetos saírem do papel. No entanto, a integração não é resultado necessariamente da criação de infraestrutura, mas da vontade política que os países dispõem, pois é isso que possibilita acordos, consensos e planejamento sistemático (Arelovich, 2012).

As iniciativas binacionais poderiam ser mais bem desenvolvidas se fosse construído um mercado regional, que permitisse o uso coordenado das

fontes de energia (CAF, 2013). Contudo, o que vimos nas negociações entre Brasil e Uruguai foi o contrário: os países estão desenvolvendo projetos bilaterais para expandir seu comércio. O Tratado Energético Sul-americano, ainda em discussão no âmbito da Unasul, promete avanços nesse sentido, bem como o Mercosul, que tem se dedicado a incluir a energia em seus programas voltados à integração, a exemplo da criação do Focem Petróleo e Gás, que está prestes a acontecer. Esses fatos renovam as esperanças nas alternativas junto às organizações internacionais de âmbito regional.

Por fim, mais do que a via bilateral ou a intermediação dos organismos internacionais de integração, o que preocupa é a descrença dos países diante dos blocos dos quais fazem parte. Cabe às organizações, aqui especialmente ao Mercosul, verificar suas prioridades e insuficiências institucionais para que o bilateralismo não se torne um caminho de fuga do bloco.

Referências

- ARELOVICH, Lisandro. “Aspectos del Proceso de Integración Energética en América Latina: Un Recorrido por la Historia Reciente”. *Revista Energía y Equidad. Energía e Integración*, ano 2, n. 3, pp. 15-26, jun. 2012.
- AEDO, María P.; BERMANN, Célio & LARRAIN, Sara. *Desafíos para la Sostenibilidad Energética en el Cono Sur*. Santiago do Chile, Ediciones Socias, 2003. Disponível em: <http://www.archivochile.com/Chile_actual/patag_sin_repre/03/chact_hidroay-3%2000024.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- BERTINAT, Pablo (coord.) *Escenarios Energéticos en América del Sur: Integración, Modelo Productivo, Energía: Aportes para un Debate Necesario*. Santa Fe, Oxfam/Fundación Heinrich Boll, jul. 2008.
- BERTINAT, Pablo & ARELOVICH, Lisandro. “Los Desafíos de la Integración Energética: Una Introducción Necesaria”. *Revista Energía y Equidad. Energía e Integración*, ano 2, n. 3, pp. 5-14, jun. 2012.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe Mercosul*, n. 17, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

- _____. *Informe Mercosul*, n. 18, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 5 jul. 2014.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai*. 31 jul. 2012. Nota à imprensa. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- CAF – BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. *Energía: Una Visión sobre los Retos y Oportunidades en America Latina y Caribe*. [s.l.], CAF, 2013. Disponível em: <http://www.caf.com/_custom/static/agenda_energia/index.html>. Acesso em: 29 dez. 2014.
- ELETOBRAS. [s.d.] Disponível em: <<http://www.eletobras.com/>>. Acesso em: 17 jul. 2014.
- FAWCETT, Louise. “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”. *International Affairs*, v. 80, n. 3, pp. 429-446, mai. 2004.
- HONTY, Gerardo. *Energía, Ambiente y Desarrollo en el Mercosur*. Montevideo, Centro Latino Americano de Ecología Social, jan. 2002.
- _____. “Mercosur: Interconexión Energética sin Integración Política”. *Revista del Sur*, n. 165, mai.-jun. 2006. Disponível em <<http://www.olade.org/>>
- HURREL, Andrew. “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, pp. 23-59, jan.-jun. 1995.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). [s.d.] Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso em: 29 dez. 2014.
- OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO (ONS). *Acompanhamento Mensal dos Intercâmbios Internacionais: Janeiro / 2012*. [s.l.], ONS, 2012. Disponível em: <<http://www.ons.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2014.
- REVISTA ENERGÍA Y EQUIDAD. *Energía e Integración*, ano 2, n. 3, jun. 2012.
- UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito, Unasul, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.unasul.org/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- URUGUAI. Ministério de Indústria, Energia y Minério. *Balanzo Energético Nacional 2013*. [s.l.], MIEM, 2013. Disponível em: <<http://www.dne.gub.uy/documents/15386/5631903/1.1%20INFORME%20GENERAL%20BEN2013.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo M.; RAMANZINI JR., Haroldo & CORREIA, Rodrigo A. “O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

O pré-sal para a América Latina: desenvolvimento regional e inserção internacional

LARISSA ARAUJO RODRIGUES

Introdução

Um dos grandes desafios históricos dos países latino-americanos é a promoção do desenvolvimento socioeconômico e de níveis de bem-estar mais elevados para a população. Entre as múltiplas dimensões atreladas a esse desafio está a energia, que, por um lado, é um dos motores da economia e, por outro, define, por meio de seu acesso, as condições da vida em sociedade.

A América Latina é rica em recursos naturais e possui diversidade de fontes energéticas. No entanto, esses recursos não estão distribuídos equitativamente e, na forma em que se apresentam, não conseguem satisfazer sempre as demandas existentes.

Um exemplo é o caso do petróleo, do qual a América Latina possui grandes reservas. No entanto, além das reservas estarem concentradas geograficamente, a demanda regional não se dá apenas pelo óleo bruto, mas também por seus derivados, os quais a região não tem capacidade suficiente para processar.

Por conta disso, ao mesmo tempo em que a região é rica em recursos naturais, seus países continuam sofrendo com a escassez de energia. Como dependem de importações, elas chegam a consumir uma expressiva parte dos recursos que poderiam ser aplicados em outras áreas e criar condições sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico.

O presente artigo, considerando essa conjunção paradoxal da dependência externa por produtos energéticos apesar da existência de recursos naturais, explora o caso da indústria do petróleo na América Latina, com o intuito de apresentar os desafios existentes e também apontar soluções

em termos de políticas que contribuam para que os países supram suas demandas e caminhem rumo ao desenvolvimento.

Essa tarefa faz-se pertinente principalmente diante das descobertas de grandes reservas de petróleo na camada do pré-sal, no Brasil, que aumentam e são confirmadas continuamente, e abrem um novo rol de oportunidades para os países latino-americanos. Diante desse cenário, o presente artigo analisa inicialmente o caso do petróleo na América Latina, com ênfase no pré-sal. Na segunda seção, trata das cooperações regionais destinadas a essa fonte de energia. Na terceira, aborda a importância do petróleo como fator para promoção da inserção internacional latino-americana.

O petróleo na América Latina: potencial do pré-sal

A economia mundial na atualidade é ainda altamente dependente do petróleo, já que ele pode ser utilizado como combustível nos transportes, nos processos industriais, na geração de calor, eletricidade e, também, como matéria-prima na indústria petroquímica. Além disso, a facilidade de seu transporte por longas distâncias promove sua utilização global. Assim, é um insumo essencial na geração de valor em todos os setores da economia.

Atualmente, o petróleo e seus derivados são responsáveis por 41% da matriz energética regional da América Latina e do Caribe, e por 32% da matriz energética mundial (García & Garcés, 2013). A região latino-americana possui grandes reservas provadas de petróleo, sendo a Venezuela, atualmente, a maior reserva do mundo, com 298,3 bilhões de barris. O Brasil possui a segunda maior reserva da América Latina e a 15ª do mundo, com 15,6 bilhões de barris, e o México possui a terceira maior reserva da região e a 18ª do mundo, com 11,1 bilhões de barris (BP, 2014).

A esses montantes ainda devem ser somados os recursos do pré-sal brasileiro, que, por terem sido descobertos recentemente, têm apenas uma pequena parcela contabilizada dentre as reservas provadas. Há estimativas de que as reservas brasileiras possam atingir até 100 bilhões de barris (BP, 2014).

Apesar da diferença no tamanho de suas reservas, os três países latino-americanos possuem produção de petróleo semelhante. Em 2013, as produções mexicana, venezuelana e brasileira alcançaram, respectivamente, 2,87; 2,62; e 2,11 milhões de barris por dia (BR, 2014).

De fato, as reservas e a produção de petróleo na região estão concentradas geograficamente. A grande parte dos países depende da importação do combustível para atender suas demandas. A tabela 1 mostra a porcentagem de petróleo importado sobre o total do petróleo processado nas refinarias dos países latino-americanos. Países como Jamaica, Costa Rica e El Salvador importam 100% do petróleo processado no país e muitos outros importam uma parcela significativa.

TABELA 1: *Porcentagem de petróleo importado sobre o total do petróleo processado no país (2009)*

País	% de petróleo importado	País	% de petróleo importado
Argentina	0%	Haiti	N/D
Barbados	N/D	Honduras	N/D
Bolívia	0%	Jamaica	100%
Brasil	21%	México	0%
Chile	99%	Nicarágua	99%
Colômbia	0%	Panamá*	100%
Costa Rica	100%	Paraguai**	100%
Cuba	68%	Peru	57%
El Salvador	100%	Rep. Dominicana	98%
Equador	0%	Suriname	0%
Granada	N/D	Trinidad e Tobago	62%
Guatemala	0%	Uruguai	97%
Guiana	N/D	Venezuela	0%

Fonte: Elaboração própria com base em García e Garcés (2013).

* Dados de 2000. ** Dados de 2005.

Além das importações de óleo bruto, a região latino-americana também é altamente dependente da importação de derivados. Apenas Vene-

zuela, Argentina e Colômbia conseguem produzir derivados de modo a suprir sua demanda interna (García & Garcés, 2013). Até mesmo Brasil e México, que são dois grandes produtores de petróleo na região, não conseguem atender as próprias demandas.

Por um lado, esse pano de fundo representa um dos grandes desafios da região, já que consome significativa parcela dos recursos dos países. Por outro, abre espaço para o incremento de cooperações regionais.

Com relação aos derivados de petróleo, há necessidade notória de investimentos para a expansão da capacidade de refino. Já com relação às importações de petróleo bruto, a região hoje se depara com novas possibilidades, abertas pelas descobertas na camada do pré-sal, que pode aumentar a fonte de recursos para refino.

As descobertas de petróleo realizadas pelo Brasil em águas profundas abriram uma nova fronteira e conferiram ao país um novo papel no contexto da indústria mundial de petróleo, pois haverá consideráveis excedentes petrolíferos disponíveis para exportação.

Hoje, a produção na região do pré-sal é uma realidade, ultrapassando 500 mil barris por dia, o que é cerca de um quarto do total da produção nacional (Petrobras, 2014b). Além disso, a produção deve aumentar rapidamente com novos poços sendo perfurados e apresentando produtividade muito superior a dos poços que produzem na camada do pós-sal. Atualmente, o poço mais produtivo do pré-sal, localizado no campo de Sapinhoá, na Bacia de Santos, produz em média 34 mil barris por dia (Petrobras, [s.d.]).

Diante desse potencial brasileiro de produção de excedentes de petróleo e considerando as necessidades atuais da região, é importante a busca de soluções para que os excedentes sirvam de impulso para iniciativas de cooperação regional e que também se reflitam na inserção internacional.

As oportunidades que se abrem com as descobertas do pré-sal brasileiro podem ser analisadas em duas dimensões: a de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico regional, por meio de acordos para o fornecimento do combustível sob condições especiais e cooperações em investimentos; e a inserção internacional da região, por meio de exportações petrolíferas.

Trata-se, portanto, de se conceber duas frentes de propostas políticas que podem contribuir para a América Latina enfrentar seus desafios diante de necessidades locais e perante o mundo globalizado, conforme se destaca nas seções a seguir.

O petróleo como fator de cooperações na região

A região latino-americana conta com inúmeros projetos de cooperação energética, envolvendo diversas fontes e também grupos de países (Rodrigues, 2013; *idem*, 2012), sendo que algumas dessas iniciativas dizem respeito especificamente ao petróleo. Entre elas, podemos citar a Petrocaribe, que, sob seu escopo, apresenta diferentes modos de cooperações em torno do petróleo (Petrocaribe, [s.d.]) e serve de base para a concepção de iniciativas futuras.

A Petrocaribe é uma iniciativa sub-regional que, juntamente com a Petrosul e a Petroandina, forma uma iniciativa mais abrangente do governo venezuelano que é a Petroamerica. Esta, por sua vez, visa promover a integração energética em todo o continente, para minimizar os efeitos negativos dos custos de energia sobre os países da região (Petrocaribe, [s.d.]).

A Petrocaribe foi instituída em 2005 por meio de um acordo entre a Venezuela e mais treze países da região do Caribe. Hoje, a Petrocaribe abriga dezoito nações, sendo elas: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Santa Lucía, Suriname e Venezuela (Petrocaribe, [s.d.]).

O objetivo principal dessa iniciativa é fornecer petróleo e derivados produzidos na Venezuela sob condições de preços e pagamento mais favoráveis a esses países, que dependem de importações petrolíferas para suprir sua demanda interna (Petrocaribe, [s.d.]). Diversos podem ser os acordos de fornecimento preferencial. Um deles, firmado com o Haiti em 2007, previa o envio de 14 mil barris de petróleo por dia mediante condições especiais, que consistiam no pagamento de 60% do fornecimento em até 90 dias e 40% do fornecimento em até 25 anos, com taxa de juros de 1% (Petrocaribe, [s.d.]).

Além disso, sob o escopo da Petrocaribe, já foram criadas dez empresas mistas entre a Petróleos de Venezuela (PDVSA) – que opera por meio da filial PDV Caribe – e as empresas petroleiras dos países membros da iniciativa. Por meio delas, além de serem realizados os acordos de fornecimento de petróleo, são feitos investimentos conjuntos em sistemas de infraestrutura para o refino, armazenamento e transporte do combustível e seus derivados (Petrocaribe, [s.d.]).

Atualmente, segundo a Petrocaribe ([s.d.]), as empresas mistas existentes são:

1. PDV Caribe (Dominica) Ltd., criada em 2005 em Dominica;
2. Cuvenpetrol S. A., criada em 2006 em Cuba;
3. Alba Petrocaribe (Belize Energy) Ltd., criada em 2006 em Belize;
4. PDV Saint Vincent and The Grenadines Ltd., criada em 2006 em São Vicente e Granadinas;
5. PDV Grenada Ltd., criada em 2007 em Granada;
6. Alba de Nicaragua S. A., criada em 2007 na Nicarágua;
7. PDV St. Kitts Nevis Ltd., criada em 2007 em São Cristóvão e Neves;
8. Petrojam Ltd., criada em 2008 na Jamaica;
9. Refinería Dominicana de Petróleo S. A., criada em 2010 na República Dominicana.

Exemplos dos investimentos conjuntos realizados por meio dessas empresas são a planta de GLP (gás liquefeito de petróleo, popularmente conhecido no Brasil como “gás de botijão”) construída em São Vicente e Granadinas, em funcionamento desde 2007, a instalação de armazenamento e distribuição construída em Dominica, em funcionamento desde 2009, e também a refinaria Camilo Cienfuegos, que foi reativada em Cuba em 2007 (Petrocaribe, [s.d.]).

Vale mencionar que iniciativas como a Petrocaribe não são pioneiras. Em 1980, a Venezuela e o México já haviam acordado fornecer 160 mil barris de petróleo por dia (80 mil barris cada), sob condições de preços favoráveis, para Barbados, Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá e República Dominicana (Petrocaribe, [s.d.]).

Além de cooperações de fornecimento de petróleo e derivados em condições especiais, há na América Latina espaço para iniciativas de outras naturezas. Em 2012, uma pesquisa realizada pela Olade com especialistas e integrantes da indústria do petróleo, revelou que há interesse em estabelecer cooperações principalmente para a capacitação profissional em diversas áreas (Rivera, 2012).

De acordo com os entrevistados (Rivera, 2012), há grande interesse em estabelecer cooperações e intercâmbio de informações e pessoal para realizar capacitações nas áreas de:

- exploração e produção, incluindo engenharia de reservatórios, infraestrutura e refino e distribuição por dutos;
- desenvolvimento institucional e legal, incluindo questões de regulação em geral, políticas setoriais e mecanismos de participação estatal;
- formação profissional, incluindo a capacitação de profissionais nas áreas de *upstream* e *downstream*, na área gerencial e também a implementação de centros de pesquisa e desenvolvimento.

Na América Latina encontram-se, portanto, exemplos bem-sucedidos de cooperações em curso para o fornecimento de petróleo e derivados em condições mais favoráveis aos países importadores e também em termos de desenvolvimento de infraestrutura. Há também a demonstração de interesse por uma expansão da cooperação para outras áreas da indústria petrolífera.

Assim, parece pertinente considerar a concepção de iniciativas semelhantes à Petrocaribe para que o fornecimento facilitado de petróleo seja realizado também com os excedentes do pré-sal.

Além disso, considerando a capacidade tecnológica construída pela Petrobras ao longo de sua história e sua presença em vários países latino-americanos, poderiam ser fomentadas cooperações entre a empresa brasileira e outras petrolíferas da região para a realização de capacitação profissional.

De igual modo, cooperações para a capacitação profissional poderiam ser promovidas entre os órgãos governamentais brasileiros e de outros

países, principalmente para o desenvolvimento de competências para o estabelecimento de marcos jurídicos e políticas setoriais.

A inserção internacional latino-americana com base no petróleo

O petróleo é um insumo essencial para movimentar os diversos setores da economia. Por isso, conforme mencionado, os países que não possuem produção nacional dependem de importações. Por outro lado, aos países que possuem esse recurso, ele também possibilita a geração de valor por meio de sua exportação e do desenvolvimento da indústria ao seu redor, que inclui tecnologias de exploração e produção, processamento e transporte e também um número elevado de máquinas e equipamentos, bem como mão de obra especializada.

Nesse sentido, o petróleo insere-se no comércio internacional como matéria-prima, também movimentando as trocas de bens intermediários e de capital, além de tecnologias e recursos humanos. É por isso que a disponibilidade de excedentes petrolíferos na região do pré-sal, além de possibilitar a cooperação regional, como exemplificado na seção anterior, permite ao Brasil e demais países latino-americanos figurar no rol de exportadores de petróleo para o mundo. De fato, o petróleo tem um grande peso no que tange às exportações em geral. Na tabela 2, destacam-se as empresas petrolíferas exportadoras da região.

De acordo com a tabela 2, a Petrobras é a sexta principal empresa exportadora da América Latina e suas exportações representam pouco mais de 10% de suas vendas totais. No futuro próximo, com a produção crescente de excedentes de petróleo na região do pré-sal, essa porcentagem deve aumentar.

Parte da exportação futura de excedentes deve encontrar mercado principalmente na China, cujo dinamismo econômico tem gerado uma considerável demanda por recursos naturais, ocasionando elevação de preços e favorecendo as exportações de vários países latino-americanos, incluindo as do Brasil. No início dos anos 2000, a China era o destino de apenas 1% das exportações da região, e em 2012 já absorvia 9% das ex-

TABELA 2: *Ranking das principais empresas exportadoras da América Latina (2013)*

Posição	Empresa	País	Setor	Exportações sobre as vendas totais (%)
1	PDVSA	Venezuela	Petróleo e gás	104,5
2	PEMEX	México	Petróleo e gás	42,8
3	Vale	Brasil	Mineração	61,2
4	Ecopetrol	Colômbia	Petróleo e gás	47,0
5	Codelco	Chile	Mineração	92,8
6	Petrobras	Brasil	Petróleo e gás	10,6
7	Cemex	México	Cimento	72,3
8	Odebrecht	Brasil	Construtora/outras	71,6
9	Volkswagen México	México	Automotivo	72,8
10	Femsa	México	Bebidas	37,0

Fonte: Elaboração própria com dados de *América Economía* ([s.d.]).

portações latino-americanas (Rosales & Herreros, 2014). No caso brasileiro, a China atualmente é o principal destino, absorvendo 19% de todas as exportações (UN Comtrade, [s.d.]).

Em relação aos recursos petrolíferos, a China também é o grande destino das exportações brasileiras. O país asiático absorve pouco mais de 30% de toda exportação de petróleo bruto do Brasil (UN Comtrade, [s.d.]). Além disso, a China já vem dando sinalizações de seu interesse sobre os recursos do pré-sal.

Em outubro de 2013, as empresas chinesas China National Petroleum Corporation (CNPC) e China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) fizeram parte do consórcio que ganhou o leilão para a exploração do campo de Libra, maior descoberta de petróleo brasileira até o momento, com cerca de 10 bilhões de barris. Cada uma das empresas possui 10% de participação no campo, somando 20% de participação chinesa (Rodrigues, 2014).

Esse foi o primeiro leilão realizado sob as novas regras do regime de partilha de produção, adotado no país em 2010 para as reservas do pré-sal. No entanto, de acordo com as próprias regras de partilha, o governo brasileiro não é obrigado a realizar leilões. Pela legislação vigente, pode haver a contratação direta e exclusiva da Petrobras para a produção nos campos localizados no pré-sal (Rodrigues, 2014).

Atualmente, nenhum leilão está previsto e, em junho de 2014, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou a contratação direta da Petrobras para a produção do volume excedente, que a empresa já tinha direito, em quatro áreas do pré-sal (Búzios, Entorno de Iara, Florim e Nordeste de Tupi) com expressivo volume de óleo (Petrobras, 2014a).

Por tanto, até o momento, as empresas chinesas possuem 20% de participação no campo de Libra e não possuem participação onde houve a contratação exclusiva e direta da Petrobras, conforme supramencionado. Destarte, o país asiático permanecerá sendo um grande mercado para exportações brasileiras de petróleo. Isso será ainda mais válido e expressivo caso os demais campos do pré-sal não sejam leiloados.

Fato é que a participação chinesa na indústria petrolífera latino-americana não se limita aos campos brasileiros. Atualmente, a maior parte do investimento chinês na América Latina está no setor de petróleo, e a Venezuela é o país que mais recebe recursos chineses, somados empréstimos e investimentos diretos. Grande parte dos recursos e muitos empréstimos estão atrelados à exportação de petróleo para o país asiático. Em setembro de 2013 o país assinou um acordo com a CNPC para investimentos de 28 bilhões de dólares em um novo projeto na Faixa Petrolífera de Orinoco (Justo, 2014).

De fato, o interesse e a participação estrangeira no setor petrolífero latino-americano cresce à medida que suas reservas são descobertas e comprovadas. Empresas estrangeiras buscam cada vez mais se estabelecer diretamente no controle da produção e processamento do petróleo, tanto para garantir seu suprimento como para aumentar seus ganhos. É importante que esse comportamento seja estudado e avaliado, para que esteja consonante com os interesses nacionais.

De todo modo, isso apenas confirma a existência de grandes mercados para absorver os excedentes petrolíferos brasileiros. Com a exportação desses excedentes, podem ser gerados recursos importantes para novos investimentos no aumento da capacidade de refino. Isso permitiria tanto atender a demanda nacional por derivados, como transformar o país em exportador de derivados para a América Latina e para o mundo.

Conclusões

Considerando o atual contexto da América Latina em termos de reservas, produção e consumo de petróleo e derivados, propostas para cooperações regionais devem ser amplas e dinâmicas. Os recursos do pré-sal abrem novas oportunidades para a região, que precisam ser pensadas e implantadas em diversas frentes.

À semelhança do que ocorre na iniciativa da Petrocaribe, o Brasil poderia criar acordos de fornecimento de petróleo com condições mais favoráveis aos países da região. Assim retiraria o peso financeiro das importações petrolíferas de muitos países, refletindo positivamente em outros setores da economia, como no consumo de outros bens e, eventualmente, de outros produtos brasileiros.

Do mesmo modo, o Brasil poderia estabelecer acordos para importar derivados com condições mais favoráveis da Argentina, da Venezuela e da Colômbia, diminuindo também o peso financeiro dessas importações, que hoje ocasionam problemas graves nas contas da Petrobras.

Adicionalmente, considerando a competência construída pela Petrobras ao longo dos anos e também as das outras grandes empresas petrolíferas da região, há um grande espaço para o desenvolvimento de cooperações para a capacitação profissional em muitos países, que carecem de especialização em diversas áreas.

Por fim, mas não menos importante, os recursos do pré-sal permitem aumentar a inserção internacional do Brasil por meio das exportações de excedentes, o que poderia auferir recursos para investir no aumento da capacidade de refino. Isto, por sua vez, diminuiria a dependência externa por derivados de petróleo, tanto do Brasil como dos demais países da região, que poderiam importá-los do Brasil, também com condições favoráveis, caso o país consiga se posicionar como exportador.

Fato é que, conforme mencionado, essas cooperações precisam ser amplas, envolvendo um número expressivo de países, já que as oportunidades para fornecimento e as necessidades de consumo nem sempre se encontram apenas entre dois parceiros. Assim, ainda que as cooperações sejam

estabelecidas por meio de diversos acordos bilaterais, esses precisariam estar inseridos em um fórum de negociações regional, que congregasse em uma única mesa todas as ofertas e demandas dos países envolvidos.

Isso permitiria chegar a uma situação favorável a todos, que se resume, basicamente, no atendimento das demandas nacionais por petróleo e derivados com menores custos, tanto para garantir o fornecimento de energia às populações, quanto para aumentar a destinação de recursos para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Referências

- BP. *BP Statistical Review of World Energy 2014*. London, BP, 2014. Disponível em: <<http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2014.
- GARCÍA, Fábio & GARCÉS, Pablo. *La Industrialización del Petróleo en América Latina y el Caribe*. Quito, Olade, 2013. Disponível em: <<http://www.olade.org/es/publicaciones/industrializacion-petroleo-lac>>. Acesso em: 22 jul. 2014.
- JUSTO, M. “Conheça os Principais Investimentos Chineses na América Latina”. *BBC Brasil*, 5 mai. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140505_investimentos_china_venezuela_fl.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2014.
- “LAS 100 Mayores Exportadoras”, *América Economía*, [s.d.]. Disponível em: <<http://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-latinoamerica-2014/subrankings/las-100-mayores-exportadoras-1/>>. Acesso em: 1º ago. 2014.
- PETROBRAS. “Volumes Excedentes da Cessão Onerosa”, 24 jun. 2014a. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/volumes-excedentes-da-cessao-onerosa.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- _____. Produção no Pré-Sal Bate Novo Recorde e Ultrapassa a Barreira de 500 mil Barris de Petróleo por Dia. 1º jul. 2014b. Disponível em:

- <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/mais-uma-conquista-no-pre-sal-500-mil-barris-por-dia.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- . Pré-sal Tem os Poços mais Produtivos do País. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.petrobras.com/pt/magazine/post/pre-sal-tem-os-pocos-mais-produtivos-do-pais.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- PETROCARIBE. [s.d.] Disponível em: <www.petrocaribe.org>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- RIVERA, Lennys. *Oportunidades de Cooperación en el Sector Hidrocarburos América Latina y el Caribe: Encuesta Realizada a Expertos de la Región*. Quito, Olade, 2012. Disponível em: <<http://www.olade.org/es/publicaciones/oportunidades-de-cooperaci%C3%B3n-en-el-sector-hidrocarburos-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>>. Acesso em: 22 jul. 2014.
- RODRIGUES, Larissa Araujo. *Análise Institucional e Regulatória da Integração de Energia Elétrica entre o Brasil e os Demais Membros do Mercosul*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.
- . “A Regulação dos Intercâmbios Internacionais de Energia Elétrica do Brasil com Países do Mercosul”. In: LAGOS, Ricardo (coord.); DÁVILA, Mireya & ZIBETTI, Fabíola Wüst (orgs.). *América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*. São Paulo, Edusp, 2013.
- . *Avaliação do Resultado Econômico do Leilão Realizado para o Campo de Libra*. São Paulo, IEE-USP, ago. 2014. Nota técnica.
- ROSALES V., Osvaldo & HERREROS, Sebastián. *Integración Regional: Hacia una Estrategia de Cadenas de Valor Inclusivas*. Santiago de Chile, Cepal, 2014.
- UN COMTRADE (BANCO DE DADOS ESTATÍSTICOS DO COMÉRCIO DE COMODITIES DAS NAÇÕES UNIDAS). [s.d.]. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

Novas tecnologias de *design* verde urbano na América Latina: a construção de cidades autossuficientes e sustentáveis

VOLKER MINKS

*“O segredo não é correr atrás das borboletas...
é cuidar do jardim para que elas venham atrás de você.”*

Mário Quintana

Introdução

A Cátedra José Bonifácio teve, em 2014, o objetivo de analisar os desafios na Ibero-América frente a um mundo cada vez mais globalizado. Os potenciais impactos econômicos, sociais e políticos são comumente estudados *vis-à-vis* os processos de integração, tanto sob o prisma local como internacional. Tais efeitos, no entanto, estão intrinsecamente vinculados aos aspectos ecológicos, frequentemente negligenciados nas análises do dito espaço de integração.

Observa-se hoje uma nova tendência: mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas, o que torna as cidades cada vez mais densas. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, a população mundial alcançará nove bilhões de pessoas em 2050, o que implicará fortes impactos, especialmente no que diz respeito aos processos de urbanização, produção de alimentos e infraestrutura verde. Na América Latina, cerca de 80% da população vive em cidades. O rápido processo de urbanização, que traz consigo a densidade populacional, vem criando as assim chamadas megacidades, onde vivem mais do 10% da população mundial. O número continua crescendo constantemente; há hoje 28 megacidades no mundo, cujas populações superam mais de dez milhões de habitantes, e quatro delas estão na América Latina (UN DESA, [s.d.]).

As megacidades, com seu crescimento compacto e vertical, criam novos desafios ambientais, socioeconômicos e de planejamento urbano. Áreas verdes e florestais são o *habitat* natural da flora e da fauna, mas estão em constante perigo de destruição, embora sejam a base da vida humana. Assim, o desmatamento destinado à expansão de terras agrícolas, cuja finalidade é a produção de alimentos para a população mundial, não pode continuar crescendo desenfreadamente. As áreas verdes e a produção de alimentos devem encontrar seu caminho de volta às cidades com a utilização de técnicas originais e inovadoras, permitindo o aumento da autossuficiência e sustentabilidade em áreas urbanas.

O acesso à alimentação e aos espaços verdes em megacidades configura um tema que vem ganhando importância, onde as políticas locais e regionais têm uma grande responsabilidade no desenvolvimento de conceitos de sustentabilidade. Isso pode ser apoiado por pesquisa, educação e treinamento em universidades, pelo desenvolvimento de estratégias de integração e pela implementação de projetos locais e internacionais na América Latina, a fim de garantir um futuro mais sustentável na região.

O presente artigo é uma reflexão sobre o trabalho de pesquisa realizado na Humboldt Universität zu Berlin (HUB) e na Universidade de São Paulo (USP) e consiste em apenas um segmento da pesquisa principal, com maior quantidade de parâmetros observados e detalhados, em relação à infraestrutura verde. Assim, o texto expressa as responsabilidades de “*design* verde urbano”, as funções vitais e que formas existem para melhorar a infraestrutura. A investigação e análise da situação ambiental nas grandes cidades revela o potencial para a expansão do *design* verde e apresenta exemplos de tecnologias e estratégias para um planejamento urbano mais sustentável e autossuficiente nas cidades latino-americanas.

Megacidades: seu papel vital e maiores desafios

Nos dias de hoje, 54% da população mundial vive em áreas urbanas. As megacidades são caracterizadas pela sobrecarga de recursos de infraestrutura, sociais, econômicos e ecológicos. A influência política, cultural e econô-

TABELA 1: *População mundial de 1950-2050 (regiões selecionadas).*

Mundo e região	População (em milhares)				
	1950	2010	2015	2020	2050
Mundo	2 525 779	6 916 183	7 324 782	7 716 749	9 550 945
África	228 827	1 031 084	1 166 239	1 312 142	2 393 175
Ásia	1 395 749	4 165 440	4 384 844	4 581 523	5 164 061
Europa	549 043	740 308	743 123	743 569	709 067
América do Norte	171 615	346 501	361 128	375 724	446 201
América Latina e Caribe	167 869	596 191	630 089	661 724	781 566
Total	5 038 882	13 795 707	14 610 205	15 391 431	19 045 015

Fonte: UN DESA (2014).

mica das megacidades se estende por todo o mundo e leva a efeitos ecológicos globais imprevisíveis. As mudanças de paisagem urbana resultantes são caracterizadas pela sobreposição e por efeitos cumulativos das forças naturais (Kraas & Nitschke, 2006, pp. 18-28).

Entre as 28 megacidades no mundo com mais de 10 milhões de habitantes, dezesseis estão localizadas na Ásia, quatro na América Latina, três na África, três na Europa e duas na América do Norte. Em 2030, projeta-se a existência de 41 megacidades ao redor do mundo. Tóquio é no momento a maior cidade do mundo, com 38 milhões de habitantes, seguido de Delhi com 25 milhões, Xangai, com 23 milhões, e Cidade do México, Mumbai e São Paulo, cada um com cerca de 21 milhões de habitantes (ONU, 2014). A urbanização rápida cria desafios para as respectivas regiões e para as populações que nelas vivem.

Cada região é única em sua infraestrutura e progresso na resolução dos desafios que enfrentam. O C40 é uma rede mundial, composta por representantes das maiores cidades ao redor do mundo, com o objetivo de capacitar tais cidades, conectando-as e motivando-as a compartilhar conhecimentos técnicos sobre as melhores práticas para o desenvolvimento urbano sustentável (C40, [s.d.]).

TABELA 2: *População de cidades selecionadas na América Latina – área metropolitana.*

País	Cidade	População (em milhões)
Argentina	Buenos Aires	12,9
Brasil	Rio de Janeiro	11,8
	São Paulo	19,2
	Curitiba	3,2
Chile	Santiago	6,7
Colômbia	Bogotá	8,4
México	Cidade do México	21,0
Peru	Lima	8,4
Uruguai	Montevideu*	1,3

Fonte: Dados de C40 ([s.d.]). *Dados de Uruguay (2011).

As cidades são atores poderosos e locais de consumo de mais recursos, energia e *commodities*. Elas são o lar da política econômica, das tomadas de decisão e, ao mesmo tempo, os lugares-chave da solução de problemas, com o desenvolvimento de tecnologias, centros econômicos e científicos para novas estratégias de desenvolvimento urbano sustentável. Além disso, é importante ressaltar que as cidades consomem mais de dois terços da energia mundial e são responsáveis por mais de 70% das emissões globais de CO₂. Elas são muitas vezes vistas como pontos de risco devido a sua vulnerabilidade a desastres naturais (Kraas & Nitschke, 2006, pp. 18-28).

Hoje, a maior parte das grandes cidades estão seladas, crescem verticalmente, e o uso compacto da terra as torna áreas ecologicamente desequilibradas, afetando a biodiversidade e a variedade de espécies na natureza, além de ser responsáveis por inundações, má qualidade do ar e pelo efeito de ilha de calor urbano. Estão associadas aos riscos para a saúde humana, à perda de relações sociais entre as pessoas e o meio ambiente, produzindo, assim, condições de vida abaixo dos padrões aceitáveis. Entre os grandes desafios confrontados por megacidades, valem ser mencionados os desastres ambientais, a segurança e a criminalidade, bem como as moradias informais, como as favelas – áreas densas dentro das cidades e na periferia, que em sua maioria não observam as necessidades mínimas

de saneamento, segurança alimentar, disponibilidade de água potável e de energia, gestão de resíduos, transporte e educação adequados (Rosenzweig *et al.*, 2011, pp. 217-248).

Um exemplo que ilustra bem a destruição do ambiente verde é a história da Mata Atlântica, um bioma de floresta tropical que abrangia originalmente a costa leste do Brasil, estendendo-se até a Argentina. Trata-se de uma das áreas mais ricas em biodiversidade e uma das mais ameaçadas do planeta, sendo declarada pela Unesco como reserva da biosfera desde 1988. Hoje, no Brasil, restam menos de 10% da área original, já muito fragmentada, sendo sua maior concentração no estado de São Paulo (sós Mata Atlântica, [s.d.]). As áreas correspondentes às megacidades do Rio de Janeiro e São Paulo eram originalmente cobertas com Mata Atlântica.

A pesquisa revelou que a maioria das grandes cidades estão enfrentando desafios políticos, econômicos, ecológicos e sociais, a fim de tornarem-se mais sustentáveis. Sobre tudo, os problemas surgem devido ao rápido crescimento da população e aos fenômenos provenientes de esforços associados a fornecimento, infraestrutura e ambiente urbano natural. Um dos grandes desafios das megacidades é a proteção de áreas verdes e a nova ecologização para melhorar o clima urbano e a biodiversidade. Portanto, megacidades necessitam de mais inovação na ecologização que advém do “*design verde urbano*”.

Design verde urbano para megacidades

Design verde urbano é uma nova concepção de *design*, o qual sempre usou plantas com alto grau de impacto positivo sobre a biodiversidade, o clima e a vida urbana. Para esta discussão, no entanto, vale uma definição precisa. Nós trazemos os conceitos básicos de *design*, verde e urbano em conjunto no significado e no desenvolvimento. Urbano é um termo de origem latina e simboliza pertença para a cidade, uma área habitada pelas pessoas (DWDS, [s.d.]). Um espaço denso, concentrado e confinado, criado pelo homem, onde as pessoas vivem e trabalham – e para mais da metade da população do mundo isso é uma realidade.

Design, palavra inglesa cujo significado é plano, intenção, padrão (DWDS, [s.d.]), implica desenho e projeto, um processo de adaptação e execução criativa. De acordo com Fluesser (1999): “o *design* é uma expressão da ligação internacional entre arte e tecnologia. [...] forma uma ponte entre os dois”. Aqui vale ressaltar uma observação de Tony Fry (2009): “*design* está em tudo, medicina, engenharia, abordagens, métodos, comunicações, aplicações, no entanto, perdemos a fé na arte e na tecnologia como fontes de valor”.

A combinação dos termos urbano e *design* é mais comum para arquitetos e *designers*, pois *design* urbano envolve uma interseção de arquitetura, paisagismo e planejamento nas cidades, apesar de existir uma certa discussão sobre seu escopo e objetivo. Um processo criativo, interdisciplinar e colaborativo que envolve a definição das formas da cidade para melhorar a sua funcionalidade como um *habitat* da vida humana, focada no aumento dos lucros imobiliários (Waterman & Wal, 2009), que são também os principais pontos de crítica. Estética e funcionalidade são muitas vezes incompatíveis no *design* urbano, principalmente na aceção da biodiversidade urbana. Na última década, vemos outras tendências, onde o *design* urbano se torna mais importante em termos de sustentabilidade. Um dos desenvolvimentos mais significativos são o surgimento dos campos do paisagismo, da engenharia verde, do *design* sustentável e do *design* ecológico. Essas disciplinas envolvem o uso de plantas no ambiente urbano, sendo muitas vezes escolhidas plantas ornamentais. Esse processo de escolha não ajuda o equilíbrio ecológico, pois sua beleza não contribui como fonte de alimento para a fauna local, por exemplo. As plantas são essenciais e um elemento integrador do espaço urbano, porém raramente são perceptíveis pelo homem.

Verde é, em qualquer léxico e linguagem, definido apenas como a cor. Em ciência, ele é visto como parte da gama espectro de cores, porém, por trás disso, existe uma longa história cultural, social e simbólica. Verde representa a vegetação e é símbolo da vida (Pastoureau, 2014). Muitas plantas são percebidas por nós como verdes, por conta do pigmento clorofila, que torna possível, em conjunto com a energia do sol e CO_2 , a fotossíntese. Assim, sua cor torna-se também responsável pelo metabolismo e crescimento das plantas e, principalmente, a produção de oxigênio

para respiração, base de toda a vida, sejam vegetais, bactérias, fungos, animais ou a humanidade (Bannwarth & Kremer, 2013). As plantas também formam o material orgânico do solo, onde produzimos nossos alimentos. Portanto, verde está ligado a conceitos como crescimento, brotamento e prosperidade, simbolizando ao mesmo tempo jovialidade, alegria e esperança (DWDS, [s.d.]). Natureza e proteção ambiental muitas vezes são representadas simbolicamente como uma folha, galho, planta ou árvore (árvore da vida, árvore genealógica). As plantas são a ponte entre a vida orgânica no ciclo sol–ar–solo–água–fauna. É importante a assimilação do vegetal no “vocabulário” do *design* (Eckbo, 2009 [1950], p. 94).

Estamos na era da reflexão crítica do pensamento, do *design* e da intervenção humana na natureza para reverter os impactos ambientalmente nocivos nas cidades. Pode-se ver pela conexão entre os termos *design* ecológico, *design* ambiental e *design* sustentável. É necessário o uso do terreno urbano com planejamento da paisagem e da construção de habitação e indústria com infraestrutura adequada, com atividades de horticultura e agricultura urbanas ou tecnologias inovadoras mais sustentáveis e ecológicas, a fim de permitir uma gestão mais eficiente das condições complexas relativas às mudanças climáticas, sobretudo no que diz respeito aos desafios econômicos, ambientais, sociais e demográficos. O *design* ecológico é pensado nesse sentido, combinando o planejamento da paisagem e da arquitetura com a agricultura sustentável, a engenharia ecológica, a restauração do meio-ambiente, entre outras áreas relacionadas. De acordo com Van der Ryn e Cowan, o “*design* ecológico é especificado como uma forma de *design* que minimiza os impactos ambientalmente destrutivos, integrando-se com os processos vivos” (Van der Ryn & Cowan, 1996, p. 18).

A partir da discussão anterior, derivamos a definição: o *design* verde urbano é uma disciplina de *design* que tem por base as plantas vivas, portanto, visa proteger, cultivar, manter e criar áreas verdes, sejam naturais ou planejadas por mãos humanas, para a melhora da qualidade e quantidade da biodiversidade, do clima e da produção de alimentos orgânicos dentro de cidades. *Design* verde urbano conecta *design* ecológico e técnicas inovadoras ao ambiente urbano e implica o diálogo com a ciência e sua prática, a a população, arquitetura, infraestrutura, agricultura e horticultura, pro-

cessos de planejamento e construção urbanos, de forma a criar circuitos com o solo, plantas, ar, água, energia e resíduos num *habitat* saudável para as pessoas, a fauna e a flora.

As formas mais comuns desse tipo de ambiente são os parques com *playgrounds*, áreas arborizadas e florestas urbanas, cemitérios verdes, praças, jardins zoológico e botânico, loteamentos, hortas urbanas e comunitárias, viveiros urbanos, jardins residenciais, terraços verdes, pomares, hortas escolares e, agora, “jardins de guerrilha”. As novas formas como telhados e muros verdes, rodoviárias e ferroviárias verdes, parques lineares e fazendas verticais são alicerçadas mais em tecnologia e inovação. Todas essas formas de vegetação fazem parte de *design* verde urbano, que pode contribuir para a ecologização das áreas urbanas. O esforço consiste em combinar essas áreas verdes de várias formas em uma rede, de modo que a infraestrutura ecológica cresça, multiplique os seus efeitos ambientais positivos e conserve os recursos urbanos em função da autossuficiência das cidades.

Todas as formas de aplicar esse tipo de *design* são repletas de efeitos e benefícios positivos para os habitantes, a flora e a fauna; possuem, portanto, grande potencial para melhorar a qualidade de vida em cidades, a incluir (Minke, 2010, pp. 8-21):

1. Crescimento da produção de oxigênio: por meio da fotossíntese há transformação do CO_2 em oxigênio, promovendo a redução de poluentes e a melhor qualidade do ar.
2. Melhoria do microclima urbano: promove melhor ventilação do ar, colaborando para temperaturas e níveis de umidade agradáveis, oferecendo espaços sombreados, mitigando, assim, o efeito de ilha de calor urbana (ICU) e a demanda por ar condicionado.
3. Redução de áreas seladas: o solo torna-se mais permeável para a absorção pluvial, armazenando maior quantidade de água, drenando e permeabilizando o solo em geral para evitar inundações.
4. Criação de um *habitat* mais propício para a flora e a fauna: proteção de diferentes espécies e aumento da biodiversidade.

5. Aumento na produção de alimentos: melhoria da segurança alimentar com produção urbana de legumes, ervas e frutas.
6. Desenvolvimento de locais para convívio social: promoção da convivência humana com o meio ambiente, do lazer, da educação ambiental, de projetos sociais e educacionais entre diferentes gerações e nacionalidades.
7. Redução da poluição sonora e da radiação eletromagnética de alta frequência.
8. Melhora dos aspectos paisagísticos para tornar as cidades mais atrativas e alegres.
9. Integração de novas técnicas aplicáveis: coletores de energia solar e eólica, sistemas de água e reciclagem – sistemas que retêm água, promovem a drenagem, limpeza de águas residuais e evitam inundações, promovem também a reciclagem de resíduos orgânicos e a compostagem.
10. Geração de trabalho para os habitantes pela criação, produção e manutenção dos projetos verdes.

As áreas verdes são locais de comunicação, criatividade, trabalho, educação e cultura entre as gerações, além disso contribuem para reduzir o estresse e fazem com que as regiões centrais das cidades sejam mais habitáveis. O *design* verde propicia aos centros urbanos uma paisagem agradável, cria oportunidades terapêuticas e de lazer, além de conectar as pessoas a um ambiente saudável. Proteção de áreas verdes e programas de ecologização são muito importantes para aumentar a biodiversidade da fauna urbana, sendo indispensável plantar mais árvores frutíferas e espécies nativas.

Como as megacidades continuam a crescer e aumentar seu número de forma constante, é importante motivar o intercâmbio internacional no campo do *design* urbano sustentável e da infraestrutura verde. Portanto, na próxima seção temos ilustrada a situação da América Latina, com o exemplo da cidade de São Paulo e, posteriormente, a definição de possibilidades inovadoras de revegetação para melhorar a infraestrutura verde no espaços urbanos da América Latina.

As cidades da América Latina no caminho da sustentabilidade em termos de infraestrutura verde: o caso de São Paulo

As cidades verdes e sustentáveis são frequentemente avaliadas e comparadas em termos do seu desempenho ambiental. Importante para essa visualização é a discussão sobre o que significa tecnologia verde. Na maioria dos casos, trata-se de soluções baseadas tecnicamente na indústria e habitação como construção, sistemas de transporte, água, energia e resíduos, bem como nas metas políticas da cidade para o futuro, almejando a economia de recursos. Geralmente tecnologias verdes não têm nada ou só pouco a ver com a revegetação, a criação de novas áreas verdes ou biótopos para flora e fauna. Portanto, um exame crítico é necessário.

Curitiba é tecnicamente a cidade mais sustentável da América Latina e tornou-se um modelo para outras cidades, com um sistema de transporte públicos desenvolvido e funcional, o sistema *Bus Rapid Transit* (BRT), um exemplo agora espalhado ao redor do mundo, desde o México até Delhi (Rosenzweig *et al.*, 2011, p. 164). Curitiba é considerada como pioneira no quesito sustentabilidade. Essa conclusão emana de um estudo comparativo exclusivo da Siemens – o Green City Index – apresentado na World Mayors Summit on Climate, na Cidade do México, em 2010. Tal conferência teve por objetivo oferecer a troca de ideias entre cidades da América Latina sobre estratégias para o desenvolvimento de soluções eficientes e sustentáveis de infraestrutura e proteção climática. O citado estudo internacional examinou dezessete cidades da América Latina em termos de sustentabilidade. O índice mede o desempenho ambiental em energia, CO_2 , uso do solo, edifícios, transportes, resíduos, água, saneamento, qualidade do ar e governança ambiental. Também avalia as políticas, que são um reflexo do compromisso das cidades para reduzir o seu impacto ambiental futuro. Os resultados indicam os seguintes resultados:

- Bem abaixo da média: Guadalajara, Lima.
- Abaixo da média: Buenos Aires, Montevideu.
- Média: Medellín, Cidade do México, Monterrey, Porto Alegre, Puebla, Quito, Santiago.

- Acima da média: Belo Horizonte, Bogotá, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo.
- Bem acima da média: Curitiba.

Citando alguns exemplos, Belo Horizonte tem um bom desempenho com as suas políticas para os ecoedifícios, água e qualidade do ar, e o Rio de Janeiro destaca-se por suas políticas de energia limpa. São Paulo, por exemplo, tem um dos planos de ação de mudanças climáticas mais robustos no índice (EIU, 2010).

Os índices e planos são bons, mas a realidade muitas vezes parece diferente, especialmente na área de espaços verdes e biodiversidade. Este artigo tem por enfoque o desempenho do *design* verde de megacidades. Curitiba, um dos líderes regionais para o desenvolvimento sustentável, é uma cidade de 3,2 milhões de habitantes mas, como estudo de caso, foi eleita a cidade de São Paulo, porque representa um megacentro urbano, onde os parâmetros da sustentabilidade são mais difíceis de ser instalados em dimensões tão amplas.

A cidade de São Paulo é um dos mais importantes centros industriais e financeiros da região. A cidade, incluindo as áreas periféricas, conta com aproximadamente 20 milhões de habitantes, uma das maiores populações do mundo, e está entre as mais prósperas do hemisfério sul – também caracterizada como uma *global city* –, com uma grande disparidade de renda. O novo desenvolvimento arquitetônico é principalmente representado por arranha-céus e construções verticais, de uma forma muito compacta e com densidade populacional extrema, o que torna as áreas extremamente seladas, com trânsito intenso e, juntamente com outras condições adversas, aumenta o aquecimento e o ressecamento na cidade (ONU Habitat, 2010, pp. 12-22). Ao longo do século passado, a taxa mais rápida do aquecimento ocorreu em São Paulo, com uma tendência de +0,27 °C por década (Rosenzweig *et al.*, 2011, p. 56).

Uma grande parte da população de São Paulo vive em áreas suburbanas, com condições precárias, acesso dificultado ao abastecimento de alimentos, bem como aos serviços públicos, como água, infraestrutura, saúde e educação. Em muitas regiões os níveis de saneamento continuam sendo

baixos, o tratamento de resíduos e água continua inadequado e a infraestrutura está sobrecarregada. O aumento da densificação e verticalização de assentamentos urbanos resultou em maior impermeabilidade do solo e selagem da superfície terrestre. Consequentemente, inundações periódicas se tornaram um problema em algumas partes da cidade, destruindo casas e espalhando doenças com fluxos tóxicos de esgoto e águas superficiais (onu Habitat, 2010, p. 146).

Esse processo rápido de urbanização teve como consequência a perda de uma grande quantidade de áreas verdes. Assim, *os habitats* naturais para plantas e animais desaparecem drasticamente a cada dia, e o mesmo ocorre com áreas anteriormente utilizadas para mananciais de água, alimentação e recreação.

Há aproximadamente sessenta anos, São Paulo estava entre as mais belas cidades-jardim e entre as mais verdes do mundo. No entanto, de acordo com um estudo realizado pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo, a cidade conta hoje em média com 2,6 metros quadrados de área verde por habitante (*O Estado de S. Paulo*, 2012). Existe uma grande heterogeneidade na distribuição de áreas verdes no centro e no resto da cidade (São Paulo, 2012a, p. 154). Assim, São Paulo tem desenvolvido vários programas para melhorar a infra-estrutura verde, entre eles:

- O Programa 100 Parques para São Paulo, que promove parques com áreas de proteção à biodiversidade, lazer e cultura.
- Herbário Municipal com 12 mil espécies entre ervas, arbustos e árvores ornamentais e nativas para a arborização das ruas da cidade.
- Programa de Atendimento às Plantas (PAP), que fornece orientação sobre o cultivo amadorístico de plantas ornamentais e os fatores que influenciam em seu desenvolvimento.
- Diretrizes para o Plano de Ação da Cidade de São Paulo para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas, de 2011, nas áreas de transporte, energia, construção, resíduos sólidos, saúde e uso do solo.
- A cidade é membro do C40 – Cities Climate Leadership Group, uma rede de megacidades pelo mundo empenhadas em combater as mudan-

ças climáticas e incentivar o desenvolvimento sustentável. O C40 Large City Climate Summit foi realizado em São Paulo em 2011.

- SP 2040 – A Cidade que Queremos, um plano estratégico com os seguintes objetivos: planejar, desenhar e construir uma visão estratégica em longo prazo, com o intuito de desenvolver a cidade de forma mais sustentável.

O governo da cidade apoia o contato, a formação e o cuidado com as plantas urbanas por meio de escolas de jardinagem, viveiros, Universidade Aberta do Meio Ambiente e da Cultura de Paz (Umapaz), sendo responsável por cursos específicos de educação ambiental. A cidade também tem investido fortemente em construção verde. Tanto o Brasil como a cidade de São Paulo adotaram leis diferentes para promover um melhor desempenho ambiental, assim como a nova construção de 15% da área permeável de água ou mesmo as Leis Federais nº 6.766/79 e nº 9.785/99 de parcelamento do solo, a fim de garantir um mínimo de 10% a 15% para áreas verdes (Bastos, 1999). Muitas vezes, a área não é respeitada por falta de fiscalização. Esses programas e iniciativas mostram que São Paulo está no caminho certo, mas ainda não é suficiente, porque 45% da população não tem acesso adequado às áreas verdes (São Paulo, 2012a, p. 154).

Os processos de urbanização rápidos têm como consequência uma perda significativa de áreas verdes e espaços livres nas grandes cidades. O intuito do *design* verde urbano é o de promover a proteção, a criação e a conexão dessas áreas nos centros urbanos, apoiando a biodiversidade, a segurança alimentar, as atividades recreativas, um ambiente saudável, assim como novas oportunidades de trabalho e locais de encontro entre as diversas gerações. Portanto, as megacidades da América Latina necessitam de possibilidades inovadoras de ecologização a fim de tornar mais verdes as áreas urbanas compactas. A próxima seção tratará das formas de *design* verde urbano que consideram as necessidades aqui mencionadas.

Tecnologias inovadoras de *design* verde urbano para megacidades na América Latina

A aplicação de *design* verde urbano em conjunção com tecnologias inovadoras torna possível a utilização de áreas urbanas subutilizadas. As novas tecnologias de ecologização dos espaços urbanos tornam possível a conexão entre as áreas verdes e a integração a um sistema que propiciará efeitos climáticos positivos nas cidades. Os conceitos de tecnologia são importantes sistemas de *design* ecológico e beneficiam áreas urbanas, tornando as megacidades mais sustentáveis, sob o ponto de vista ecológico, econômico e social. A ecologização é um dos campos mais inovadores e eficazes de estudo, em constante desenvolvimento nas áreas de biodiversidade, segurança alimentar urbana, engenharia, arquitetura e paisagismo.

Telhados verdes e muros verdes

Telhados verdes e muros verdes são exemplo para a criação de novas áreas verdes, seja de forma planejada ou criada artificialmente. Eles fornecem uma maneira alternativa de criar novos *habitats* verdes nas superfícies e no topo de edifícios.

Os telhados verdes são conhecidos há séculos no clima frio e em climas quentes, como, por exemplo, na Tanzânia. Em locais frios, ajudam a aquecer, enquanto que em locais quentes ajudam no arrefecimento dentro das casas. Um telhado verde é composto basicamente das seguintes camadas: (1) impermeabilização; (2) proteção contra raízes; (3) drenagem; (4) filtragem; (5) substrato; (6) vegetação. Eles podem absorver entre 40 e 70% da pluviosidade, dependendo da intensidade e duração, atrasar o fluxo de água e evitar problemas de inundação. A vegetação isola contra influências externas e ajusta as variações de temperatura (Minke, 2010, p. 5). A definição da tecnologia de telhados verdes é a cobertura de telhados com vegetação, geralmente classificada em dois tipos: (1) sistemas de telhado verde extensivo – sua estrutura é mais leve, menos alta (5 a 15 cm), a vegetação é composta de resistentes musgos, plantas suculentas, gramíneas e ervas, mais fáceis de manter –; e (2) sistemas de telhado verde intensivo (patir de 15 cm) – utiliza mais terra, portanto, é mais pesado,

mas podem ter uma maior biodiversidade de arbustos, árvores e perenes (Snodgrass & Snodgrass, 2006). Telhados verdes são também conhecidos como ecotelhados ou telhados vivos, sendo um dos campos de estudo mais inovadores e eficazes nas áreas de biodiversidade, produção urbana de alimentos, engenharia, arquitetura e paisagismo, tornando as megacidades regiões autossuficientes e sustentáveis (Earth Pledge Foundation, 2004). Exemplos para telhados verdes em São Paulo são a prefeitura da cidade, o Centro Cultural São Paulo e o Shopping Cidade Jardim.

Paredes verdes, por sua vez, também são conhecidas como muros verdes, fachadas vivas ou paredes vivas. A arquitetura vertical das cidades possui grandes superfícies que absorvem o calor, mas as paredes verdes, além disso, também resfriam o ambiente, evaporam a água e melhoram a qualidade do ar. As paredes verdes podem ser plantadas com a aplicação de técnicas diversas, como trepadeiras (*parthenocissus tricuspidata*, *hedera helix*), plantas que precisam de um suporte físico (*wisteria sinensis*, *bougainvillea glabra*), ou de forma mais inovadora e funcional com os sistemas de ecoparede *biowalls*, que inclui módulos de painéis removíveis com sistemas de irrigação por gotejamento ou aspersão, sendo que todos podem usar água reciclada. Os componentes especiais dessas tecnologias são: (1) estrutura de sustentação de materiais especiais para tapetes de vegetação, *containers*, vasos, sacos ou bolsas com solo ou substrato e plantas (que são, em grandes sistemas, geralmente conectados); (2) a fixação; (3) a impermeabilização e o isolamento; (4) a filtração e a drenagem; (5) a barreiras de raízes; (6) os substratos e (7) a seleção de plantas específicas para a localização e condições do solo e do clima. Esses sistemas novos surgiram de uma cooperação entre Canadá e Japão e podem ser instalados em parades exteriores ou interiores – *indoor gardens*. O uso de plantas depende de localização, sistema utilizado e condições climáticas. Muitos problemas ainda existem em termos de seleção de plantas, adubação, irrigação e cuidados que precisam de mais pesquisas e experiências práticas (Dunnett & Kingsbury, 2008).

O ecotelhado é uma tecnologia brasileira que oferece um sistema integrado de telhado e paredes verdes combinadas com a tecnologia de ecoesgoto, que coleta o esgoto da residência, o papel higiênico, os resíduos

orgânicos e as águas cinzas para tratamento no vermifiltro (filtro biológico a base de minhocas). O telhado verde tem um sistema integrado e subterrâneo de armazenamento de água da chuva. O esgoto tratado flui através do telhado verde, fertiliza as plantas e limpa a água. Junto com a chuva armazenada, essas águas podem ser utilizadas para irrigação das paredes verdes e outras áreas, abastecer um reservatório ou ser reutilizadas no sanitário e outros fins não potáveis. O sistema economiza o consumo de água potável e energia elétrica (Ecotelhado, [s.d.]).

Os sistemas de telhados e paredes verdes são importantes dos pontos de vista ambiental, estético e econômico, inclusive em termos de isolamento acústico e diminuição da ilha de calor, redução da demanda de ar condicionado, armazenamento e evaporação de água, diminuição dos efeitos da emissão de carbono, criação de novos *habitats* para flora e fauna, melhora dos aspectos paisagísticos e do microclima da cidade (Dunnett & Kingsbury, 2008), assim também como a produção de alimentos com a apicultura, agricultura e horticultura urbana.

Ferrovíárias verdes, rodoviárias verdes e parques lineares

As ferroviárias e rodoviárias verdes e também os parques lineares são tecnologias inovadoras do *design* verde urbano, constituindo-se de corredores verdes de transporte dentro das cidades, ligando lugares de convivência com locais de trabalho e áreas verdes. Eles oferecem muitos benefícios para a biodiversidade, o clima e a vida dos moradores da cidade. Os componentes básicos dessas tecnologias são: a filtração, a drenagem e armazenamento de água, os substratos e a seleção de plantas específicas para a localização e condições climáticas.

As ferroviárias verdes são projetadas com plantas ao longo das rotas de transporte público. Esses sistemas foram desenvolvidos na Europa e são muito comuns em cidades como Amsterdã, Barcelona, Berlim e Estrasburgo. Consiste de uma estrutura-base, o leito da estrada com os trilhos, o absorvedor de ruído e os sistemas de vegetação – (1) a camada de base, (2) camada antirraiz, (3) estrutura de substrato, (4) a camada de vegetação. Existem sistemas de vegetação intensivos e extensivos, dependendo das plantas utilizadas. Hoje são usados diferentes tipos de gramíneas, er-

vas e espécies *sedum* que são resistentes, florescem e são fonte de vida para diferentes espécies animais. Para aumentar os benefícios ambientais e funcionais de ferroviárias verdes, são importantes bons sistemas de drenagem e de armazenamento de água para superar os períodos de seca. Agora a pesquisa científica e prática desenvolveu melhor os substratos ideais, bem como altura, composição e capacidade de armazenamento de água, além da seleção de plantas mais resistentes, assim como de sistemas que são nacionalmente e internacionalmente transmissíveis (Kappis, 2007). Exemplos na América Latina não são conhecidos ainda.

Rodoviária verde é um termo para todas as áreas verdes e plantações que estejam à esquerda e à direita de estradas, ruas, pistas de bicicleta e caminhos de pedestres. A vegetação típica são árvores, ervas, arbustos, perenes e gramíneas. Ao selecionar as plantas, deve ser respeitada a segurança, e não limitar a visão do tráfego. Benefícios especiais são a diminuição do brilho à noite, privacidade, redução do ruído para os moradores da região, proteção contra a erosão e diminuição da poeira, *habitat* para plantas e animais, torna o aspecto visual das estradas mais atrativo e contribui para a criação de uma rede de *design* verde urbano. Alguns exemplos na cidade de São Paulo mostram o efeito: av. das Nações Unidas, marginal do Pinheiros, av. Pedro Álvares Cabral, av. Nove de Julho e outras.

Os parques lineares ficam geralmente nas margens, ao longo de rios e lagos, com a intenção de preservar a faixa de drenagem, além de recuperar e recompor a vegetação natural dentro e fora da água. Hoje é recomendado plantar espécies nativas a fim de evitar erosões, promovendo a sobrevivência dessas espécies. A área de flutuação dos níveis de água através de ressecamento, erosão e fluxo, e responsável pela adição e remoção de terras, por isso a estrutura contém os planos horizontais paralelos ao do rio, da margem e do leito. A saúde e equilíbrio de um sistema fluvial são caracterizados por vegetação, limpeza e fluxo da água, e por ocupação com algas, peixes e outros animais. Água, solo, plantas e animais dentro e fora do rio formam um *habitat*, sendo a paisagem um equilíbrio biológico. Impurezas destroem esse equilíbrio e o alisamento dos sistemas fluviais por meio de paredes de concreto são uma solução negativa, que acelera o fluxo do rios e pode levar a inundações durante a época de chuvas fortes.

Os exemplos bem conhecidos da destruição de um sistema fluvial são as marginais do Tietê e do Pinheiros, em São Paulo. Porém, existe um projeto ambicioso da arquiteta Pérola Brocaneli, da FAU-USP, para transformar as duas marginais em áreas verdes. No processo de revitalização deve-se preferir um curso com as curvas naturais do rio, criado com taludes feitos pela combinação de pedras, solo e plantas. Exemplos no Brasil incluem principalmente uma estrutura de lazer, tais como ciclovia, pistas de *skate*, quadras poliesportivas, campo de futebol, quadras de areia, *playground*, entre outros equipamentos, tornando-se, assim, uma opção de entretenimento e lazer para os moradores da região. Exemplos da cidade de São Paulo são a barragem do Guarapiranga e o parque linear Nove de Julho.

Fazendas Verticais

Até agora, as fazendas verticais representam uma inovação da visão mundial para a produção urbana de alimentos no futuro. Acredita-se que elas poderão alimentar uma população mundial crescente e combinar a produção urbana com inovações tecnológicas de energia, água e resíduos, assim como fomentar ciclos de produção e de consumo eficientes. Além disso, existe a proteção dos recursos naturais, permitindo combinar e promover o crescimento econômico com inovação científica, de forma mais compatível com o meio ambiente.

As fazendas verticais consistem em locais para a agricultura orgânica no interior e exterior de edifícios, também em telhados e muros, em prédios altos e estufas com soluções combinadas para os centros urbanos. O conceito aqui desenvolvido promove a produção urbana de alimentos em arranha-céus, podendo ser construído em qualquer lugar, inclusive para o cultivo de plantas e animais para fins comerciais, com a aplicação de tecnologia avançada, como a aquicultura, hidroponia e aeroponia, produção de frutas e verduras, e a criação de peixes. O professor Despommier, um dos visionários nessa área, sustenta que “a integração da produção de alimentos no cotidiano das cidades é um enorme passo em direção à sustentabilidade da vida urbana. Novas empresas e postos de trabalho desenvolver-se-iam e representariam uma contribuição significativa para a proteção da nutrição no mundo” (Despommier, 2010).

Dentro de um olhar mais crítico, para atender a necessidade dos grandes centros urbanos, a vida vegetal e animal são geradas em massa dentro de lugares hermeticamente fechados, ambientes artificiais que pouco têm a ver com a produção orgânica sustentável e natural. Os custos da energia adicional necessária para operacionalização da agricultura vertical compensam os benefícios. Fazendas verticais representam ainda uma visão futura, mas a probabilidade é grande de usar essa tecnologia com o crescimento da população.

Uma opção mais ecológica são hortas urbanas onde agricultura e horticultura trabalham ecologicamente com o solo em espaços livres da cidade e nos telhados, de forma temporária ou contínua. Essa é uma nova tendência no mundo, com longa história de encontros, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, onde a agricultura e horticultura urbana também fomentou a oferta de alimentos e saúde para a população nas áreas industriais densas e, particularmente, durante as duas guerras mundiais.

A agricultura biológica tem como princípio básico o uso do solo de terra preta, uma formação das regiões amazônicas e, aplicada principalmente na Europa para a melhoria do terreno, o que é, de forma científica, muito praticado como nova técnica na área de horticultura urbana. Berlim é uma das cidades mais verdes do planeta e um dos líderes internacionais em *urban gardening*, com uma longa tradição em atividades, planejamento e pesquisa de ecologização.

Berlim é a capital e a maior cidade da Alemanha, com 3,5 milhões de habitantes, onde 44% da superfície é coberta por área verde e por água em forma de rios e lagos. A cidade criou um Sistema de Espaços Abertos que inclui mais de 2 500 espaços verdes e públicos. O sistema liga os espaços abertos e áreas verdes em forma de anel (círculo externo e interno) e, através de corredores que cruzam entre si, formam um túnel de vento, ligando o ambiente verde externo com o interior da cidade de Berlim. O círculo de parques externo combina os grandes assentamentos, áreas de desenvolvimento, pequenos e grandes parques e quatro grandes áreas de lazer – Tegeler See, Wannsee, Müggelseedamm e Berliner Barnim. O círculo de parques interno, por sua vez, é formado por um cinturão de parques públicos, cemitérios verdes, loteamentos, hortas comunitárias e

outras formas de áreas verdes. O Grosser Tiergarten forma o coração verde de Berlim. A divisão dos distritos em vinte principais trilhas que formam “corredores verdes” e “cinturões verdes” cria a rede de *design* verde urbano de Berlim. Para a proteção e promoção, independentemente de política partidária, a cidade desenvolveu um Programa de Paisagem em longo prazo, no qual inclui um projeto de conservação da natureza e um plano de uso sustentável do solo (Berlin, 2012). Em alemão existe o termo técnico *Urbanes Grün* (verde urbano) para se referir à ciência que lida com a biodiversidade, a funcionalidade e o condicionamento das plantas ornamentais e nativas na cidade. Especialmente no Instituto Albrecht Daniel Thaer de Agricultura e Horticultura, da Humboldt Universität zu Berlin, existe uma pesquisa prática e de treinamento intensivo em alemão e inglês sobre todas as tecnologias inovadoras de *design* verde urbano.

A manutenção da biodiversidade e a gestão dos recursos hídricos são os principais problemas atuais das cidades, mas as diferentes formas de *design* verde urbano compensam naturalmente a formação de biótopos com absorção, tratamento, armazenamento e dissipação de recursos hídricos. As novas tecnologias são uma grande oportunidade para as megacidades criarem novos *habitats* para flora e fauna, melhorar a infraestrutura verde, a biodiversidade, o clima e o abastecimento alimentar. Parâmetros importantes para a sustentabilidade de tais técnicas incluem a seleção de espécies, a constituição e condição de saúde das plantas, o lugar e o solo, o espaço para o crescimento, a qualidade do plantio, a manutenção em longo prazo e o controle da saúde das plantas. Para tanto, são necessários pesquisa e trabalho com profissionais especialistas. As tecnologias inovadoras em *design* verde urbano são um grande campo científico e prático que começou recentemente em termos de tecnologia e materiais certos, seleção de plantas e substratos, sistemas de irrigação e cuidados. Atualmente, muitos países estão desenvolvendo centros de pesquisa, legislação adequada e proporcionando incentivos financeiros por meio de isenção fiscal. No entanto, até o presente momento essas tecnologias são raramente utilizadas em perspectiva global, particularmente na América Latina. Assim, algumas considerações emergiram posteriormente da análise.

Considerações finais

Hoje, olhar para fora de nossas janelas urbanas e ver uma floresta, um parque, um jardim, até mesmo uma árvore é um fato raro. Nossa responsabilidade é a de favorecer a fauna e a flora urbanas para nós mesmos e para as futuras gerações. As áreas verdes compõem o *habitat* de cada ser vivo nas cidades. Elas produzem o ar para respirar, formam o espaço para a produção de alimentos e recreação. O *habitat* natural das plantas e animais vêm desaparecendo drasticamente, e com o desenvolvimento presencia-se a redução de áreas previamente utilizadas para nutrição e recreação. Em suma, áreas verdes e jardins perderam muito o seu valor de uso original. A infraestrutura está sobrecarregada, levando a efeitos climáticos globais ainda hoje não previsíveis.

O futuro crescimento da população e a maior urbanização nos motiva ainda mais a aplicar *design*, conceitos, tecnologias e estratégias sustentáveis e autossuficientes. Destarte, precisamos de conhecimento sobre as melhores práticas e uma colaboração estreita entre urbanistas, arquitetos, *designers*, engenheiros, pesquisadores, proprietários de solo, habitantes e os tomadores de decisão ou políticos (Fry, 2009). O momento é propício para uma revolução de *design* na área de ecologização em nossas cidades, a qual envolve repensar a ética, valores, comportamentos e ativismo em termos econômicos, ecológicos e sociais, em particular na tomada de decisões, tanto no sentido político como pessoal. A fim de transformar as cidades em laboratórios vivos verdes, é necessário o investimento em cinco fatores principais:

1. Pesquisa, educação, melhores práticas e projetos-piloto de novas tecnologias (sistemas e conceitos, diversidade e adaptação das plantas, do solo e dos materiais).
2. Formação de especialistas qualificados para instalação e manutenção.
3. Planos estratégicos de desenvolvimento urbano sustentável de longo prazo e independente de partidos políticos.

4. Simplificação e adaptação da legislação e criação de diretrizes para a instalação profissional.
5. Novas iniciativas e programas no setor privado e público para a implementação, financiamento e motivação do *design* verde urbano.

Nós temos discutido no contexto da Cátedra José Bonifácio o objeto de transferência de políticas, que pode ajudar os governos a se adaptar às normas internacionais de globalização, mas é um processo complexo e qualquer caso particular pode envolver uma combinação de fatores. A discussão da transferência de políticas na área de ecologização de cidades não é possível neste artigo, uma vez que cada cidade possui condições específicas, o que claramente torna tal avaliação algo além do nosso escopo (Dolowitz & Marsh, 2000).

Governos dos estados e governo federal devem trabalhar em conjunto para promover o desenvolvimento de infraestruturas de cidades menores, as *secondary cities* (Rosenzweig *et al.*, 2011), e das zonas rurais circundantes, como áreas verdes, desenvolvendo as regiões com indústrias sustentáveis para criar postos de trabalho para os habitantes, gerando interesse nas pessoas em ficar e viver em cidades menores e, assim, diminuir a migração para as megacidades.

As técnicas de *design* verde urbano podem ajudar no processo de revitalização de cidades e oferecem uma valiosa ferramenta para sensibilizar a opinião pública e o comportamento ambientalmente consciente, além de estimular as novas gerações rumo a um estilo de vida mais desejável, sob a perspectiva sócio-ambiental. Elas têm um impacto direto na população, no clima e em infraestruturas verdes, porque conservam os recursos naturais com a criação de ciclos de matéria por meio de plantas, solo, água, energia e reciclagem de resíduos nos centros urbanos. A investigação e a análise da situação ambiental nas grandes cidades mostra o potencial para a expansão do *design* verde e oferece a troca de experiências no âmbito das cidades nos países da América Latina, assim como ao redor do mundo, estimulando os processos de integração.

Referências

- BANNWARTH, Horst & KREMER, Bruno P. *Basiswissen Physik, Chemie und Biochemie: Vom Atom bis zur Atmung – für Biologen, Mediziner und Pharmazeuten (Bachelor)*. Springer Spektrum, pp. 9-401, 2013.
- BASTOS, Fernando. “Parcelamento do Solo Urbano”. Dicas – Desenvolvimento Urbano, n. 129, Instituto Pólis, 1999. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/523/523.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.
- BERLIN. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Kommunikation. *Stadtgrün in Berlin - Raum für Freizeit und Natur Leben*. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Kommunikation. Berlin, 2012. Disponível em: <www.stadtentwicklung.berlin.de/natur_gruen/naturschutz/downloads/publikationen/das_gruene_berlin2012.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2014.
- C40 CITIES – CLIMATE LEADERSHIP GROUP [s.d.]. Disponível em: <www.c40.org/cities>. Acesso em: 25 jul. 2014.
- DESPOMMER, Dickson. “Das Gewächshaus im Wolkenkratzer”. *Spektrum der Wissenschaften*, p. 77, abr. 2010.
- DESPOMMIER, Dickson. *The Vertical Farm*. New York, St. Martin’s Press, 2010.
- DICIONÁRIO DIGITAL DA ACADEMIA DE BERLIM-BRANDENBURGO DE CIÊNCIAS (DWDS). [s.d.]. Disponível em: <www.dwds.de>. Acesso em: 22 nov. 2014.
- DOLOWITZ, Davis P. & MARSH, David. “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, pp. 5-24, jan. 2000. Disponível em: <<http://ejournal.narotama.ac.id/files/0952-1895%252E00121.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2014.
- DUNETT, Nigel & KINGSBURY, Noël. *Planting Green Roofs and Living Walls*. London, Timber Press, 2008.
- EARTH PLEDGE FOUNDATION. *Green Roofs: Ecological Design and Construction*, Atglen, Schiffer Publishing, 2004, p. 23.

- ECKBO, Garrett. *Landscape for Living*. Amherst, University of Massachusetts Press, 2009 [1950], p. 94.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). *Latin America Green City Index: Assessing the Environmental Performance of Latin America's Major Cities*. Munique, Siemens, 2010. Disponível em: <www.siemens.com/entry/cc/features/greencityindex_international/all/en/pdf/report_latam_en.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2014.
- ECOTELHADO. [s.d.]. Disponível em: <<http://ecotelhado.com>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- FLUSSER, Vilém. *The Shape of Things. A Philosophy of Design*. London, Reaktion Books, 1999, p. 18.
- FRY, Tony. *Design Futuring: Sustainability, Ethics and New Practice*. New York, Berg, 2009, p. 25.
- HERBÁRIO MUNICIPAL. [s.d.]. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/servicos/herbario/index.php>. Acesso em: 15 out. 2014.
- KAPPIS, Christel. *Studie zum wissenschaftlichen Erkenntnisstand über das Feinstaubfilterungspotential von Pflanzen*. Berlin, IASP, 2007.
- KRAAS, Frauke & NITSCHKE, Ulrich. "Megastädte als Motoren globalen Wandels. Neue Herausforderungen weltweiter Urbanisierung". *Internationale Politik*, pp. 18-28, nov. 2006.
- MINKE, Gernot. *Dächer begrünen – einfach und wirkungsvoll*. Staufen, Ökobuch, 2010, pp. 8-21.
- PASTOUREAU, Michel. *Green: The History of a Color*. Princeton, University Press, 2014.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU HABITAT). *São Paulo: A Tale of Two Cities*. Nairobi, ONU Habitat, 2010. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2924>>. Acesso em: 3 jan. 2015.
- ROSENZWEIG, Cynthia et al. *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- SNODGRASS, Edmund C. & SNODGRASS Lucie L. *Green Roof Plants: A Resource and Planting Guide*. Timber Press, Portland, 2006, p. 11.

- SOS MATA ATLÂNTICA. [s.d.]. Disponível em: <www.sosma.org.br>. Acesso em: 15 out. 2014.
- SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. *Diretrizes para o Plano de Ação da Cidade de São Paulo para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas*, São Paulo, 2011.
- . *SP 2040: A Cidade que Queremos*. São Paulo, SMDU, 2012a.
- . *Construindo Cidades Sustentáveis: Síntese do C40 São Paulo Climate Summit 2011*. São Paulo, 2012b.
- . Programa de 100 Parques para São Paulo. [s.d.]. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/programa_100_parques/>. Acesso em: 15 out. 2014.
- “SÃO PAULO Tem só 2,6 Metros Quadrados de Verde por Pessoa”. *O Estado de S. Paulo*, 15 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,sp-tem-so-2-6-metros-quadrados-de-verde-por-pessoa,873217>>. Acesso em: 15 out. 2014.
- DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS (UN DESA). *World Urbanization Prospects, the 2014 Revision*. UN DESA, [s.d.]. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpd/wup/>>. Acesso em: 25 jul. 2014.
- . *World's Population Increasingly Urban with more than Half Living in Urban Areas*. New York, UN DESA, 10 jul. 2014. Disponível em: <www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects.html>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- URUGUAY. Instituto Nacional de Estadística. *Censos 2011*. Montevideo, 2011. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/montevideo.html>>. Acesso em: 26 jul. 2014.
- VAN DER RYN, Sim & COWAN, Stuart. *Ecological Design*. Washington, Island Press, 1996, p. 18.
- WATERMAN, Tim & WAL, Ed. *Basics Landscape Architecture 01: Urban Design*. [s.l.], AVA Publishing, 2009.

<i>Título</i>	<i>Os Desafios da América Latina no Século XXI</i>
<i>Coordenador</i>	Enrique Iglesias
<i>Organizadores</i>	Gerson Damiani
	Adolfo Garcé
	Fabiola Wüst Zibetti
<i>Produção</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Editoração Eletrônica</i>	Igor Daurício
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Revisão de Texto</i>	Igor Daurício
<i>Revisão de Provas</i>	Martin Fernando
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipologia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ
<i>Papel</i>	Certificado FSC® Pólen Soft 80 g/m ² (miolo)
	Certificado FSC® Cartão Supremo 250 g/m ² (capa)
<i>Número de Páginas</i>	424
<i>Tiragem</i>	500
<i>CTP, Impressão e Acabamento</i>	Rettec Artes Gráficas

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 celebraram 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.

“São poucos aqueles que conhecem intimamente a América Latina e sabem combinar pensamento próprio e ação destacada em prol do seu desenvolvimento. Enrique Iglesias é um dos poucos que souberam aliar os dois predicados no exercício das altas funções que ocupou até agora, merecendo a notoriedade global adquirida. Um traço de Iglesias é o seu pleno domínio dos temas que lhe cabem no debate das relações internacionais. Em sua trajetória profissional, em especial os dezessete anos passados na presidência do BID, conheceu muito de perto os problemas e os desafios das Américas. Ninguém melhor do que um líder com essas características para dissertar sobre as conquistas, tendências e reptos do nosso continente.”

Jacques Marcovitch, ex-reitor da USP, durante a cerimônia de posse de Enrique Iglesias como titular da Cátedra José Bonifácio, em 20 de março de 2014



Enrique Iglesias