

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 4 | Número 1 | Abril 2012

**As Regras do Poder e o Poder das Regras:
a institucionalização do regime multilateral
de comércio e suas implicações para as
estratégias de negociação comercial**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Políticas e Desempenhos Macroeconômicos
na América Latina entre 1990 e 2010**

Mario Damill e Roberto Frenkel

**Fome de África: terra e investimento
agrícola no continente africano**

Beluce Bellucci

**O Viés Instrumental da Cooperação Técnica
Horizontal Brasileira**

Pedro Henrique Batista Barbosa

**Cooperação Transfronteiriça e Integração:
oportunidades para o desenvolvimento
do Peru**

José Luis Rhi-Sausi e Nahuel Oddone

**A Política de Empréstimos do Fundo
Monetário Internacional: soberania
e hierarquia na economia política
internacional**

Jaime Cesar Coelho



ipea
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ficha Técnica

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul-Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando a economia política.

E-mail: <tempodomundo@ipea.gov.br>.

Corpo Editorial

Membros

Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento-UNCTAD)

Antônio Carlos Macedo e Silva (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)

Luciana Acioly da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Lyttton Leite Guimarães (Universidade de Brasília, Brasil)

Milko Matijascic (Centro Salesiano/AISS, Brasil)

Pedro Luiz Dalcerro (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Roberto Passos Nogueira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)

Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Suplentes

Gentil Corazza (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Claudio Roberto Amitrano (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Lucas Ferraz Vasconcelos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Miguel Matteo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Editor

Marcos Antonio Macedo Cintra (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores

André de Mello e Souza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Flávia de Holanda Schmidt (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Alves Teixeira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Fracalossi de Moraes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico

Luísa de Azevedo Nazareno

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 4 | Número 1 | Abril 2012

Brasília, 2012

ipea

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : Ipea, 2009.

Quadrimestral.

Edição publicada também em inglês.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

CARTA DO EDITOR 7

AS REGRAS DO PODER E O PODER DAS REGRAS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS
ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL 9

*THE RULES OF POWER AND THE POWER OF RULES: THE INSTITUTIONALIZATION
OF THE MULTILATERAL TRADING REGIME AND ITS IMPLICATIONS TO TRADE
NEGOTIATION STRATEGIES*

Ivan Tiago Machado Oliveira

POLÍTICAS E DESEMPENHOS MACROECONÔMICOS NA AMÉRICA
LATINA ENTRE 1990 E 2010 29

*MACROECONOMIC POLICIES AND PERFORMANCES IN LATIN
AMERICA 1990-2010*

Mario Damill e Roberto Frenkel

FOME DE ÁFRICA: TERRA E INVESTIMENTO AGRÍCOLA
NO CONTINENTE AFRICANO 79

*AFRICA HUNGER: LAND AND AGRICULTURAL INVESTMENT
IN AFRICAN CONTINENT*

Beluce Bellucci

O VIÉS INSTRUMENTAL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA
HORIZONTAL BRASILEIRA 121

*THE INSTRUMENTAL BIAS OF BRAZILIAN HORIZONTAL
TECHNICAL COOPERATION*

Pedro Henrique Batista Barbosa

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E INTEGRAÇÃO: OPORTUNIDADES
PARA O DESENVOLVIMENTO DO PERU..... 153

*CROSS BORDER COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION:
OPPORTUNITIES TO PERU*

José Luis Rhi-Sausi e Nahuel Oddone

A POLÍTICA DE EMPRÉSTIMOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL:
SOBERANIA E HIERARQUIA NA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL 179

*THE IMF LENDING POLICIES: SOVEREIGNTY AND HIERARCHY IN THE
INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY*

Jaime Cesar Coelho

APRESENTAÇÃO

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, órgão que integra a Presidência da República Federativa do Brasil, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

A revista conta com versões em português e inglês e foi idealizada para apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul-Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.

A meta é valorizar o debate a fim de formular proposições para a elaboração de políticas públicas e, neste âmbito, privilegiar as comparações internacionais e a interdisciplinaridade, sempre destacando o papel do planejamento. A *Revista Tempo do Mundo* assume a ambição de formular as questões enfrentadas pela civilização contemporânea que, a um só tempo, deseja usufruir de padrões de vida confortáveis e condições de vida dignas, mas precisa respeitar os limites do que o planeta pode suportar em termos de exploração do meio ambiente.

É importante destacar a homenagem conferida a Fernand Braudel, por meio da valorização de sua formulação que trata do “tempo do mundo”, o que, em conjunto com as “estruturas do cotidiano” e com os “jogos da troca”, define sua originalidade. Braudel sempre buscou tratar das questões que envolvem as dimensões do desenvolvimento em uma perspectiva histórica e de longa duração, enfatizando que o mundo dominado pelo modo de produção com base na acumulação de capital sempre teve de equilibrar a sociedade, o mercado e o Estado. Conforme ensinou o mestre, ali, onde a tarefa foi mais bem-sucedida, houve prosperidade e, onde as dificuldades foram persistentes, os resultados não tiveram o mesmo sucesso.

Essa iniciativa, no Brasil, não é nova, e o grande precursor foi Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*. Esta obra seminal foi saudada por Braudel como inovadora sob o prisma metodológico.

Conselho Editorial

CARTA DO EDITOR

O nono número da *Revista Tempo do Mundo* reúne seis trabalhos que apresentam temáticas variadas acerca de questões relevantes para o panorama internacional contemporâneo. Diante de cenário internacional que ainda carece de regulamentação em muitas de suas searas, a edição é inaugurada com um artigo de Ivan Tiago Machado Oliveira que se propõe a analisar a institucionalização do regime multilateral de comércio – o exemplo mais bem-sucedido de regulamentação internacional com caráter vinculante – ocorrida na Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir da Rodada Uruguai. Passando para questões financeiras internacionais, Jaime Cesar Coelho trata da evolução das políticas de empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), focalizando as evoluções quantitativa e qualitativa dos instrumentos existentes com relação às políticas do fundo e às transformações na ordem mundial.

Na sequência, a revista abre espaço para questões relativas ao desempenho dos países em desenvolvimento em face do contexto econômico internacional. Buscando compreender o desempenho pós-crise internacionais dos países latino-americanos, os autores Mario Dammil e Roberto Frenkel traçam uma relação de causalidade entre as orientações das políticas macroeconômicas implementadas por estes ao longo da última década e a aceleração do crescimento ocorrida em tais economias, bem como sua aparente maior resistência a choques internacionais.

A temática da cooperação internacional é trazida a lume a partir de dois estudos de caso. Primeiramente, Pedro Henrique Batista Barbosa apresenta o estado geral da cooperação técnica horizontal brasileira entre países em desenvolvimento (CTPD), discutindo seus princípios e suas características, sua efetividade e sua instrumentalização como braço da política externa do país, vislumbrada a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e permanecendo ao longo dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Em outro momento, José Luis Rhi-Sausi e Nahuel Oddone trazem o tema da cooperação internacional do Peru, centrando-se em suas relações transfronteiras e, consequentemente, na questão da integração regional. Com isso, os autores buscam dar ênfase à dimensão territorial do desenvolvimento e da integração social, não apenas no Peru, mas também em toda a região.

Finalmente, a *Revista Tempo do Mundo* traz a importante questão do investimento agrícola no continente africano. Em decorrência da crescente presença internacional nos países africanos, Beluce Bellucci apresenta as principais discussões sobre os investimentos fundiário e agrícola na África, bem como suas possibilidades, suas potencialidades, seus riscos e suas perspectivas. A “corrida às terras” é entendida como um fato, e, a partir disto, reflete-se sobre seus desdobramentos para a perspectiva das populações relacionadas.

A variedade temática desta edição reflete a proposta da *Revista Tempo do Mundo* de abordar assuntos diversos com relevância para a economia e a política internacional a partir de perspectivas distintas. Dessa maneira, ressalta-se a importância das sempre bem-vindas contribuições de autores nacionais e internacionais.

AS REGRAS DO PODER E O PODER DAS REGRAS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL

Ivan Tiago Machado Oliveira*

Este artigo tem como objetivo analisar e explicar como a institucionalização do regime multilateral de comércio impactou na regulação do comércio internacional e gerou incentivos aos países para se integrarem ao regime e direcionarem a ele suas estratégias de negociação comercial. Para tanto, examinar-se-á elementos relativos à formação da agenda negociadora segundo as capacidades de articulação política e de poder econômico e político dos países, às regras do poder; e aqueles relacionados a estímulos à participação política de países com menor capacidade de barganha e influência por meio de coalizões e de mecanismos de *enforcement* criados no regime multilateral de comércio, denotando o poder das regras. Consideram-se ainda duas dimensões do regime multilateral de comércio: uma primeira, a dimensão diplomático-jurídica, com foco nas mudanças ocorridas nos mecanismos de solução de controvérsias e seus efeitos sobre a política de disputas comerciais no regime, e uma segunda, a dimensão político-negociadora, relacionada à formação de novas coalizões entre países em desenvolvimento no novo contexto negociador do regime multilateral. Por fim, algumas considerações finais são apresentadas sobre as implicações da institucionalização do regime multilateral de comércio para as estratégias de negociação comercial.

Palavras-chave: multilateralismo; política comercial; OMC; regime internacional; institucionalização.

THE RULES OF POWER AND THE POWER OF RULES: THE INSTITUTIONALIZATION OF THE MULTILATERAL TRADING REGIME AND ITS IMPLICATIONS TO TRADE NEGOTIATION STRATEGIES¹

The article aims to analyze and explain how the institutionalization of the multilateral trading regime affected the international trade regulation and created incentives for countries to integrate it and to direct their trade negotiation strategies to it. To accomplish this, I will examine some factors related to the way the negotiating agenda is set, according to the capabilities of political articulation and the economic and political power of countries, the rules of power; and those which encourage the political participation of less powerful countries by using coalitions and enforcement mechanisms created at the multilateral trading regime, denoting the power of rules. Two dimensions of the multilateral trading regime are taken into account: first, the legal-diplomatic dimension, focusing on changes in dispute settlement mechanisms and their effects on the politics of the trade disputes at the regime; and second, the political-negotiating dimension, related to the creation of new coalitions among developing countries in the new context of the negotiations at the multilateral trading regime. Finally, some concluding remarks are presented on the implications of the institutionalization of the multilateral trading regime for trade negotiation strategies.

Keywords: multilateralism; trade policy; WTO; international regime; institutionalization.

JEL: F53; F13.

Rev. Tempo do Mundo, 4(1): 9-28 [2012]

* Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Cerca de cinquenta anos após a Conferência de Havana e a tentativa de criação da Organização Internacional do Comércio, construíram-se as bases, pela via multilateral, para a edificação de uma “nova” ordem comercial internacional, fundamentada no direito e com mecanismos que deram caráter vinculante às decisões tomadas multilateralmente. A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, que conta 155 membros e regula mais de 95% do comércio internacional de bens, representou um marco diplomático-jurídico internacional que veio a desempenhar um importante papel no cenário mundial caracterizado pelo incremento substancial da interdependência econômico-comercial.¹ Com isso o *regime multilateral de comércio*, criado após a Segunda Guerra Mundial, ganhou força enquanto instituição reguladora das trocas internacionais.

Utiliza-se neste artigo o conceito de regimes internacionais apresentado por Krasner (1982). Segundo este autor, os regimes são: “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada questão-área” (tradução nossa).² Os regimes coordenam, assim, a atuação dos Estados e dos demais atores internacionais por meio de convergência de expectativas com vistas a atingir os objetivos almejados em temas específicos. Em sendo um regime internacional, o regime multilateral de comércio é formado por princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisões em torno dos quais as expectativas dos atores convergem acerca das relações comerciais internacionais.

A *institucionalização* do regime multilateral de comércio, ocorrida a partir da Rodada Uruguai, deve ser entendida como resultado de um processo de mudança institucional que conferiu maior força, robustez e estabilidade ao regime multilateral de comércio, ampliando seu poder de *enforcement* e estimulando a participação de seus membros, particularmente dos países em desenvolvimento, nos mecanismos negociadores de novas regras multilaterais.³ Vale destacar que a institucionalização pode ocorrer de forma incremental ou no contexto de *conjunturas críticas*, com maior ou menor continuidade. A Rodada Uruguai pode ser analisada enquanto uma *conjuntura crítica*, na qual surgiram oportunidades para a realização de reformas institucionais com mudanças importantes quanto à

1. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) (2012).

2. Em inglês, no texto original: “*principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area*” (Krasner, 1982, p. 185).

3. Para mais informações sobre os elementos teóricos que embasam o conceito de *institucionalização*, ver Hall e Taylor (1996), True, Jones e Baumgartner (1999), Mahoney (2000), Streeck e Thelen (2005), Levitsky e Murillo (2009), Mahoney e Thelen (2010) e Mabee (2011).

agenda negociadora e ao *enforcement* das regras. Pode-se, também, compreender a mudança enquanto *reprodução por adaptação* institucional, marcada pelo incremental e pela continuidade em uma trajetória institucional, agora com características mais definidas enquanto instituição forte.

Assim, os acordos do fim da Rodada Uruguai demarcaram uma mudança de relevo no quadro da regulação política do comércio mundial. A OMC tem os mesmos princípios e normas basilares que davam suporte ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), quais sejam: não discriminação (Cláusula da Nação Mais Favorecida – NMF), reciprocidade e tratamento nacional. Além disso, o quadro legal que sustenta o Sistema Geral de Preferências (SGP), a discriminação positiva relativa aos países em desenvolvimento, foi herdado e mantido no regime multilateral reformulado. Para dialogar com o conceito de mudança nos regimes internacionais proposto por Krasner (1982), pode-se afirmar que as transformações observadas e consolidadas na Rodada Uruguai representaram uma mudança dentro do regime multilateral de comércio, mas não de regime. Segundo Krasner (1982), a mudança de um regime ocorre apenas com a modificação nos princípios e nas normas que o sustentam. Alterações nas regras e nos procedimentos de tomada de decisão representam mudanças dentro de um mesmo regime.

Tendo em conta o contexto e os conceitos apresentados nesta introdução, o objetivo deste artigo é analisar e explicar como a institucionalização do regime multilateral de comércio impactou na regulação do comércio internacional e gerou incentivos aos países a se integrarem e direcionarem a ele suas estratégias de negociação comercial. Para realizar a análise do processo de institucionalização do regime após a Rodada Uruguai, consideram-se duas dimensões do regime multilateral de comércio. Na seção 2, examinar-se-ão os elementos relativos às *regras do poder*, que determinam a formação da agenda negociadora segundo as capacidades de articulação política e de poder econômico e político dos países. Trata-se, pois, da análise da dimensão diplomático-jurídica do regime, com foco nas mudanças ocorridas nos mecanismos de solução de controvérsias e seus efeitos sobre a política de disputas comerciais no regime. Em seguida, na seção 3, analisar-se-á o *poder das regras*, que estimulam a participação política de países com menor capacidade de barganha e influência por meio de coalizões e mecanismos de *enforcement* criados no regime multilateral de comércio. A análise recai sobre a dimensão político-negociadora do regime, relacionada à formação de novas coalizões entre países em desenvolvimento no novo contexto negociador do regime multilateral. Por fim, na seção 4, algumas considerações finais são apresentadas sobre as implicações da institucionalização do regime multilateral de comércio para as estratégias de negociação comercial.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E SEUS EFEITOS NA DIMENSÃO DIPLOMÁTICO-JURÍDICA DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

No que concerne à dimensão diplomático-jurídica, vale lembrar que embora já existissem procedimentos de solução de controvérsias no GATT, eles não tinham funcionamento efetivo, uma vez que os mecanismos de tomada de decisão por consenso possibilitavam ao próprio país demandado bloquear o andamento do processo. Ademais, era precária a própria institucionalidade do sistema, o que conferia aos mais poderosos o bônus de realização de ações de proteção comercial e desrespeito às regras acordadas multilateralmente sem contestação efetiva. Os países em desenvolvimento, pelo fato de obterem tratamento especial e diferenciado no sistema multilateral, por meio da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação), adotada ao fim da Rodada Tóquio (1973-1979), seguiram sendo *free riders* até a Rodada Uruguai (1986-1994), o que os incentivava a uma posição relativamente marginal nos mecanismos de solução de controvérsias do regime. Ademais, a maioria desses países fazia uso das *Cláusulas de Escape*, particularmente ao Artigo XVIII do GATT, que os permitiam realizar políticas de desenvolvimento econômico com uso de mecanismos de proteção comercial.⁴

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, com poder efetivo fundamentado no direito internacional, é apreendido como essencial para análise da mudança no regime multilateral de comércio. Este elemento engendra a criação de um sistema de soluções de controvérsias que se distingue por ser mais *rule-oriented*, o que dá maior efetividade e legitimidade ao próprio regime. Embasando-se na regra do *consenso negativo*⁵ e em uma nova institucionalidade jurídica com mecanismos melhorados de *enforcement*, como a criação do Órgão de Apelação (OA), passa-se a um sistema de decisão em que o impedimento de um processo contencioso por parte de um país demandado fica impossibilitado.

Ao tratar da importância do sistema de solução de controvérsias do regime multilateral de comércio, Fonseca Junior (2008) assevera que na área comercial a OMC reforça substancialmente o GATT, tendo as modalidades de solução de controvérsias alcançado padrões de tipo jurisdicional, o que obriga as partes perdedoras a ressarcir por danos causados por infração das regras e normas do regime.

Thorstensen e Oliveira (2011) chamam atenção para o caráter *sui generis* dos mecanismos de solução de controvérsias presentes no regime multilateral de comércio institucionalizado, uma vez que este aplica princípios e práticas tanto do *Civil Law* como do *Common Law*. Destarte, apesar de as decisões dos painéis e

4. O Brasil, por exemplo, fez uso frequente do Artigo XVIII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) para justificar políticas de reserva de mercado durante todo o período em que integrava o regime multilateral de comércio e, paralelamente, implementava o modelo de substituição de importações.

5. Com o consenso negativo, todos os membros da OMC, inclusive o ganhador da disputa, teriam de decidir pela não adoção do relatório do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

das apelações só se aplicarem aos casos em questão, elas se tornam jurisprudência no sistema e passam a orientar decisões futuras do OSC. A atual regulação multilateral do comércio internacional se baseia, pois, não só na análise dos acordos comerciais assinados ao fim da Rodada Uruguai, mas também na interpretação do Órgão de Apelação sobre casos em disputa. Para os autores, o Órgão de Solução de Controvérsias deve ser observado como um mecanismo único no sistema internacional, dado que políticas consideradas em desacordo com as regras do regime multilateral do comércio devem ser modificadas para que não sejam passíveis de retaliação comercial. Esta possibilidade confere à OMC poder, distinguindo-a de outras organizações internacionais sem capacidade de *enforcement*.

As mudanças nos mecanismos de solução de controvérsias do regime multilateral de comércio, ocorridas na Rodada Uruguai, foram lideradas pelos Estados Unidos, que se fundamentaram na ideia de que sua atuação mantinha-se em maior conformidade com as regras multilaterais que a de seus parceiros comerciais. Além disso, os Estados Unidos desejavam que as regras refletissem os objetivos de sua política comercial. No entanto, como afirmam Barton *et al.*, “No meio da Rodada Uruguai, não foram apenas os interesses dos Estados Unidos que alimentaram os esforços de reforma, mas a percepção por outros de que a reforma limitaria a ação unilateral dos Estados Unidos” (tradução nossa).⁶ Assim, em um primeiro momento da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, se posicionaram de forma reativa e cética acerca da criação de mecanismos mais eficazes de solução de diferenças comerciais entre os membros do regime. Em seguida, passaram a observá-la como elemento importante para a defesa de seus interesses no quadro do regime multilateral que se renovava.

É importante lembrar que um sistema de solução de controvérsias mais eficaz e poderoso não elimina por completo o descumprimento ilegal de compromissos assumidos multilateralmente, o que denota a complexidade da interação entre os países ao tentarem construir regras para gerir suas trocas materiais e a permeabilidade das regras à política. A relação entre o interesse específico de um país, condicionado pela sua posição de poder no mundo, e as normas acordadas multilateralmente é de tensão constante, trabalhada por meio da negociação diplomática e da definição de pontes de conexão entre esses interesses e as regras multilaterais. Como afirma Fonseca Junior (2008, p. 23),

a existência de regras não dissolve interesses particulares, mas os limita, oferecendo coordenadas para modos de projetá-los. Mas esses constrangimentos devem ser compensados por vantagens. Assim se explica por que, mesmo individualistas, os Estados tenham desenvolvido *interesses multilateralizáveis*, ou seja, que encontram caminhos de realização pela via da cooperação (grifo nosso).

6. Em inglês, no texto original: “By the middle of the Uruguay Round, it was not only the U.S. interests that fueled reform efforts but the perception by others that reform would constrain unilateral U.S. action” (Barton *et al.* 2006, p. 70).

Para Fonseca Junior (2008), a convergência entre a regra e o interesse particular, entre a perda pelo constrangimento e o ganho pela cooperação define o *interesse multilateralizável*. Assim, a essência de um regime multilateral estaria na compreensão de como e quando convergem as regras e os interesses. A tensão entre interesses particulares defendidos pelos Estados e as regras acordadas multilateralmente dá contornos à ação do OSC e à sua capacidade de moldar o comportamento de seus membros.

Segundo Barton *et al.* (2006), “Regras processuais e processos têm operado para permitir efetivamente que os membros poderosos da OMC influenciem fortemente o estabelecimento e a aplicação de regras substantivas, o que é crucial para manter o seu apoio político à organização” (tradução nossa).⁷ Entretanto, o aumento de cooperação institucionalizada entre países em desenvolvimento para a formatação da agenda de negociações de novas regras na OMC é analisado pelos próprios autores como elemento capital para se entender o sistema de solução de controvérsias na atualidade.

Ao analisar a importância da institucionalização do regime multilateral de comércio no que concerne à previsibilidade e à estabilidade das relações econômicas internacionais, Barral (2007) afirma que uma análise do sistema de solução de controvérsias da OMC permite concluir que ele trouxe “(...) um maior grau de previsibilidade e estabilidade das relações econômicas internacionais.” (Barral, 2007, p. 82). Além disso, segundo o autor, a possibilidade de os países em desenvolvimento, especialmente os de maior desenvolvimento institucional e econômico, terem como alternativa a ação pela via jurídica em contenciosos comerciais gera legitimidade e confiabilidade ao multilateralismo comercial, o que reforça sua relevância para a estruturação da ordem internacional.

Um importante aspecto do processo de solução de controvérsias na OMC diz respeito à possibilidade de retaliação cruzada, que reforça sua capacidade de *enforcement* e incentiva a participação de países em desenvolvimento. A retaliação cruzada permite o uso de medidas de suspensão de concessões em bens, serviços e direitos que não aqueles aos quais o contencioso encontra-se vinculado. Ao fim do processo, o Órgão de Apelação estabelece em seu relatório a possibilidade ou não de retaliação que envolva distintos setores e acordos da OMC, considerando a gravidade das violações às regras multilaterais.

Anderson (2002) destaca o potencial injusto e danoso da retaliação para um país pequeno e pouco desenvolvido que ganhe uma disputa, tendo em vista que terá efeitos sobre a oferta de produtos importados que podem ser de importância

7. Em inglês, no texto original: “WTO procedural rules and processes have been operating to effectively permit powerful WTO members to strongly influence the establishment and enforcement of substantive rules, which is crucial to maintaining their political support for the organization” (Barton *et al.* 2006, p. 88).

para sua economia. A retaliação cruzada amplia a flexibilidade de ação do país, que passará a ter um espectro de setores maior para escolher, podendo deixar de fora setores mais dependentes de importações do país demandado (ver o exemplo do algodão entre Brasil e Estados Unidos no box 1).

Segundo dados da OMC, de um total de mais de 420 casos iniciados, a retaliação cruzada foi autorizada em cinco oportunidades pelo OSC, sendo o caso do contencioso do algodão iniciado pelo Brasil contra os Estados Unidos o mais recente.⁸ No que tange à forma das contramedidas autorizadas neste caso, a decisão dos árbitros não as limitou ao comércio de bens e abrangeu outras áreas, como direitos de propriedade intelectual. Segundo o Órgão de Apelação, o instrumento da retaliação cruzada, além de juridicamente adequado, justificou-se à luz da natureza e da gravidade das violações realizadas pelos Estados Unidos, inclusive pela insistência em manter os programas acionados apesar da decisão contrária na OMC. Pode-se, assim, constatar que esta ação contribui para fortalecer a credibilidade do mecanismo de solução de controvérsias da OMC com solidez jurídica, ao demonstrar que o sistema é capaz de reconhecer as assimetrias existentes entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, fornecendo, pela via do direito internacional, meios de compensação aos prejuízos causados e ampliando a capacidade de barganha política dos países em desenvolvimento (Spadano, 2008).

Desde a criação da OMC, e com o conseqüente aprimoramento institucional do sistema, observa-se um aumento da participação de países em desenvolvimento como demandantes em contenciosos comerciais em seu OSC, particularmente em temas agrícolas, bebidas, têxteis, aço e outros manufaturados. Para Cardoso (2008, p. 53): “Os países novatos na globalização aprenderam a utilizar a OMC para defender seus interesses contra o protecionismo dos ricos ou a usar as regras dos tratados de proteção intelectual de modo a defender os interesses específicos de seus povos”.

Ademais, o uso da solução de controvérsias na OMC deve ser compreendido como uma dimensão atrelada à lógica da pressão política e de legitimação de direitos acordados no regime multilateral. Ao analisarem a importância dos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias, Azevedo e Ribeiro (2009, p. 8) afirmam:

Acionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos. As disputas levadas à OMC colocam a descoberto comportamentos protecionistas, violações a compromissos assumidos no plano multilateral e aplicação incorreta de acordos negociados livremente por países soberanos. Em muitos casos, as controvérsias inspiram a revisão desses mesmos acordos ou ainda a discussão acerca da necessidade de preencher lacunas existentes nas disciplinas multilaterais.

8. Dados de janeiro de 1995 até novembro de 2011.

De 2001 a 2011, os países em desenvolvimento se destacaram enquanto demandantes em ações no sistema de solução de controvérsias da OMC.⁹ Não obstante, o aumento da participação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC, o protagonismo dos Estados Unidos e da União Europeia (UE) no OSC, as duas maiores potências comerciais do mundo, continua a ser observado quando se analisa os dados acumulados acerca dos contenciosos. O Brasil tem sido um ativo participante no sistema de solução de controvérsias da OMC, destacando-se entre os países em desenvolvimento com maior número de participação em contenciosos como demandante.

A modesta participação chinesa, se comparada ao seu peso crescente no comércio internacional, se deve ao processo de adaptação de suas regras e políticas aos acordos multilaterais, como determinado em seu protocolo de adesão à OMC em 2001. De toda forma, já chama atenção o número de contenciosos abertos tendo a China como parte demandada, superando em número as demandas contra os demais países em desenvolvimento, bem como sua participação como terceira parte, denotando uma política de aprendizado sobre contenciosos e defesa preventiva em questões que afetem potencialmente os interesses chineses. Os efeitos da integração da China à economia internacional sobre a concorrência em diversos setores (como calçados, têxteis e, crescentemente, manufaturados) explicam o aumento dos conflitos comerciais em disputa no sistema da OMC.

TABELA 1
Participação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2012)

País	Demandante	Demandado	Terceira parte
Estados Unidos	100	115	94
União Europeia	86	70	118
Brasil	25	14	67
Índia	21	21	74
Argentina	15	17	39
China	8	26	89

Fonte: OMC (dados até 22 de maio de 2012).
Elaboração do autor.

Na tabela 1, ao se analisar a participação o Brasil mais detidamente, por exemplo, observa-se que o país foi demandante em 25 casos, número bem inferior àquele observado para os Estados Unidos e a União Europeia, mas relativamente alto caso se pondere pelo peso do país no comércio internacional e mesmo em comparação com outros países em desenvolvimento. Nos casos em que o Brasil foi acionado no OSC,

9. Em 2010, por exemplo, os países em desenvolvimento iniciaram mais de 70% dos casos no OSC da OMC, de acordo com dados da organização, disponíveis em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm>.

chama atenção o fato de o país estar envolvido em um número de contenciosos inferior ao de países em desenvolvimento com características semelhantes no que concerne à participação no comércio internacional e à atuação no regime multilateral, como Índia e Argentina. A participação brasileira no sistema de solução de diferenças comerciais coaduna-se com a atuação do país em defesa do multilateralismo comercial.

O reforço da institucionalidade e da capacidade de *enforcement* das regras multilaterais é destacado como um elemento de importância para a inserção internacional do Brasil no quadro do comércio internacional, com maior estabilidade e previsibilidade de regras, reforçando sua estratégia no regime multilateral de comércio. Esta ação vincula-se igualmente à estratégia brasileira de formação de coalizões entre países em desenvolvimento no intuito de estruturar interesses para influenciar a agenda negociadora, ou seja, para que a criação de novas regras para o comércio internacional se dê de forma mais equilibrada.

BOX 1

O contencioso do algodão – Brasil versus Estados Unidos

O Brasil já acionou por dez vezes os Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, o maior número de casos entre aqueles nos quais o Brasil foi demandante. Entretanto, um caso em particular chama atenção da comunidade de estudos do comércio internacional, e da sociedade em geral, nos últimos anos: o contencioso contra os Estados Unidos que questionou, à luz das regras acordadas na OMC, o apoio interno e os subsídios às exportações norte-americanas de algodão. A atenção dispensada ao caso se justifica na medida em que os Estados Unidos mantiveram os programas distorcivos de apoio interno e às exportações de algodão, descumprindo as determinações do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para o contencioso. Ademais, o caso apresenta elementos que auxiliam a pensar a importância do mecanismo de solução de conflitos no quadro do sistema multilateral e a sua relação com a legitimidade e a consistência do próprio sistema, particularmente vinculada à atuação de países em desenvolvimento.

Desde o início do processo, com a abertura de consultas em setembro de 2002, passaram-se cerca de dois anos e meio até a adoção do relatório do Órgão de Apelação. Mesmo com o fim do prazo concedido legalmente à retirada dos subsídios considerados proibidos ou que causaram prejuízo grave ao Brasil, os Estados Unidos mantiveram uma postura intransigente e não realizaram as mudanças indicadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Apenas após um ano do fim da derrogação do prazo para retirada dos subsídios, não cumprido pelos Estados Unidos, o Brasil solicitou a abertura de um painel de implementação, o que denota um posicionamento aberto a negociações e barganhas por parte do Brasil *vis-à-vis* os Estados Unidos que não encontrou interlocução.

(Continua)

(Continuação)

Por meio de procedimento arbitral, retomado pelo Brasil em 2008 e com decisão divulgada em agosto de 2009, estabeleceu-se o montante e as medidas de suspensão de concessões via decisão arbitral. O Brasil foi autorizado a adotar contramedidas em um montante composto de duas parcelas: *i*) um valor fixo de US\$ 147,3 milhões ao ano, relativo aos subsídios que causam prejuízo grave na forma de supressão dos preços internacionais do algodão, subsídios “acionáveis”; e *ii*) com relação aos subsídios proibidos, um montante variável calculado a cada ano, atualizado com base em dados relativos às exportações norte-americanas de vários produtos que tiverem se beneficiado do programa de garantias de crédito GSM-102.

No que tange à forma das contramedidas autorizadas, a decisão dos árbitros não as limitou ao comércio de bens e abrangeu outras áreas, como direitos de propriedade intelectual. Autorizou-se, pois, a *retaliação cruzada*. O instrumento da *retaliação cruzada*, ademais de juridicamente adequado, justificou-se à luz da natureza e da gravidade das violações feitas pelos Estados Unidos, inclusive pela insistência em manter os programas acionados mesmo com decisão contrária na OMC. Pode-se, assim, analisar que essa ação contribui para fortalecer o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, ao demonstrar que o sistema é capaz de reconhecer as assimetrias existentes entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, fornecendo meios de compensação aos prejuízos causados pela via do direito internacional. O governo brasileiro estabeleceu, em fevereiro de 2010, procedimentos a serem utilizados em caso de suspensão de concessões na área de propriedade intelectual contra os Estados Unidos. Em março, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), após consulta pública ao setor privado e negociações internas no governo, divulgou a lista de retaliação em bens anunciada pelo Brasil, que atinge *per se* um dos maiores valores de retaliação na história da OMC: US\$ 591 milhões. Com base no ano de 2008, o valor total chega aos US\$ 829 milhões, sendo US\$ 238 milhões reservados para *retaliação cruzada*. Após a pressão exercida pelo Brasil a fim de colocar em prática a retaliação cruzada, os Estados Unidos buscaram uma solução negociada para o caso, cedendo fundos para o setor algodoeiro no Brasil e facilitando o comércio em áreas de interesse para o país.

De um total de mais de 420 casos iniciados até hoje, a retaliação no caso do contencioso do algodão contra os Estados Unidos é a quinta a ser autorizada pelo OSC da OMC. Apenas Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão, como demandantes, já retaliaram, tendo Estados Unidos ou União Europeia como acusado nos casos. Alguns membros já foram autorizados, mas não retaliaram, basicamente por terem encontrado espaço para negociação e chegado a um acordo com a parte demandada: Brasil (em dois casos: contra o Canadá no caso de aeronaves e no caso envolvendo a Emenda Byrd contra os Estados Unidos), Chile, Índia, Coreia do Sul, México, Equador e Antigua e Barbuda.

Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), adaptado de Oliveira (2010).

Sobre a percepção de atores domésticos acerca da abrangência e do impacto das regras multilaterais e da eficácia do sistema de solução de controvérsia da OMC, Jackson (2002) afirma que à medida que as empresas começam a aceitar a eficácia de um sistema orientado por regras e começam tê-lo em conta em

seu planejamento estratégico, percebe-se geralmente que estas empresas veem valor no sistema, mesmo que possam sentir que elas perderiam oportunidades de afetar as atividades de seu próprio país. Para este autor, as regras e a forma como as normas são executadas, como em um sistema de solução de controvérsias, também têm um impacto sobre os cidadãos, e este impacto é cada vez maior à proporção que aumentam as questões relativas às políticas de regulação doméstica que estão sob a égide do regime multilateral de comércio.

Ao analisar o regime multilateral de comércio, por ele denominado de sistema, Moore (2003) reitera que: “Este é um sistema precioso, a joia da coroa do multilateralismo. No entanto, é vulnerável e só pode prosperar com o apoio contínuo dos membros, que devem estar dispostos a cumprir as regras que eles acordaram” (tradução nossa).¹⁰ Como salienta este autor, o fato é que o regime multilateral de comércio, com todas as suas imperfeições, dá mesmo aos países com economias menores e mais pobres poder de negociação e segurança muito maiores do que eles teriam fora do regime. As negociações multilaterais permitem que os países mais fracos agreguem sua influência e seus interesses coletivos, em oposição às negociações bilaterais ou mesmo regionais em que os mais fracos não têm praticamente nenhuma influência no processo negociador.

3 OS EFEITOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO NA DIMENSÃO POLÍTICO-NEGOCIADORA DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Na dimensão político-negociadora da *institucionalização* do regime multilateral de comércio, relacionada à formação de novas coalizões entre países em desenvolvimento no novo contexto negociador do regime multilateral, observa-se com nota o fato de os países em desenvolvimento aceitarem o desafio a eles colocado na Rodada Uruguai, fundamentalmente pela pressão dos Estados Unidos, como já se examinou, de se posicionarem ativamente nas negociações de novas regras e acordos. A saída da posição de *free rider* no contexto de mudança institucional trouxe aos países em desenvolvimento importantes incentivos para reestruturar suas estratégias de integração no regime e com reposicionamento crítico nas negociações comerciais multilaterais.

Na análise de Das (2007), a Rodada Uruguai marcou um *turning point* no envolvimento das economias em desenvolvimento nas negociações comerciais multilaterais que teve reflexos na extensa consolidação de tarifas, na participação em acordos sobre medidas para liberalizar restrições ao comércio de vários tipos e na aceitação geral de direitos e obrigações com a adesão plena à recém-criada OMC.

10. Em inglês, no texto original: “This is a precious system, the jewel in the crown of multilateralism. However, it is vulnerable and can only thrive with the continued support of Member governments, who must be willing to abide by the rules they agreed upon” (Moore, 2003, p. 109).

Duas consequências não intencionais do Acordo de Marraqueche são fundamentais para se examinar o regime multilateral de comércio institucionalizado, segundo Baldwin (2010b). Uma primeira consequência se relaciona com a constituição do *single undertaking* e reforço do sistema de soluções de controvérsias e seus efeitos sobre a formação de grupos e coalizões de interesse em países em desenvolvimento. Quanto a este aspecto, Baldwin (2010a) afirma que devido ao *single undertaking* e ao *Dispute Settlement Understanding* (DSU), os países em desenvolvimento teriam de obedecer. Consequentemente, eles teriam de fazer objeção àquilo que ameaçasse seus interesses. Uma vez que o pacote final da Rodada Uruguai incluiu regras mais profundas sobre barreiras relativas a temas de regulação doméstica e o DSU as deu capacidade de *enforcement* no processo de institucionalização do regime, novos grupos de interesse foram ativados politicamente.

Uma segunda consequência não prevista advinda da Rodada Uruguai, considerada como uma *conjuntura crítica* a partir da qual se processou a institucionalização do regime, referencia-se nos princípios da reciprocidade e do consenso e sua relação com o tamanho limitado de muitas economias em desenvolvimento. Para Baldwin (2010a), nesta conjuntura, criou-se um incentivo à formação de blocos defensivos, como observado já na Rodada Uruguai, com desestímulos a posicionamentos ofensivos devido ao reduzido poder de barganha de parte dos países em desenvolvimento. O princípio da reciprocidade e o tamanho da maioria dos mercados em desenvolvimento limitaram sua capacidade de demandar a abertura de mercados em outros países. Portanto, havia pouco a ganhar com novas coalizões ofensivas. Na análise de Baldwin (2010a), o princípio do consenso, ao contrário, deu a coalizões de países em desenvolvimento um poder ampliado de bloqueio e barganha, ou seja, incrementou seu poder defensivo.

Embora a formação de coalizões não seja nova nas negociações comerciais, ocorreu uma proliferação e formalização destas coalizões desde a criação da OMC, e particularmente depois do lançamento da Rodada Doha, em 2001. A informalidade que marcava as coalizões existentes no GATT deu lugar à formação de grupos coordenados, formalizados e com visibilidade pública. Como analisa Patel (2007), a construção de coalizões emergiu como um elemento capital do processo de construção de consensos na OMC. Sob a égide do GATT, coalizões de países em desenvolvimento eram desencorajadas e vistas como uma ameaça para o regime multilateral de comércio. Na Rodada Doha, alguns membros e o secretariado da OMC incluíram deliberadamente as coalizões no processo de tomada de decisão, reconhecendo sua função representativa. Para Patel (2007), a rede institucionalizada de construção de coalizões tornou-se um meio dominante de administrar a complexidade que envolve a busca do consenso em negociações multilaterais com mais de 150 países.

Ao destacar as alterações na formatação das coalizões negociadoras de países em desenvolvimento na OMC e no GATT, Patel (2007) identifica quatro fatores de diferenciação.

- 1) Enquanto na era do GATT os grupos de países em desenvolvimento trabalharam pela reestruturação de todo o sistema de comércio e pela criação de uma nova ordem econômica internacional, no período posterior à criação da OMC as coalizões estão preocupadas em trabalhar na estrutura comercial existente, envolvendo-se proativamente nas negociações.
- 2) O esquema de barganha por meio de coalizões tornou-se mais formalizado, com muitos grupos compartilhando capacidade técnica e desenvolvendo plataformas comuns de negociação, diferentemente das coalizões anteriores, que eram fundamentalmente estruturadas a partir de trocas informais de informações.
- 3) As coalizões desempenham um papel mais proeminente e com visibilidade pública por meio de declarações, conferências de imprensa e campanhas midiáticas.
- 4) Enquanto sob os auspícios do GATT as coalizões de países em desenvolvimento se posicionavam de forma apreensiva e reticente quanto ao papel da sociedade civil, na OMC elas têm feito tentativas de aproximação com atores da sociedade civil a fim de desenvolver análises complementares e de se engajarem em campanhas e *advocacy networks*.

Observa-se que a proliferação de alianças simultâneas entre países em desenvolvimento e o engajamento entre coalizões para a troca de informações e coordenação de posições têm ampliado a negociação política comercial no seio do regime multilateral, principalmente desde a sua *institucionalização* (Narlikar, 2003). Para Damico (2007, p. 1), “As coalizões atuam como um contrapeso eficiente que permite aos PEDs (países em desenvolvimento) melhor enfrentar os desafios da negociação e combinar seus conhecimentos técnicos de modo eficiente e que ofereça respostas competentes a um debate crescentemente sofisticado”.

Entre as coalizões negociadoras formadas no regime multilateral de comércio desde a Rodada Tóquio, destaca-se o G-20, criado em 2003 entre países em desenvolvimento.¹¹ O grupo caracteriza-se fundamentalmente enquanto coalizão defensiva antissubsídios com vistas a pressionar por redução da proteção agrícola nos países desenvolvidos, particularmente Estados Unidos, Europa e Japão.

11. O G-20 reúne 23 membros da OMC: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, África do Sul, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

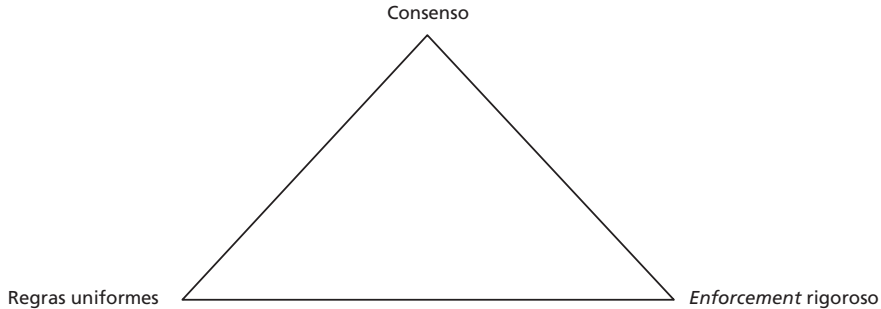
Tendo em conta a importância do tema agrícola e da agenda do desenvolvimento para a Rodada Doha, bem como a articulação política de seus membros, especialmente Brasil e Índia, o G-20 ganhou *status* de primeira ordem no novo quadro político das negociações na OMC (Narlikar e Tussie, 2004). Sobre a importância do G-20 para a organização de ações e posicionamentos de países em desenvolvimento nas negociações agrícolas na OMC, Lima e Hirst (2009, p. 14) afirmam que:

(...) a formação do G-20, no âmbito da Rodada Doha, foi o primeiro movimento de retomada dos temas da agenda do desenvolvimento no período pós-Guerra Fria, pós-crisis de endividamento e fiscal do Terceiro Mundo, bem como de perda do dinamismo político do G-77. Sua atuação foi crucial para a renovação da parceria Índia-Brasil na coordenação da ação coletiva dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento.

Não se pode deixar de notar que a coordenação no G-20 reúne países com produtividade e competitividade agrícolas muito díspares, que embasam interesses e posições negociadoras igualmente distintas mesmo nas negociações agrícolas. Brasil, China e Índia, por exemplo, líderes do processo de coordenação e novos convidados para as reuniões de definição dos acordos com as grandes potências comerciais, apresentam interesses discrepantes em muitos pontos da agenda de negociações, como ficou claro no último importante impasse da Rodada Doha, em 2008, quando China e Índia não aceitaram o acordo sobre salvaguardas agrícolas por limitar o uso deste mecanismo de proteção. O G-20 é marcado, pois, por uma heterogeneidade importante entre seus membros, encontrando uma agenda convergente de interesse quase que exclusivamente nas demandas por redução de subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, o que limita a ação ampliada do grupo.

Ao considerar a análise da política de negociações na nova configuração do regime multilateral de comércio, Baldwin (2010b) enxerga em elementos de força do regime institucionalizado um de seus pontos fracos: a dificuldade de se chegar à conclusão de negociações comerciais multilaterais, como observado na Rodada Doha, negociada há quase dez anos. Baldwin (2010b) apresenta a *trindade impossível* da tomada de decisões na OMC: alcançar o consenso nas negociações entre seus 153 membros, conseguir formatar regras uniformes e universais e garantir o *enforcement* rigoroso das regras existentes. A figura 1 ilustra o triângulo formado pela *trindade impossível* de Baldwin (2010b).

FIGURA 1

A trindade impossível da tomada de decisões na OMC

Fonte: Baldwin (2010b).
Elaboração do autor.

Na apreciação realizada por Baldwin (2010b), o “mecanismo de rolo compressor” e o “princípio do não-obedeça-não-conteste com NMF” existentes no GATT garantiam seu funcionamento enquanto fórum de negociação de forma facilitada e eficaz. O regime funcionaria então no rearranjo das forças da economia política presentes em cada um dos países de forma que a proteção anteriormente observada como ótima no contexto político do país passava a ser removida. Por outro lado, o fato de poucos países desenvolvidos definirem a agenda negociadora, fundamentada nos interesses e nas concessões acordados com seus interesses, e de os países em desenvolvimento conseguirem seguir pegando carona nas liberalizações trazia o consenso mais facilmente à mesa negociadora.

Aplicando-se o argumento da *trindade impossível* de Baldwin (2010b) na análise dos impasses da Rodada Doha, tem-se um quadro em que, se for garantida a manutenção do *enforcement* rigoroso, ou se criariam regras não uniformes, o que fragilizaria o aspecto universal do regime, ou se acabaria com a necessidade do consenso, elemento importante na caracterização mais democrática do regime, para se concluir as negociações. Em uma ou em outra opção, a ativa participação dos países em desenvolvimento no quadro de mudanças na ordem internacional, tanto no campo econômico quanto no político, traz complexidade à possibilidade de reforma eventual de normas e regras do regime multilateral de comércio, se realmente vislumbrada como necessária politicamente por seus membros.

Não obstante a estruturação dificultada de consenso na formação de regras uniformes no regime, com sua *institucionalização*, em particular em sua dimensão diplomático-jurídica, ou seja, de fortalecimento de seus mecanismos de *enforcement*, ampliou-se o interesse no alargamento ainda maior da agenda multilateral do comércio, sob os auspícios da OMC. Esta particularidade do regime o faz foco de atenção na agenda econômica internacional, reforçando os incentivos

à participação multilateral. Na nova agenda comercial, estariam presentes temas como a relação entre câmbio e comércio internacional, biocombustíveis e meio ambiente, comércio e trabalho, entre outros. Para Mattoo e Subramanian (2009), “A agenda comercial precisa ser ampliada para incluir uma discussão sobre todas as barreiras comerciais – sobre importações e exportações – e políticas de biocombustíveis, incluindo as tarifas sobre importações” (tradução nossa).¹²

Como analisado por Thorstensen (2010-2011), embora já exista em alguns acordos da OMC elementos que tragam algum tipo de regulação à relação câmbio-comércio, como os Artigos XV e XXIII do GATT, o Acordo sobre Valoração Aduaneira e o Acordo de Subsídios, por exemplo, a OMC e seus membros se recusavam a discutir o tema dos efeitos do câmbio no comércio. Recentemente, o Brasil enviou uma proposta, aprovada parcialmente, ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças da OMC para analisar a relação entre comércio internacional e taxas de câmbio naquela instituição, iniciando no seio do regime a discussão sobre a regulação da temática. Como resultado da proposta brasileira, a OMC realizou, em março de 2012, um seminário para examinar a relação entre câmbio e comércio com especialistas, empresários e representantes de seus países-membros, iniciando uma abertura, ainda que restrita, da organização ao debate sobre esta importante questão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se analisou neste artigo, o regime multilateral de comércio institucionalizado engendrou novas políticas negociadoras, novas coalizões, novas formas de ação política no campo dos contenciosos comerciais e a participação com responsabilidade ampliada dos países em desenvolvimento em sua estruturação institucional e política, modificando a regulação do comércio internacional e os incentivos às estratégias de negociação das políticas comerciais externas dos países.

Observa-se um reforço do multilateralismo comercial nas últimas décadas, particularmente fundado em sua dimensão diplomático-jurídica, enquanto lócus de atuação dos países, especialmente aqueles em desenvolvimento. Muitos destes países passaram a repensar o papel do multilateralismo em suas estratégias de negociação comercial e na formulação de suas políticas comerciais externas em geral, como refletido em seu maior protagonismo tanto na dimensão diplomático-jurídica, suas participações no sistema de solução de controvérsias da OMC, quanto na dimensão político-negociadora, nas negociações dos acordos da Rodada Doha.

Não se pode esquecer, contudo, que os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos e a União Europeia, têm no regime multilateral de comércio um lócus

12. Em inglês, no texto original: “The trade agenda needs to be enlarged to include a discussion of all trade barriers – on imports and exports – and biofuel policies, including tariffs on imports” (Mattoo e Subramanian, 2009, p. 18).

importante de suas estratégias de negociação comercial, sendo os principais usuários do sistema de solução de controvérsias e atores centrais das negociações para a criação de novas regras comerciais no âmbito da Rodada Doha. Portanto, apreende-se que a institucionalização do regime multilateral de comércio gerou incentivos aos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, a ampliarem a importância da negociação multilateral como estratégia de sua política comercial externa.

Por um lado, o ganho de efetividade de poder do OSC da OMC, fundamentado no direito internacional, é observado como essencial para análise da mudança no regime multilateral de comércio e teve efeitos importantes na ampliação da participação de países em desenvolvimento em contenciosos comerciais. Um sistema de soluções de controvérsias que se distingue por ser mais orientado por regras dá maior efetividade e legitimidade ao próprio regime. Com fortalecimento de seus mecanismos de *enforcement*, ampliou-se igualmente o interesse no alargamento ainda maior da agenda multilateral do comércio, sob os auspícios da OMC, inclusive por iniciativa e interesse de países em desenvolvimento, como observado recentemente nas tentativas realizadas pela diplomacia brasileira de levar o debate sobre câmbio e comércio ao regime multilateral.

Por outro lado, não obstante a formação de coalizões políticas não seja nova nas negociações comerciais, ocorreu uma proliferação e formalização destas coalizões desde a criação da OMC, particularmente entre países em desenvolvimento, denotando que a institucionalização ampliou o jogo político e criou ambiente estimulante para a composição de estratégias conjuntas pautadas no mapeamento de interesses comuns. Pode-se analisar que o G-20 comercial representa uma síntese deste movimento, apesar de eventuais conflitos de interesse e de posições no grupo, consubstanciando uma mudança na política de negociações na OMC que também reflete transformações mais amplas no quadro da economia e da política no mundo. Assim, o reforço das regras com a institucionalização do regime multilateral de comércio gerou mudanças no quadro da política de coalizões e negociações no regime. No entanto, a política de poder, isto é, as *regras do poder*, continuam a ser importantes para a análise da dinâmica negociadora de novos acordos e de contenciosos comerciais no âmbito do regime multilateral de comércio.

Com participação global, regras abrangentes e um tribunal para lidar com contenciosos relativos ao comércio internacional, a OMC é mais central que nunca para as relações econômicas internacionais, como reitera Lamy (2010). A Rodada Doha e sua extensa e complexa agenda de negociações ratifica a consolidação do processo de institucionalização do regime multilateral de comércio, semeando igualmente as sementes de uma nova governança da ordem comercial mundial. As dificuldades em se concluir as negociações da Rodada Doda deixam patente, contudo, que o interesse ampliado dos países no multilateralismo, refletido

em suas estratégias de política comercial externa, engendra novos desafios à construção de consensos nas negociações multilaterais e tendem a reduzir o ritmo de sua expansão. Assim, este aspecto deve ser compreendido como resultado do próprio processo de institucionalização do regime, e não apesar dele.

O regime multilateral de comércio do futuro terá de encontrar respostas para uma série de desafios globais que não estão suficientemente enquadrados nas regras do regime, mas as bases institucionais para que a discussão e a negociação ocorram estão sedimentadas. Não obstante ajustes em normas e procedimentos de tomada de decisão devam vir a ser levados em conta em um processo de mudança no regime multilateral de comércio, vale frisar que os efeitos do processo de institucionalização do regime, tanto em sua dimensão diplomático-jurídica quanto na político-negociadora, ampliaram suas funções e sua importância no quadro da regulação do comércio internacional nas últimas décadas, redefinindo incentivos às estratégias de negociação comercial dos países que colocaram o multilateralismo comercial em destaque.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, K. Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement. **World Trade Review**, v. 1, n. 2, p. 123-134, 2002.
- AZEVEDO, R. C.; RIBEIRO, H. M. O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. *In*: LIMA, M. L. M. P.; ROSENBERG, B. (Org.). **Solução de controvérsias: o Brasil e os contenciosos na OMC**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1-10. t 1.
- BALDWIN, R. Understanding the GATT's wins and WTO's woes. **CEPR Policy Insight**, n. 49, June. 2010a. 12 p.
- _____. **Sources of the WTO's woes: Decision-making's impossible trinity**. VoxEu.org, 7 jun. 2010b. Disponível em: <www.voxeu.org>. Acesso em: 20 mar. 2011.
- BARRAL, W. (Org.). **Solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- BARTON, J. *et al.* **The evolution of the trade regime: politics, law and economics of the GATT and the WTO**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- CARDOSO, F. H. Um mundo surpreendente. *In*: BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. **Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. cap. 1, p. 3-62.
- DAMICO, F. O G-20 e as negociações agrícolas da OMC. **Pontes**, v. 3, n. 3, p.1-5, jun. 2007.

DAS, D. K. **The evolving global trade architecture**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007.

FONSECA JUNIOR, G. **O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

JACKSON, J. H. Perceptions about the WTO trade institutions. **World Trade Review**, v. 1, n. 1, p. 101-114, 2002.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

LAMY, P. **Speech on the 10th anniversary of the World Trade Institute**. Bern, 1^o Oct. 2010. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10 out. 2010.

_____. **The future of the multilateral trading system**. Delhi, 6 Sept. 2011. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10 out. 2010.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 115-133, 2009.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. A iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas. *In*: LIMA, M. R. S.; HIRST, M. (Orgs.). **Brasil, Índia e África do Sul, desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MABEE, B. Historical institutionalism and foreign policy analysis: the origins of the National Security Council revisited. **Foreign Policy Analysis**, v. 7, p. 27-44, 2011.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MATTOO, A.; SUBRAMANIAN, A. **From Doha to the New Bretton Woods: a new multilateral trade agenda**. Foreign Affairs, v. 88, n. 1, p.15-26, Jan.-Feb. 2009.

MOORE, M. **A world without walls: freedom, development, free trade and global governance**. New York: Cambridge University Press, 2003.

NARLIKAR, A. **International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT and WTO**. New York: Routledge, 2003.

NARLIKAR, A.; TUSSIE D. The G20 at the Cancún Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO. **World Economy**, v. 24, n. 7, p. 947-966, 2004.

OLIVEIRA, I. T. M. A atuação do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA. **Boletim de economia e política internacional**, v. 2, p. 14-28, abr.-jun. 2010.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 22 maio 2012.

PATEL, M. **New faces in the Green Room**: developing country coalitions and decision-making in the WTO. Global Trade Governance Project. 2007. (GEG Working Paper, 2007/33).

SPADANO, L. E. F. A. Cross-agreement retaliation in the WTO dispute settlement system: an important enforcement mechanism for developing countries? **World Trade Review**, v. 7, n. 3, p. 511-545, 2008.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional change in advanced political economies. *In*: _____. (Ed.). **Beyond continuity**: Institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

THORSTENSEN, V. China e EUA: de guerras cambiais a guerras comerciais. **Política externa**, v. 19, n. 3, p. 11-35, dez.-fev. 2010-2011.

THORSTENSEN, V.; OLIVEIRA, I. T. M. Multilateralismo comercial em xeque: que regulação do comércio internacional no século XXI. **Boletim de economia e política internacional**, Brasília, n. 7, p. 7-18, jul.-set. 2011.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 1999. p. 97-115.

POLÍTICAS E DESEMPENHOS MACROECONÔMICOS NA AMÉRICA LATINA ENTRE 1990 E 2010*

Mario Damill**

Roberto Frenkel**

Este artigo avalia as políticas macroeconômicas e os resultados experimentados pelas economias latino-americanas entre 1990 e 2010. As políticas macroeconômicas compreendem a política cambial, a política monetária, e a política fiscal agregada. Os resultados macroeconômicos, por sua vez, se referem ao desempenho em relação a crescimento, inflação, emprego, investimento, balanço de pagamentos, bem como a evolução das dívidas externa e pública e das reservas internacionais. A avaliação inclui a discussão dos efeitos dos resultados macroeconômicos nas taxas de pobreza. Com relação às políticas, as análises enfatizam as mudanças que ocorreram a partir de 1997 e 1998. Como resultado destas transformações, uma nova configuração macroeconômica foi estabelecida a partir de 2002-2003, a qual favoreceu a aceleração do crescimento da produção e da geração de empregos e contribuiu para reduzir as taxas de pobreza.

Palavras-chave: economias da América Latina; políticas macroeconômicas; crescimento econômico; emprego; taxas de pobreza; desigualdade.

MACROECONOMIC POLICIES AND PERFORMANCES IN LATIN AMERICA 1990-2010ⁱ

This paper assesses the macroeconomic policies and outcomes experienced by Latin American economies in the period 1990-2010. Macroeconomic policies refer to the exchange rate, monetary and aggregate fiscal policies. Macroeconomic outcomes, on the other hand, refer to the performances of growth, inflation, employment, investment, balance of payments and the evolution of external and public debts and international reserves. The assessment includes the discussion of the effects of macroeconomic outcomes on poverty rates. With regard to policies, the analysis emphasizes the changes that took place from 1997-1998 on. As result of these changes a new macroeconomic configuration was established as from 2002-2003, which favored the acceleration of output growth and employment creation and contributed to reduce poverty rates.

Keywords: Latin American economies, macroeconomic policies, economic growth, employment creation, poverty rates, inequality.

JEL: E65, I32, N16, O54.

Rev. Tempo do Mundo, 4(1): 29-78 [2012]

1 INTRODUÇÃO

A evolução macroeconômica dos países em desenvolvimento durante os anos 2000, incluindo seu notável desempenho durante a crise global que eclodiu em 2007, apresenta contrastes marcantes com as três décadas de globalização financeira que a antecederam.

* Os autores gostariam de agradecer a Emiliano Libman e Eleonora Tubio pela excelente assistência na pesquisa.

** Pesquisador do Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), em Buenos Aires.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

A lição mais importante que pode ser obtida deste contraste está relacionada ao papel fundamental das políticas macroeconômicas no estímulo ao crescimento econômico, ao emprego, na estabilidade financeira e no desempenho vigoroso diante dos choques externos, financeiros ou reais. É possível selecionar um conjunto de orientações para a política macroeconômica que podem contribuir com a realização dos quatro objetivos supramencionados. Além disso, crescimento, geração de empregos, e outros fatores tais como uma ampliação do espaço para a política fiscal, criam condições favoráveis para a promoção de melhorias na distribuição de renda e para a redução da incidência tanto da pobreza quanto da pobreza extrema.

O contraste referido acima também é observado nas economias da América Latina, especialmente na América do Sul (AS),¹ uma região onde as mudanças na orientação das políticas macroeconômicas dominantes foram acentuadas. Muitos países em desenvolvimento adotaram políticas macroeconômicas novas nos anos 2000. Isto induziu a aceleração do crescimento e alterou sua inserção na economia global. Estas mudanças favoreceram não só as economias que adotaram estas novas políticas, mas beneficiaram também todos os países em desenvolvimento, por meio de duas vias. Num plano real, conta o efeito que o crescimento acelerado das economias que adotaram estas novas políticas teve para o resto dos países em desenvolvimento – o que inclui a melhoria das condições comerciais em muitos destes países. Num plano financeiro, conta o efeito benéfico que as mudanças nas políticas e seus resultados tiveram nos vínculos entre o sistema financeiro internacional e o grupo de países em desenvolvimento.

Estes efeitos benéficos operaram antes do início da crise financeira global e durante sua primeira fase, entre meados de 2007 e o colapso que se seguiu à falência do banco Lehman Brothers. Na fase subsequente, quando a crise atingiu as economias em desenvolvimento, os efeitos foram mistos. Aquelas economias que adotaram as novas políticas macroeconômicas foram menos atingidas pelo choque financeiro e tiveram mais espaço para implantar políticas anticíclicas. Por seu turno, as economias que mantiveram um estilo de integração financeira internacional pautado em políticas macroeconômicas semelhantes àquelas que prevaleceram na América Latina durante os anos 1990 – por exemplo, economias na Europa Central e do Leste – sofreram os piores impactos da crise.

Em comparação com o comportamento exibido nas três décadas anteriores, três mudanças positivas importantes no comportamento de países em desenvolvimento se destacam no início dos anos 2000. Elas estão principalmente associadas às mudanças nas modalidades de integração ao sistema financeiro internacional,

1. A abreviação AS refere-se às seguintes economias da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

nos regimes de política macroeconômica e na regulação de sistemas financeiros nacionais. São focalizados os dois primeiros aspectos.

A primeira dessas mudanças é uma reduzida vulnerabilidade financeira, em contraste com o histórico anterior de frequentes e intensas crises financeiras. A segunda mudança a destacar é a dissipação da segmentação das economias de mercado emergente no sistema financeiro internacional, definida durante o processo de globalização. Finalmente, uma aceleração do crescimento em comparação com as três décadas anteriores foi observada nos anos 2000 e, como já foi notado, muitas economias em desenvolvimento mostraram uma resistência maior aos choques externos gerados pela recente crise.

Estas mudanças, que também ficaram evidentes em muitos países da América Latina, estão associadas às novas orientações da política macroeconômica, seguidas por um número significativo de economias em desenvolvimento. Tais mudanças incluem a adoção de regimes cambiais de flutuação administrada e práticas de política cambial voltadas para preservar taxas de câmbio reais competitivas ou para evitar grandes apreciações. Abrangem também a acumulação volumosa de reservas internacionais, assim como a inversão dos resultados das contas correntes em um grupo importante destas economias, que passaram a registrar superávits ao invés de déficits, com o efeito agregado de inverter a direção dos fluxos líquidos de capital em relação ao que foi observado nas primeiras três décadas de globalização.

No restante desta seção, são discutidas as principais mudanças no cenário global dos anos 2000. Em seguida, a seção 2 se dedica a apresentar os fatos estilizados da evolução de políticas macroeconômicas e seus resultados na América Latina desde o início dos anos 1990. A seção 3 concentra-se primeiramente na evolução das taxas de desemprego e pobreza e apresenta testes econométricos do relacionamento entre crescimento, taxas de câmbio reais, taxas de desemprego, inflação e pobreza. Conclusões são apresentadas na seção 4, que inclui a formulação estilizada de um conjunto de orientações de política macroeconômica apropriadas para estimular o crescimento e a criação de empregos de forma sustentável.

1.1 Mudanças favoráveis no cenário global na década de 2000

Nos primeiros trinta anos da globalização financeira, desde o começo dos anos 1970 até o início do presente século, as crises financeiras e monetárias nas economias de mercado emergente estavam se tornando mais intensas e frequentes.

Ao contrário, a crise global desencadeada nos Estados Unidos em 2007 surpreendentemente não gerou uma crise financeira em nenhuma economia de mercado emergente. A importância disto fica evidente se levado em consideração o fato de que os choques reais e financeiros sentidos pelas economias em desenvolvimento naquele momento foram semelhantes aos impactos sofridos em consequência das

crises russa e asiática de 1997 e 1998. Em ambos os casos, os choques externos foram os maiores e mais amplamente distribuídos geograficamente desde o início da globalização financeira.

A experiência específica de países em desenvolvimento na crise global associa-se a dois fatores. Um é o papel renovado desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Inovações no FMI aproximam a organização a um papel de financiador de “último recurso”, em grande parte de acordo com as prévias demandas de países em desenvolvimento. É plausível que a ação do FMI tenha ajudado uma série de pequenas economias a evitar situações que teriam originado sérios problemas de fragilidade financeira e externa em meados de 2008.

Mais importante, na opinião dos autores deste artigo, é o fato de que nenhuma crise ocorreu em outras economias em desenvolvimento, as quais não tiveram que pedir ajuda ao FMI. O segundo fator desta forte resiliência financeira deve ser encontrado nas mudanças vividas por muitas economias em desenvolvimento nos anos 2000.

Países de mercado emergente integraram-se ao sistema financeiro internacional de forma segmentada e muitos deles tenderam a cair em armadilhas financeiras que frequentemente resultaram em crise (Frenkel, 2008a). O contágio internacional e o comportamento de manada dos investidores são aspectos característicos desta segmentação. A segmentação começou a se dissipar nos anos 2000.

Armadilhas financeiras representam o resultado de dois liames fundamentais entre a economia e o mercado financeiro internacional. O primeiro é determinado por um grande volume de necessidades de financiamento. O refinanciamento de dívidas e o financiamento de altos déficits em contas correntes constituem a conexão principal entre o país e o mercado financeiro internacional. Esta situação é muito propícia ao contágio ou quaisquer outras fontes de volatilidade. É também mais propícia à ocorrência de profecias “autorrealizáveis”. O mercado avalia a situação impondo ágios de maior risco, e o país perde, em grande medida, graus de liberdade em sua política econômica, porque a urgência imposta pela necessidade de financiamento internacional prioriza a emissão de sinais que possam parecer favoráveis aos olhos do mercado.

O segundo é o efeito das taxas de juros. Um elevado prêmio de risco encarece o financiamento externo de um país, contribuindo com a piora dos *ratios* de endividamento. Por sua vez, a soma da taxa de juros internacional e o prêmio de risco determina o piso das taxas de juros reais locais. A integração de mercados emergentes com o mercado financeiro internacional é uma integração segmentada, na qual a taxa de juros internacional com a qual o país se defronta e as taxas de juros locais são significativamente mais altas que em países desenvolvidos. Altas taxas de juros têm efeitos negativos no crescimento e contribuem para a fragilidade financeira externa e interna.

Nos anos 1990, no final da década, o fenômeno de integração segmentada foi evidente em países altamente endividados, como Argentina e Brasil. No entanto, outros países em desenvolvimento, cujas políticas eram capazes de evitar o acúmulo de pesadas dívidas externas, também experimentaram uma integração segmentada. Depois de estas economias haverem participado do processo de globalização financeira por um longo período – quase três décadas no caso da América Latina –, seus ativos financeiros pertenciam a uma “classe” cujos retornos incluíam um considerável prêmio de risco. Estes prêmios de risco atingiram seu ponto mais baixo em 1997, pouco antes da desvalorização do *thai*. Mas depois das crises na Ásia e na Rússia, os prêmios se elevaram e permaneceram altos até o início dos anos 2000.

Prêmios de risco elevados e persistentes representaram um resultado inesperado da globalização financeira. Desde seu surgimento, os defensores da globalização financeira apresentaram a integração completa entre os sistemas financeiros locais e o sistema internacional como o ideal ao qual o processo iria chegar. A integração completa implica um sistema de corretagem global no qual os retornos nos ativos financeiros, por um lado, e o custo do capital, por outro, resultam iguais em transações economicamente equivalentes, independentemente da localização geográfica de poupadores e investidores. A convergência da globalização em direção à integração completa significaria uma redução contínua nos prêmios de risco.

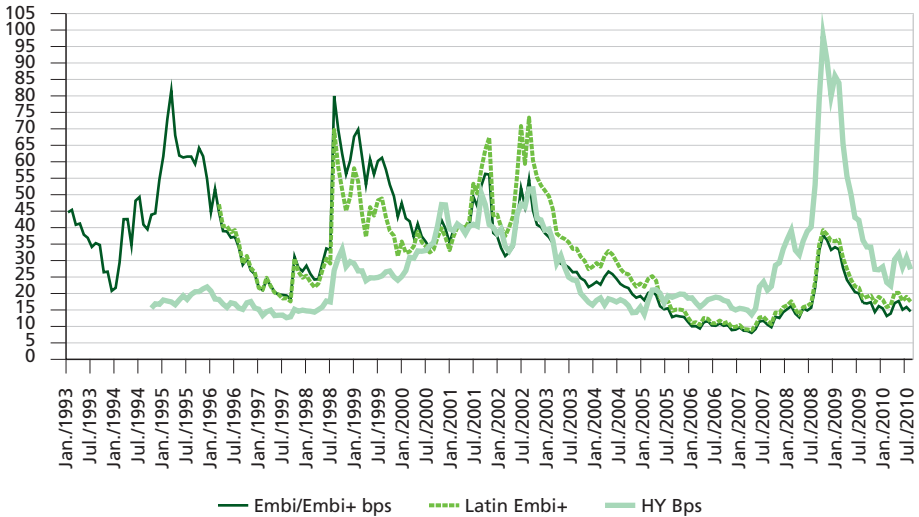
Não foi assim até o início dos anos 2000. Entretanto, nessa década, a redução do risco percebido associada a estes ativos seria notável. Na realidade, a média dos prêmios de risco em países em desenvolvimento seguiu uma tendência decrescente desde o final de 2002 e, na metade do ano de 2005, caiu para um nível semelhante ao mínimo registrado antes da crise Asiática de 1997-1998. No início de 2007, a média dos prêmios de risco alcançou seu ponto mais baixo, em um nível significativamente inferior ao observado em 1997 e também significativamente abaixo do prêmio dos títulos de alto rendimento nos Estados Unidos. Os prêmios de *risco país* tenderam a subir desde meados de 2007, mas antes da falência do banco Lehman Brothers, eles eram semelhantes, nas economias de mercado emergente, aos níveis que tinham prevalecido no período anterior às crises na Ásia. Por seu turno, o efeito de contágio que se seguiu à falência do Lehman Brothers foi curto e, em 2009, muitos países em desenvolvimento obtiveram novamente acesso ao crédito internacional a taxas de juros relativamente baixas. Os prêmios de risco continuaram a cair durante 2009 e 2010, para se estabilizarem novamente a níveis mais baixos que o nível mais favorável dos anos 1990.

É possível observar no gráfico 1 que o prêmio de risco médio para países da América Latina acompanhou o desempenho descrito das economias emergentes, embora a redução observada na primeira metade dos anos 2000 na América Latina

tenha sido mais pronunciada, principalmente devido aos elevados prêmios de risco que a Argentina e o Brasil apresentavam no início da década.

GRÁFICO 1

Prêmio de risco de títulos de mercados emergentes e de títulos privados de alto rendimento nos Estados Unidos



Fonte: para os títulos privados de alto rendimento nos Estados Unidos, dados do índice de Alto-Rendimento Norte-Americano (*US High-Yield Master II*) da Merrill Lynch (HOAO); para títulos soberanos de economias de mercado emergente e de mercados emergentes na América Latina, o EMBI + índice Morgan JP (Embi a novembro de 1997 e Embi+ de dezembro de 1997 em diante).

A redução dos prêmios de risco observados pode ser entendida como resultado das mudanças significativas nas modalidades de integração financeira internacional de países de mercado emergente nos anos 2000, em comparação com as características fundamentais nos trinta anos anteriores. As mudanças começaram a ocorrer depois das crises na Ásia e na Rússia em 1997-1998 (Frenkel e Rapetti, 2010a). A seguir, são brevemente descritos os aspectos mais significativos das novas características.

Primeiramente, muitos países de mercado emergente começaram a gerar excedentes em conta corrente ou reduziram os déficits, o que implicou uma inversão da direção dos fluxos de capital líquido entre tais economias e países desenvolvidos que caracterizara os trinta anos anteriores. A nova configuração persistiu depois da crise global. Em segundo lugar, muitos países em desenvolvimento acumularam reservas em quantia significativa. Esta característica também persistiu depois da crise global. Finalmente, muitas economias adotaram regimes cambiais flexíveis (com diferentes graus de administração).

São avaliados brevemente os efeitos destas mudanças nos riscos percebidos. Excedentes em conta corrente e reservas internacionais volumosas são indicadores

de robustez externa. Nos anos 2000, a “classe” de ativos de países de mercado emergente tornou-se mais heterogênea e muitos destes ativos são emitidos por economias robustas. Isto contribuiu para dissipar a segmentação de ativos de mercados emergentes e reduzir de forma significativa os riscos de contágio e o comportamento de manada desta “classe” de ativos, de modo que a redução do risco percebido estendeu-se também aos mercados emergentes que continuaram a apresentar déficits ou regimes cambiais menos flexíveis.

O regime cambial de flutuação administrada permite que a autoridade monetária possa intervir e acumular reservas, com o objetivo de prevenir ou atenuar a tendência de valorização, quando as condições de conta corrente ou dos afluxos de capital levam a pressões de venda no mercado de divisas estrangeiras. Isto ocorreu em muitos países de mercado emergente entre 2002 e 2008. A disponibilidade de reservas, sob qualquer regime cambial, reduz o risco de inadimplência de dívidas públicas e privadas devido à insuficiente liquidez internacional – por exemplo, ao enfrentar uma parada súbita nos afluxos de capital. Mas a combinação de reservas abundantes e flutuação controlada tende a reduzir o risco, adicionalmente, de outras formas. Frente a um choque negativo externo, a flexibilidade da taxa de câmbio leva à depreciação da taxa cambial, e isto contribui com o ajuste da economia às novas condições externas. Neste caso, a disponibilidade de reservas permite a intervenção no mercado FX para controlar a desvalorização e evitar excessos e bolhas. Isto limita o efeito negativo nos balanços de bancos e empresas, particularmente significativos nas economias com sistemas financeiros parcialmente dolarizados. Nesse contexto, a exibição de grandes reservas fornece um impulso maior à capacidade do banco central em orientar o mercado de divisas e, portanto, intervenções em grande escala podem não ser necessárias.

As virtudes da combinação de contas externas robustas, disponibilidade de grandes reservas e flexibilidade nas taxas de câmbio foram testadas durante a crise global. De fato, a crise global foi um teste de resistência para os países de mercado emergente. Com exceção de um pequeno número de economias europeias, nenhuma economia de mercado emergente declarou inadimplência ou sofreu uma crise financeira ou externa. Por sua vez, o aumento tanto dos recursos do FMI, quanto da flexibilidade da instituição quanto à implementação de seus programas também teve seu papel na prevenção de crises e da inadimplência em países de mercado emergente; e o novo papel do FMI é duradouro. Em resumo, os resultados do teste de resistência da crise reforçaram as percepções de menor risco de países de mercado emergente.

Outra mudança notável nos anos 2000 foi a relevante aceleração do crescimento econômico em países em desenvolvimento. Nos anos 1980 e 1990, os ciclos em países desenvolvidos e países em desenvolvimento estavam intimamente relacionados e as taxas médias de crescimento em ambos os grupos era muito semelhante. Por exemplo, no período entre 1992 e 2000, países desenvolvidos cresceram a uma taxa de 2,8%

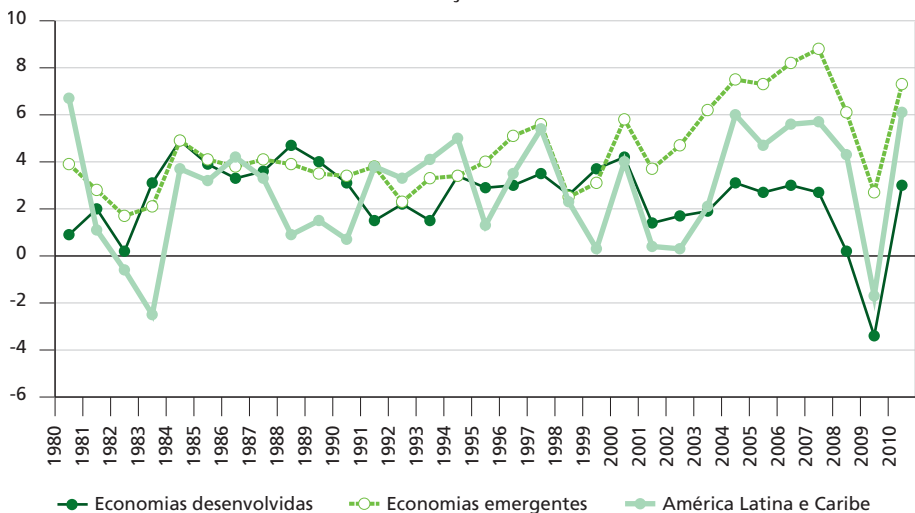
ao ano (a.a.), enquanto os países em desenvolvimento apresentaram uma taxa média anual de 3,8%. Como mostra o gráfico 2, a diferença a favor dos países em desenvolvimento neste período se explica pelo crescimento relativamente rápido destas economias entre a crise mexicana e as crises asiática e russa, mas as crises de 1997-1998 tiveram um maior efeito nas economias em desenvolvimento, de forma que as taxas de ambos os grupos tenderam a se igualar novamente nos últimos anos da década.

A América Latina apresentou em média uma taxa de crescimento levemente mais alta que aquela dos países desenvolvidos no mesmo período (3% a.a.), mas com flutuações maiores. Ela também apresentou uma queda muito maior que o conjunto de países em desenvolvimento no final da década.

Nos anos 2000, a correlação cíclica entre os dois grupos de países persistiu, mas durante este período, pela primeira vez desde o início da globalização financeira, os países em desenvolvimento (incluindo o subconjunto de economias na América Latina e Caribe) cresceram a taxas consistentemente mais altas que as economias avançadas. No período entre 2003 e 2008, a taxa média de crescimento anual em países em desenvolvimento foi 7,4%, enquanto as economias avançadas cresceram uma média de 2,3% a.a. Enquanto mais baixas que aquelas do conjunto dos países em desenvolvimento, as taxas de crescimento na América Latina foram o dobro das observadas em economias avançadas, alcançando 4,7% a.a. em média. Em suma, nos anos 2000, houve uma aceleração substancial do crescimento em países em desenvolvimento em comparação às décadas anteriores, além de uma significativa diferença de suas taxas de crescimento em comparação com as economias avançadas.

GRÁFICO 2

Taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) para economias emergentes e em desenvolvimento, economias avançadas e economias da América Latina



Fonte: banco de dados do IMF world economic outlook.

Além disso, também se destaca a resiliência apresentada por países em desenvolvimento diante dos impactos da crise global. Este assunto será discutido a seguir, levando-se em consideração os principais fatores determinantes e apresentando-se uma avaliação econométrica do impacto da crise global nas taxas de crescimento.

Em seguida, serão examinados com mais detalhe os desenvolvimentos macroeconômicos nos países da América Latina nas duas últimas décadas.

2 A AMÉRICA LATINA NO PERÍODO ENTRE 1990 E 2010: FATOS ESTILIZADOS DA EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA

Nesta seção, será examinada com mais detalhe a evolução das economias da América Latina de 1990 a 2010, focalizando-se especialmente o desempenho macroeconômico em relação ao crescimento e aos indicadores de sustentabilidade do crescimento, como taxas de endividamento e déficits financeiros agregados.

Três episódios fundamentais no cenário internacional estabelecem os pontos chave para as economias da América Latina no período. São eles: a crise de 1997-1998 em cinco economias do sudeste da Ásia e Rússia, e os efeitos contagiosos que se seguiram; a mudança no cenário global em 2003, refletida em um aumento significativo nos preços das *commodities*; e a crise global que teve início em 2007 nos Estados Unidos.

Neste artigo, interpreta-se a evolução macroeconômica observada nas economias da América Latina como o resultado da interação entre as mudanças no contexto internacional, a configuração estrutural específica das economias locais – com relação, por exemplo, à sua inserção específica nos fluxos de comércio exterior – e as características principais dos regimes nacionais de política macroeconômica.

Os principais fatos estilizados de economias da América Latina no período são expostos a seguir.

2.1 Crescimento do produto interno bruto (PIB)

Para a maioria das variáveis examinadas, os padrões gerais observados nas economias da América Latina são bastante semelhantes dentro de cada sub-região (América do Sul – AS e América Central e México – AC),² mas com claras divergências entre as sub-regiões. Isto também é verdadeiro quanto ao comportamento do PIB.

A evolução do PIB *per capita* (gráficos 3, 4A e 4B) ilustra os períodos supramencionados. Primeiramente, considera-se o desempenho do PIB *per*

2. A abreviação AC refere-se às seguintes economias: México, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

capita (pcPIB) nas economias da América do Sul. Duas expansões foram observadas: 1991-1997 e 2003-2008. No período de expansão nos anos 1990, o crescimento do pcPIB das economias do continente foi em média 2,5% (gráfico 3). O impacto da crise do Sudeste da Ásia é evidente nos números de 1998-99; a fase de recessão durou até 2002, com uma segunda baixa em 2002, provocada pelo impacto da crise na Argentina.

Na expansão econômica de 2003-2008, o crescimento do pcPIB da AS acelerou-se de forma considerável, alcançando uma média anual de 4,5%, quase duas vezes o ritmo dos anos 1990, para cair em 2009 com o impacto da crise global.

O desempenho do pcPIB da América Central e México mostra várias diferenças significativas. Mesmo que sua taxa média tenha sido um pouco mais baixa nos anos 1990, a fase de expansão durou mais tempo, até 2001, sem apresentar um impacto das crises na Ásia e na Rússia. No entanto, intimamente ligada pelo canal de exportação aos Estados Unidos, a região foi atingida pelos desenvolvimentos negativos na economia norte-americana no início dos anos 2000. O pcPIB da AC parou de crescer em 2001, para se recuperar a partir de então. A taxa média de crescimento entre 2003 e 2008 foi de 3,4%, mais alta que a média entre 1990-2000 (2,8%), mas menor que os números da AS para o mesmo período.

GRÁFICO 3

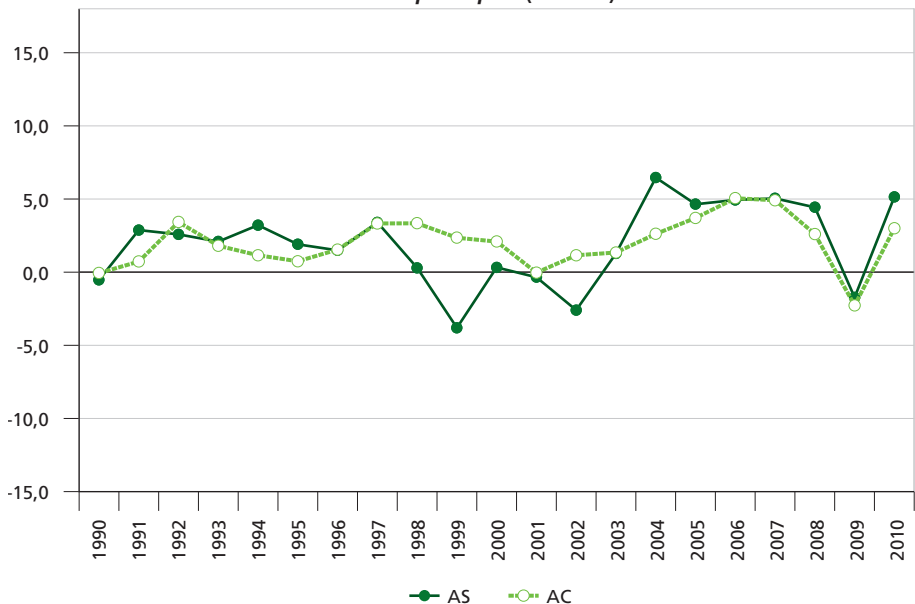
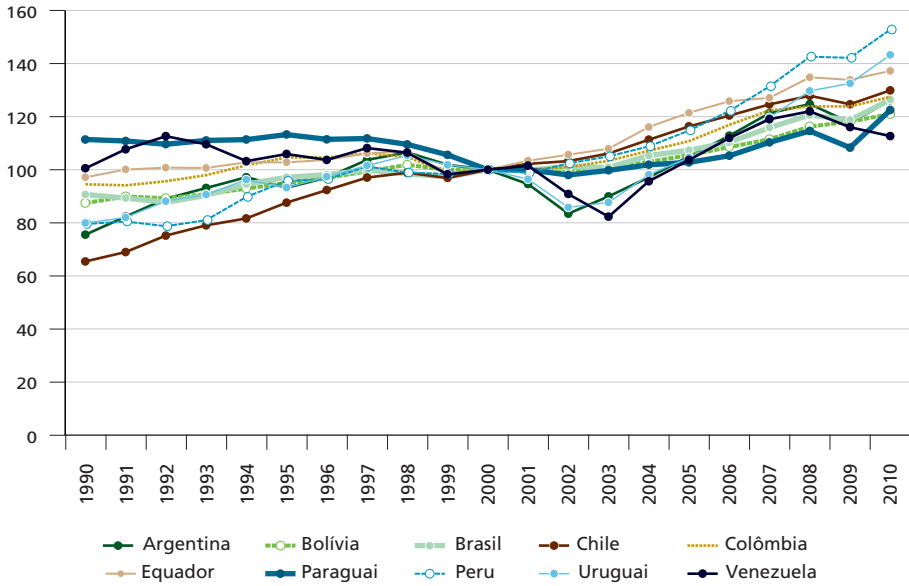
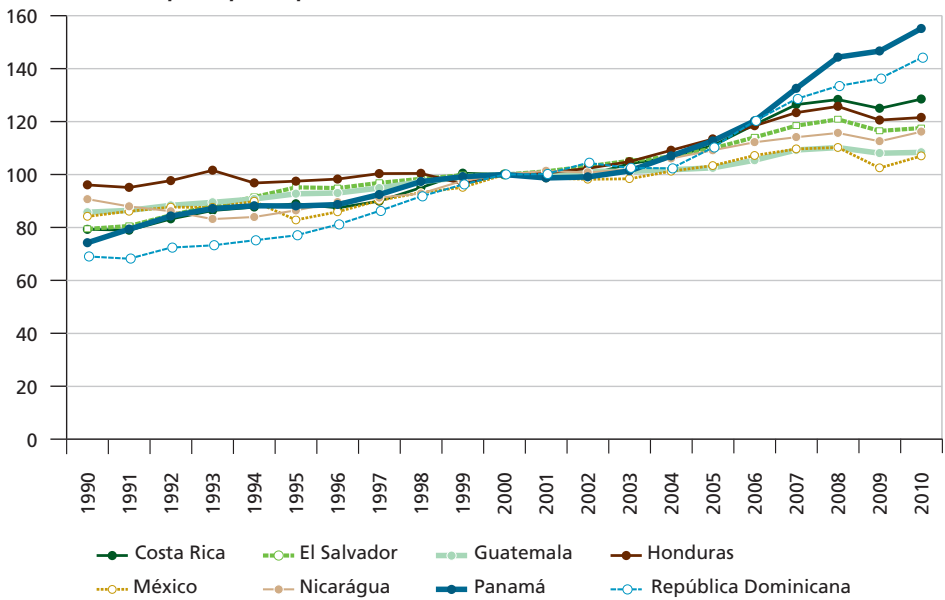
Taxa média de crescimento do PIB *per capita* (AS e AC)

GRÁFICO 4
4A – PIB per capita – países da AS



Fonte: Cepalstat.
Obs.: o índice em 2000=100.

4B – PIB per capita – países da AC



Fonte: Cepalstat.
Obs.: o índice em 2000=100.

2.2 Avaliação econométrica do impacto da crise global

Uma forma sintética de medir a nova resiliência das economias de mercado emergentes é focar no desempenho do crescimento em 2009, o ano no qual os efeitos de recessão da crise global se concentram. Em 2009, o PIB dos países desenvolvidos caiu 3,4%, enquanto o PIB dos países em desenvolvimento cresceu 2,7%. Porém, os desempenhos de países do último grupo foram heterogêneos. Por um lado, há o desempenho catastrófico da Europa Central e do Leste, onde quase todas as economias sofreram recessão e a taxa média do PIB foi -3,6%. Por outro, somente algumas economias asiáticas em desenvolvimento sofreram recessão, e a taxa média regional de crescimento foi de 6,9%. Desempenhos nacionais foram mais heterogêneos na África e América Latina. Na América Latina, o impacto da recessão foi maior que no grupo de economias em desenvolvimento de forma geral. Decisivamente relevantes nestes resultados foram os efeitos da recessão norte-americana no México e na América Central. Enquanto o PIB da América do Sul caiu apenas 0,3% em média, o declínio do PIB do México foi muito maior: 6,1% naquele ano.

Neste artigo, interessa focalizar nos fatores que poderiam explicar as diferenças nacionais nas taxas de crescimento do PIB em 2009. Obviamente, o que se observa primeiro são os efeitos recessivos da contração do comércio internacional ocasionados pela recessão nas economias avançadas. Nenhum país poderia estar imune ao efeito recessivo da contração de exportações. A contração do comércio internacional foi o principal mecanismo de transmissão dos efeitos recessivos aos países em desenvolvimento. Estes efeitos são específicos para cada país porque eles dependem da inserção específica do país no comércio. Outro canal de transmissão real foi a queda nas remessas de trabalhadores imigrantes, particularmente importantes na América Central e no México. Estes efeitos também são específicos para cada país.

O outro mecanismo de transmissão dos efeitos recessivos é o canal financeiro. Este canal desempenhou um papel secundário em muitos países em desenvolvimento. Apesar do impacto, relativamente breve, do colapso que se seguiu à falência do banco Lehman Brothers, muitas economias em desenvolvimento conseguiram evitar ou atenuar os efeitos de contágio financeiro. Conforme mencionado, o fenômeno contrasta claramente com os importantes efeitos financeiros contagiosos das crises russa e asiática na América Latina e em outras economias de mercado emergente.

Com base nas considerações acima, a hipótese deste trabalho sobre a resiliência das economias de mercado emergentes perante a crise global é a seguinte: dados os efeitos recessivos específicos de cada país ao longo de todos os canais de transmissão reais, a resiliência de um país está relacionada

às políticas implementadas em anos anteriores e às suas consequências para a fragilidade do país diante dos choques externos. Estas políticas e seus resultados foram os fatores determinantes tanto da dissociação dos efeitos financeiros quanto da possibilidade de implementação de políticas anticíclicas.

Para testar a hipótese, foi avaliada uma amostra de 48 países em desenvolvimento e trinta países desenvolvidos. Esta amostra inclui dezesseis países da América Latina (os dezoito países considerados no artigo, com exceção da Bolívia e Venezuela). A variável dependente é a taxa de crescimento (y_{09}) do PIB de 2009 (para preços constantes).

As variáveis independentes são as seguintes. Em primeiro lugar, incluiu-se a taxa de crescimento do valor das exportações em dólar de 2009 ($expo_{09}$), como uma representação dos efeitos reais da contração do comércio exterior ocasionada pela recessão em economias avançadas. Outro conjunto de variáveis independentes aponta para os indicadores de fragilidade externa que os países exibiram no final de 2007 ou nos três anos anteriores (2005-2007). Estas variáveis são: a proporção da dívida externa de curto prazo/PIB no final de 2007 ($stermdebtgdp07$); a proporção conta corrente/PIB do período 2005-2007 ($caccountgdp0507$); e a razão reservas internacionais/PIB no final de 2007 ($reservgdp07$). Finalmente, foi incluída também como variável explanatória a taxa média de crescimento do PIB no período entre 2005 e 2007 (y_{0507}). A seguir, são feitos comentários sobre as variáveis explanatórias, enquanto se discute a interpretação dos resultados obtidos.

Na amostra de países em desenvolvimento (48 países), a contração média no PIB em 2009 foi de 1,9% e a contração média no valor das exportações foi de 21,3%. A amostra inclui doze países que assinaram acordos de *stand-by* com o FMI entre julho de 2008 e novembro de 2009 ($dumimf$ é uma variável *dummy* que é igual a 1 naqueles casos e zero no resto dos países). Neste grupo, a contração média do PIB em 2009 foi de 5,6%, enquanto o valor das exportações caiu 24,1%. No resto da amostra (36 países), a contração média do PIB em 2009 foi de 0,7% e as exportações caíram 20,4%. Na estimativa exibida a seguir, a proporção reservas internacionais/PIB é zerada nos doze casos de países com acordos de *stand-by*.

A tabela 1 mostra os resultados desta estimativa. A taxa do PIB em 2009 e as variáveis independentes são medidas em porcentagens, e então os coeficientes estimados permitem uma interpretação direta.

Como pode ser visto na tabela 1, o coeficiente da conta corrente é significativo a um nível de 8%, os coeficientes restantes são significativos a um nível de 4% no máximo, e a constante não é significativa.

O coeficiente das exportações é positivo. Ele indica um efeito recessivo de 0,23% do PIB de cada ponto percentual (p.p.) de contração no valor das exportações

em dólar. Com uma queda média do valor das exportações de 21,3% na amostra, a contração do valor do PIB resultaria, em média, de 4,9%.

O coeficiente de proporção dívida externa de curto prazo /PIB é negativo (-0,18). O coeficiente da razão conta corrente/PIB é positivo (0,227), com uma magnitude semelhante ao coeficiente de queda de exportações. O coeficiente da taxa média de crescimento entre 2005 e 2007 é positivo e sua magnitude é importante. Comentam-se estes resultados a seguir.

TABELA 1

Variável	Coefficiente	t-estatística	Probabilidade
expo09	0,231	3,545	0,001
stermdebtgdp07	-0,180	-2,337	0,024
caccountgdp0507	0,227	1,804	0,078
reservgdp07* (1- dumimf)	0,102	2,416	0,020
y0507	0,527	2,240	0,030
C	-0,276	-0,154	0,878

Obs.: Variável dependente: y09.

Rsquare= 0,48.

Método: OLS.

Observações incluídas: 48.

White heteroskedasticity-consistent standard errors & covariance.

Finalmente, o coeficiente da razão reservas internacionais/PIB é positivo (0,10). Conforme indicado acima, foi zerada esta proporção nos casos de países com acordos de *Stand-by*. A hipótese por trás disto é que aqueles países tiveram que pedir ajuda ao FMI devido a sua insuficiente liquidez internacional. Já foi mencionado que o grupo de países em desenvolvimento que assinaram acordos de *stand-by* com o FMI sofreram uma contração média do PIB muito maior que o resto dos países na amostra. Por isso, a significância do coeficiente de reservas internacionais na estimativa poderia ser o resultado de sua taxa de contração mais elevada, explicada por fatores diferentes da disponibilidade de reservas internacionais. De fato, o coeficiente das reservas perde importância se acordos com o FMI não são levados em consideração e o coeficiente também não terá significação se a equação for estimada na subamostra de países sem acordos com o FMI. Por sua vez, se a variável *reservas* não for incluída, o coeficiente da variável *dummy* será -3 (significativo ao nível de 8%). Isto implica que, controlando pelo resto das variáveis independentes, o PIB dos países com acordos com o FMI se contraíra 3 p.p. a mais que no resto da amostra. Comentam-se estes resultados a seguir.

Quando a equação citada é estimada para a amostra de países desenvolvidos, somente o valor da variável *exportações* apresenta um coeficiente significativo. Ao contrário, na amostra de países em desenvolvimento, todas as variáveis incluídas

afetaram o nível de atividade em 2009, em conjunto com a queda no valor das exportações. Os resultados da estimativa mostram que, controlando-se pela queda nas exportações, os países que cresceram mais – ou se contraíram menos – em 2009, foram os que: experimentaram maiores taxas de crescimento prévias; tiveram menor endividamento de curto prazo; mostraram melhores resultados em conta corrente nos anos anteriores; apresentaram reservas internacionais maiores (ou não precisaram pedir ajuda ao FMI).

Para interpretar os resultados obtidos, parece razoável conjecturar que os diferentes efeitos dos choques financeiros externos gerados pela crise global estão relacionados ao grau de dependência do comportamento prévio da economia em relação aos afluxos de capital. Indicadores deste grau de dependência são: *i*) a situação da conta corrente; *ii*) a magnitude das necessidades financeiras dos setores público e privado; *iii*) a proporção de capital estrangeiro no financiamento de bancos, de empresas e do setor público; e *iv*) a magnitude das reservas internacionais. Estes dados indicam não apenas o grau de robustez da economia diante de uma parada súbita dos afluxos de capital, mas também o grau de liberdade da política interna para aplicar medidas anticíclicas.

O coeficiente dívida externa de curto prazo/PIB tem uma interpretação direta baseada no critério acima. Uma proporção mais baixa implica em uma influência menor da parada súbita dos afluxos de capital na geração de problemas de liquidez com efeitos recessivos. Deve-se mencionar que a proporção dívida de longo prazo/PIB é menos relevante que a proporção da dívida de curto prazo.

Os resultados mostram claramente que os países que precisaram de ajuda de *stand-by* do FMI sofreram recessões mais profundas que o resto. Além daquele resultado, pode-se indagar por que não foram identificados efeitos da quantidade de reservas internacionais nos níveis de atividade. Uma explicação possível é que muitos países detinham volumosas reservas internacionais e, no entanto, suas diferentes magnitudes não mostraram efeitos distintos nos níveis de atividade, o que se relaciona com as múltiplas funções que as reservas desempenham. De fato, uma função das reservas internacionais em uma parada súbita dos afluxos de capital é evitar a inadimplência de dívidas públicas e privadas e nenhuma inadimplência ocorreu na crise global (poder-se-ia conjecturar que, sem o apoio do FMI, eventos de inadimplência poderiam ter ocorrido nas economias que pediram ajuda).

A disponibilidade de reservas internacionais permite a provisão de liquidez na moeda internacional para os devedores públicos e privados que são forçados a cancelar suas dívidas externas em uma parada súbita, mas não impede os efeitos recessivos daqueles cancelamentos se as dívidas externas não são completamente refinanciadas em moeda local pelo sistema financeiro doméstico ou pelo governo.

Isto poderia explicar a relevância do coeficiente de dívida de curto prazo, apesar da disponibilidade de reservas volumosas.

Por sua vez, diversos países na amostra apresentam regimes cambiais flexíveis e deram espaço para a desvalorização de suas moedas quando os choques externos atingiram suas economias. Uma função das reservas internacionais nestes casos é permitir a intervenção oficial no mercado cambial para controlar a magnitude da desvalorização e evitar excessos e a formação de bolhas. Assim como as outras funções citadas, esta função das reservas internacionais não depende de suas distintas magnitudes nacionais, quando uma quantidade suficiente para desempenhar a função estiver disponível em muitos países.

Para interpretar o coeficiente do resultado em conta corrente em relação ao PIB no período 2005-2007, é útil expressar o resultado da conta corrente com a seguinte identidade:

$$(SP - IP) + (SG - IG) = CC.$$

Na equação, *SP* e *IP* indicam, respectivamente, poupança e investimento privado, e *SG* e *IG* indicam, respectivamente, poupança e investimento público. Os dois termos na primeira porção da identidade são os superávits financeiros dos setores privado e público, respectivamente. Uma conta corrente positiva implica um aumento na quantidade de ativos externos de propriedade de agentes residentes (ou uma diminuição na dívida externa líquida). Consequentemente, ela indica uma dependência menor de financiamento externo para fornecer os recursos monetários internacionais necessários para a operação normal da economia. Por seu turno, conforme expressa a identidade acima, um resultado positivo da conta corrente é um indicador de posições de superávit financeiro do governo, do setor privado, ou de ambos.

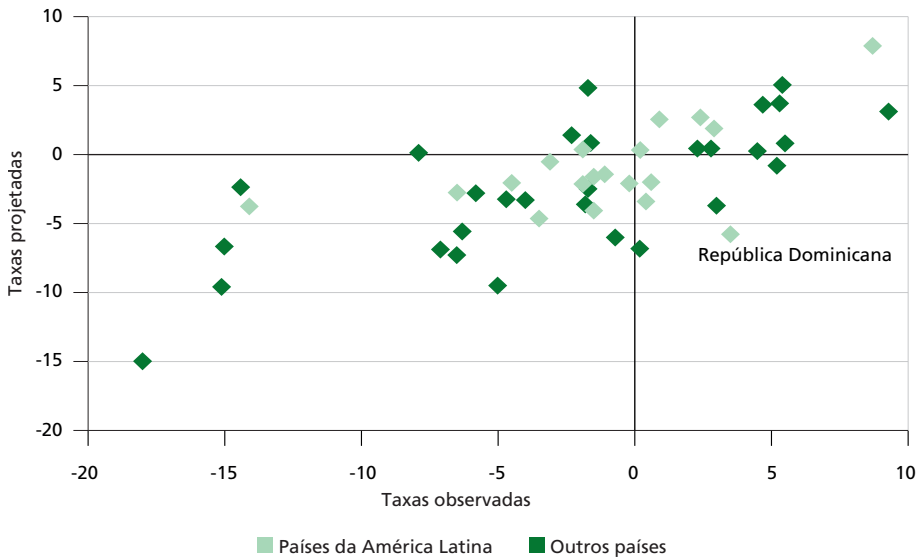
Assim, um superávit na conta corrente indica uma influência menor da parada súbita dos afluxos de capital na geração de situações de iliquidez com efeitos recessivos.

Pelo mesmo motivo, um resultado positivo da conta corrente indica maior espaço financeiro doméstico para que o governo financie a aplicação de políticas expansionistas.

2.2.1 Os países da América Latina

Conforme mencionado anteriormente, a amostra de países em desenvolvimento inclui as economias da América Latina consideradas neste artigo, com exceção da Bolívia e Venezuela. Pretende-se avaliar a precisão da estimativa no caso dos países da região. Para fazer isto, foram calculadas as taxas de crescimento do PIB em 2009 projetadas pela equação estimada. As taxas de crescimento do PIB observadas e projetadas para 2009 para os 48 países na amostra são apresentadas no gráfico 5.

GRÁFICO 5
Taxas de crescimento do PIB para 2009
 (Em %)



Para a amostra como um todo, o desvio padrão (standard deviation – SD) dos residuais é 4,4%, o máximo dos residuais é 9,3% e o mínimo é -12%. No grupo de países da América Latina, a média dos residuais é 0,6%; o SD é 3,1%, com um máximo de 9,3% e um mínimo de -3,7%. Então, no caso dos países da América Latina, a projeção mostra que há uma pequena sub estimativa de 0,6%, mas a correlação é semelhante ou melhor que na amostra toda.

O coeficiente de correlação entre as taxas de crescimento do PIB observadas e projetadas é 0,69 na amostra toda e 0,28 para a subamostra de países da América Latina. A diferença é principalmente explicada pelo caso da República Dominicana. Como pode ser observado no gráfico 5, este país é um caso isolado (*outlier*) tanto na amostra toda quanto na subamostra de países da América Latina. Se a República Dominicana for excluída tanto da amostra toda quanto da subamostra de países da América Latina, o coeficiente de correlação é 0,72 para toda a amostra, e 0,60 para a subamostra. A conclusão é que na subamostra de dezesseis países da região, o modelo apresenta uma correlação de qualidade semelhante àquela da amostra completa.

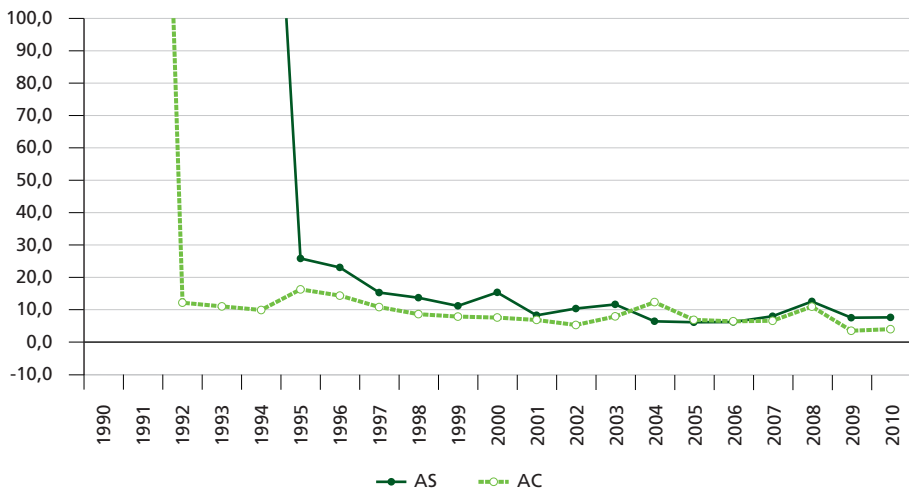
2.2.2 Inflação

A queda das taxas de inflação foi uma notável conquista das economias da AL nos anos 1990, consolidada nos anos 2000. Deve-se destacar que os melhores resultados anti-inflacionários ocorreram durante a fase expansionista dos anos 1990. Isto foi possível durante os programas de estabilização que, na maioria dos casos, empregaram a fixação de taxas de câmbio como a principal ferramenta anti-inflacionária, tendo por isso tendências de valorização da taxa de câmbio real (TCR) como efeito secundário, conforme discutido anteriormente.

Os gráficos 6A, 6B, e 6C mostram que as taxas médias de inflação foram muito altas no início dos anos 1990 (médias para o período ficariam, de fato, fora dos gráficos), com diversas economias experimentando taxas anuais de quatro dígitos – Argentina, Brasil, e Peru na América do Sul, Nicarágua na América Central. A maioria das economias foi capaz de cortar as taxas de inflação e as médias regionais caíram para abaixo de 10% a.a., em 1998 na América Central, e em 2004 nas economias da América do Sul. Também vale a pena citar que as depreciações consideráveis da taxa de câmbio observadas em vários países da América do Sul no período 1998-2003 foram absorvidas com um impacto limitado nas tendências inflacionárias. Ao final do período estudado, somente a Argentina e a Venezuela voltaram às taxas anuais de inflação de dois dígitos.

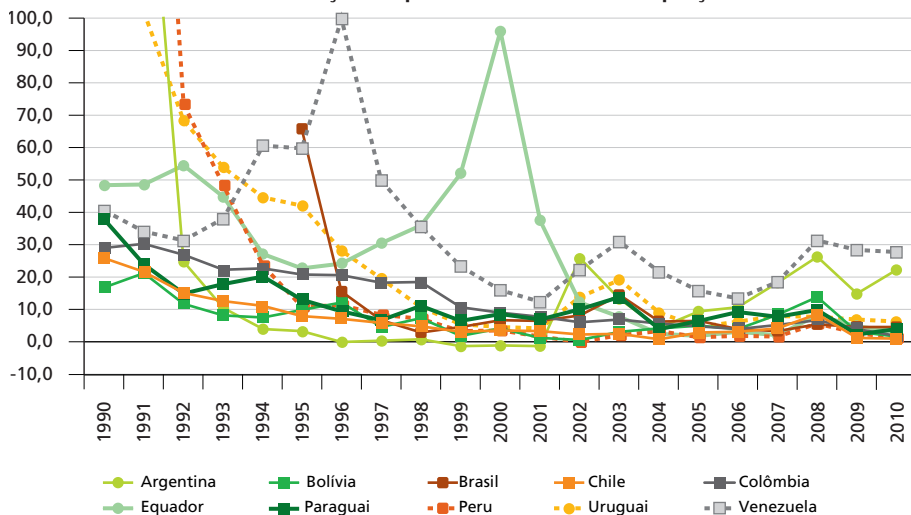
GRÁFICO 6

6A – Taxas médias anuais de inflação nos países da AS e AC – índices de preços ao consumidor



Fonte: Cepalstat.

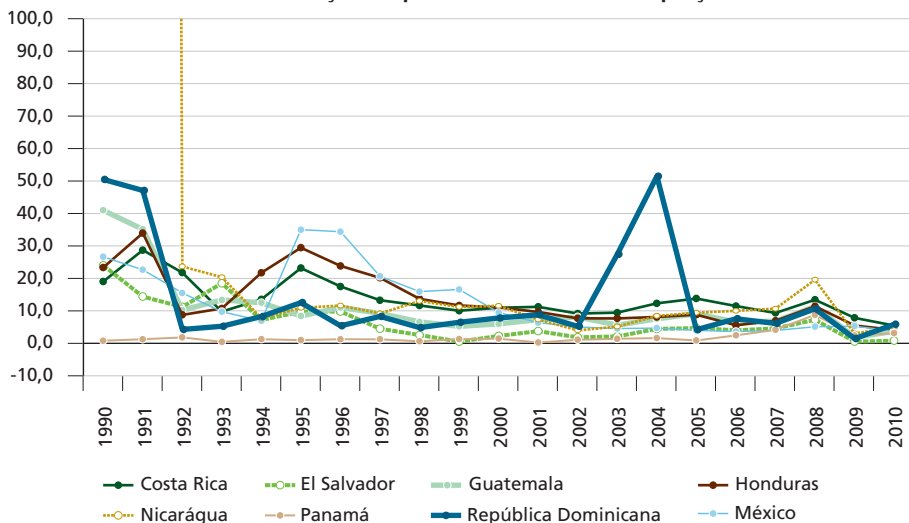
6B – Taxas anuais de inflação em países da AS – índices de preços ao consumidor



Fonte: Cepalstat.

Obs.: a taxa argentina de inflação é a taxa oficial do IPC até 2006, e a taxa de inflação dos preços ao consumidor para sete províncias, publicada pelo Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda) para o resto do período.

6C – Taxas anuais de inflação em países da AC – índices de preços ao consumidor



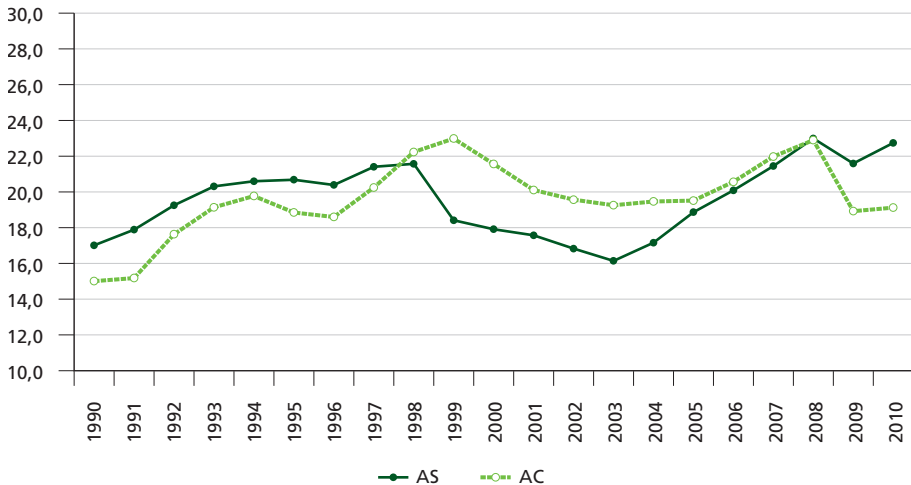
Fonte: Cepalstat.

2.2.3 Taxas de investimento

O comportamento das taxas de investimento foi claramente pró-cíclico (gráfico 7). Elas cresceram na AC e AS durante a expansão dos anos 1990. Assim como foi o caso com o pcPIB, a tendência crescente durou mais tempo para as economias da AC, que também sofreram de um declínio menos intenso que a região da AS no período intermediário. Mas taxas de investimento se recuperaram rapidamente na AS na expansão dos anos 2000; portanto, ambas as sub-regiões alcançaram picos semelhantes de aproximadamente 23% do PIB em média em 2008, para caírem, posteriormente, com a crise global.

GRÁFICO 7

Taxas médias de investimento nos países das sub-regiões AS e AC em relação ao PIB (Em %)



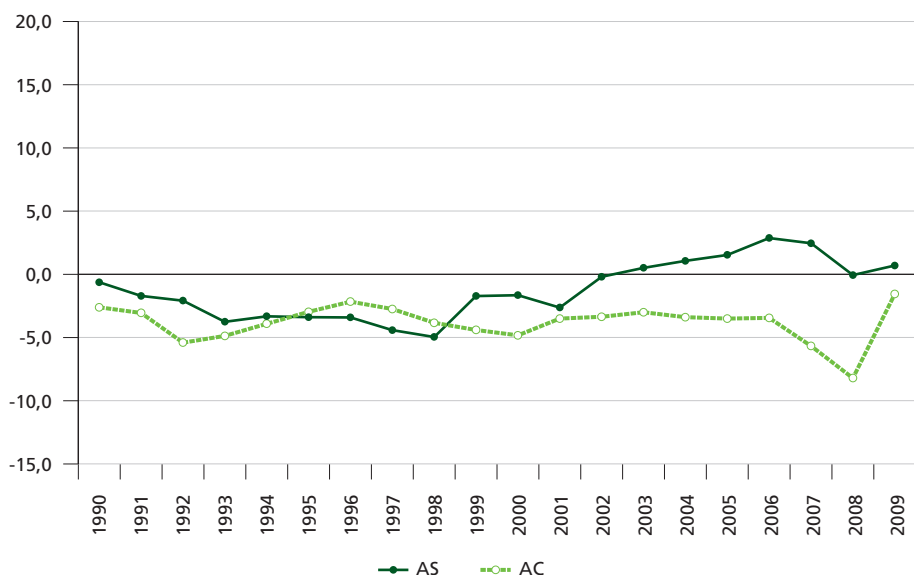
Fonte: Cepalstat.

2.2.4 Os resultados em conta corrente

Um dos fatos estilizados mais marcantes da evolução das economias da AS no período foi que, ao contrário dos eventos nos anos 1990, a recuperação das taxas de investimento nos anos 2000 não dependeu da poupança externa. Este fato, um fator importante a respeito da sustentabilidade do crescimento, pode ser observado na mudança no resultado médio de conta corrente da sub-região (gráfico 8). Mais precisamente, poupanças estrangeiras se tornaram negativas na maioria dos países da AS: em 1997, ao final do período de expansão dos anos 1990, somente a Venezuela apresentou um superávit em

conta corrente entre as dez economias da AS consideradas aqui. O mesmo ocorreu em 2001. Mas em 2003, metade das economias do grupo mostraram superávits em conta corrente e, em 2005, o único déficit foi o registrado na Colômbia. O desempenho deste país diferiu do resto dos países da região da AS, uma vez que sua conta corrente continuou a apresentar déficit nos anos 2000. Porém, várias das economias que mostraram superávits desde 2003 passaram a apresentar déficits a partir de 2008, conforme se verá a seguir.

GRÁFICO 8
Resultados de conta corrente – média para sub-região
 (Em % do PIB)

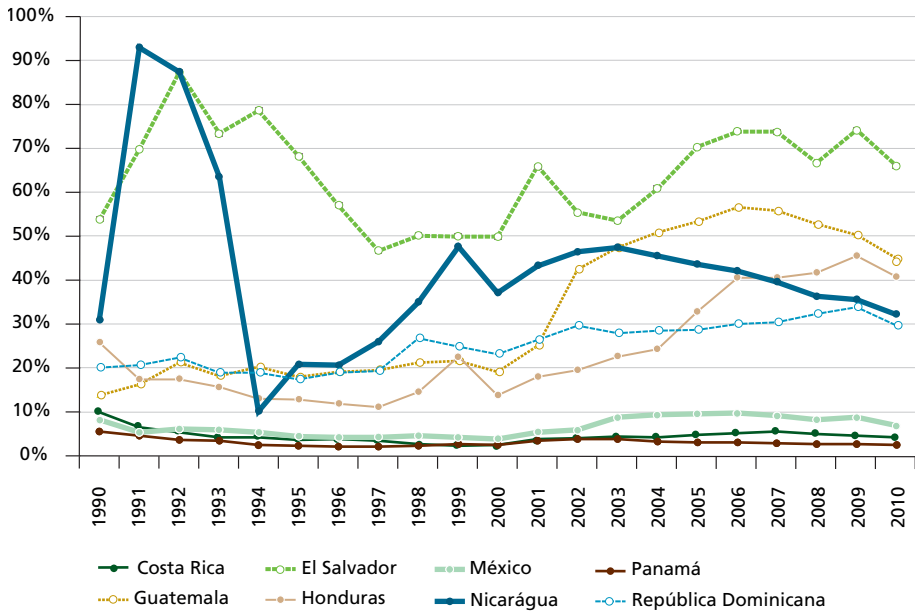


Fonte: Cepalstat.

Novamente, o contraste entre as expansões da AS de 2003-2008 e de 1990-1997 deve ser destacado. Ao contrário do último período mencionado, a expansão econômica dos anos 2000 não dependeu das poupanças estrangeiras, como mencionado anteriormente.

GRÁFICO 9

Contas correntes na AC: transferências correntes unilaterais – crédito em relação ao total de exportações
(Em %)



Fonte: Cepalstat.

Há também um contraste claro entre a evolução das contas correntes na AS e na AC. Assim como as economias da AS, os países da AC dependiam da poupança externa durante o período 1990-1997, mas não precisaram se ajustar à parada súbita dos fluxos de capital de 1997-1998, nem mostraram uma melhoria nos anos 2000. Isto pode ser visto no resultado médio de conta corrente na sub-região (gráfico 8), mas também é verdadeiro para cada país do grupo de forma individual.

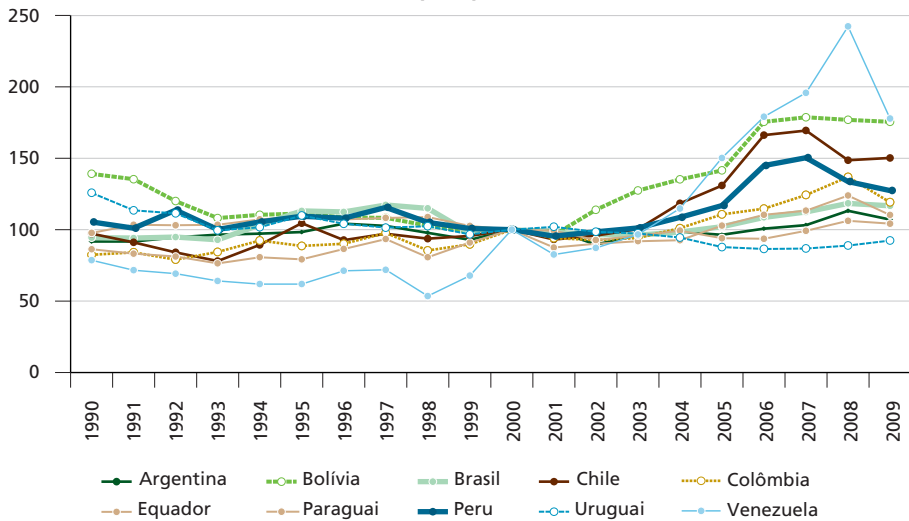
Um aspecto notável sobre o desempenho em conta corrente das economias da AC é que elas estiveram sistematicamente em déficit apesar de grandes fluxos, em alguns casos, de transferências unilaterais do exterior, como uma consequência da emigração de mão de obra (gráfico 9). Estas transferências foram particularmente altas em El Salvador, Panamá, Honduras, Nicarágua e República Dominicana, e também foram muito significativas no México, mesmo que neste caso pareçam menores quando medidas como uma porcentagem do total de exportações.

2.2.5 Termos de troca

O fato mais notável sobre a evolução dos termos de troca (ToTs) no período 1990-2010 foi o aumento significativo no indicador para a maioria das economias

da AS, que foi particularmente elevado para países exportadores de minerais (gráfico 9), e isto influencia a explicação quanto às melhorias observadas nos resultados em conta corrente. O aumento foi particularmente relevante a partir de 2003. De forma comparativa, a evolução negativa observada em diversos países depois da mudança desfavorável de 1997 no contexto internacional parece relativamente branda.

GRÁFICO 10
10 A – Índices dos termos de troca para países da AS



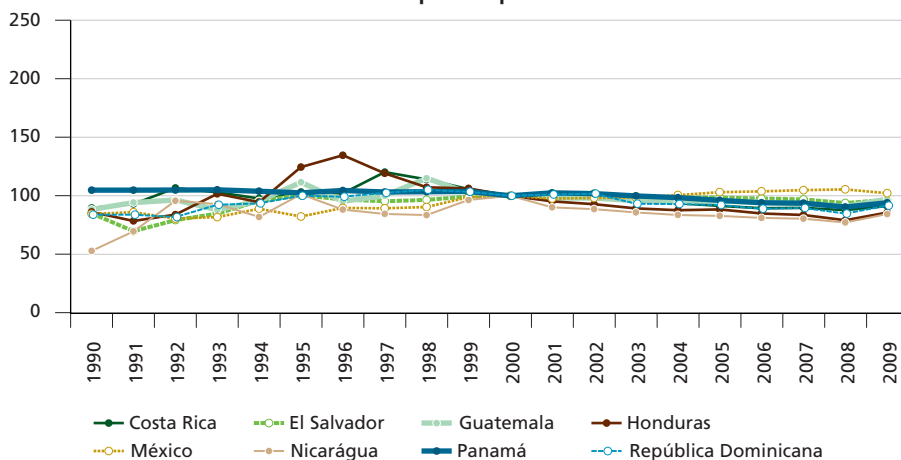
Fonte: Cepalstat.

Obs.: o índice em 2000=100.

Todavia, o desempenho do indicador observado foi completamente diferente nos países da AC. A principal diferença é que, neste caso, os ToTs não apresentaram nenhuma melhoria nos anos 2000. Ao contrário, o indicador continuou caindo, com a exceção apenas do México, principalmente como uma consequência de estas economias serem importadoras de petróleo e alimentos, recebendo, portanto, um impacto predominantemente negativo dos aumentos nos preços das *commodities*.

A flutuação dos ToTs durante a crise global foi mais intensa na AS que na AC. Entretanto, em 2009, em ambas as sub-regiões, os ToTs eram, em média, próximos aos níveis apresentados em 2006. Na AS, isto foi uma consequência do aumento significativo em 2007-2008 (durante a primeira fase da crise global), seguido por uma queda em 2009, enquanto na AC as flutuações foram brandas e predominantemente negativas entre 2006-2008, para se recuperarem um pouco em 2009, na maioria dos casos.

10 B – Índices dos termos de troca para os países da AC



Fonte: Cepalstat.

Obs.: o índice em 2000=100.

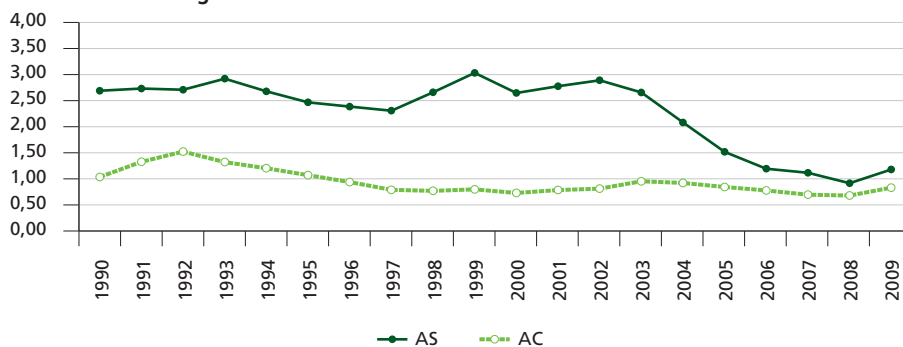
2.2.6 Dívida externa e acúmulo de reservas

A mudança nos resultados em conta corrente na AS nos anos 2000 contribuiu para uma vulnerabilidade financeira reduzida das economias da área. A evolução da dívida externa e das reservas estrangeiras reforça esta percepção.

De fato, o desempenho em conta corrente da AS permitiu uma redução substancial da proeminente dívida externa a partir de 2003, como mostram os gráficos 11A e 11B. A razão média entre a dívida externa e as exportações anuais caiu de quase 3 em 2002 para menos de 1 em 2008. Este é outro fato estilizado a respeito do qual a expansão dos anos 2000 parece muito diferente do que foi observado nos anos 1990.

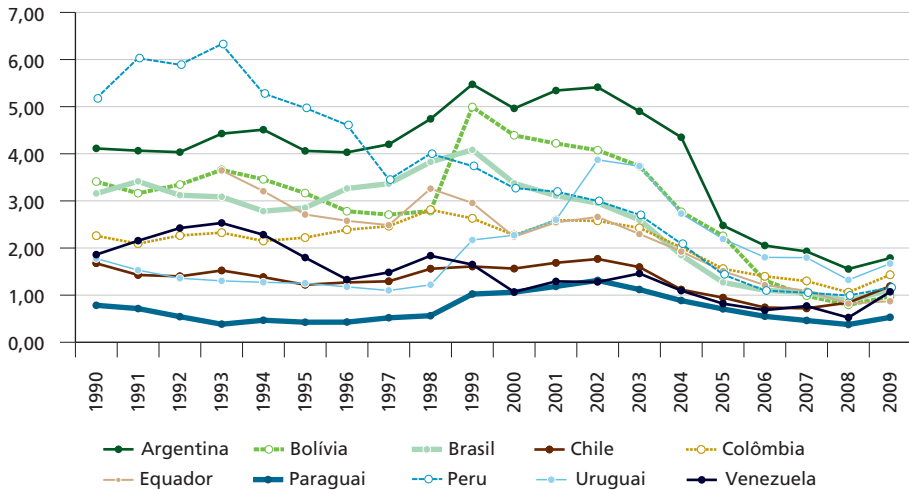
GRÁFICO 11

11 A – Proporção da dívida externa com relação ao total de exportações – média por sub-região



Fonte: Cepalstat.

11 B – Proporção da dívida externa em relação ao total de exportações para países da AS (Em %)



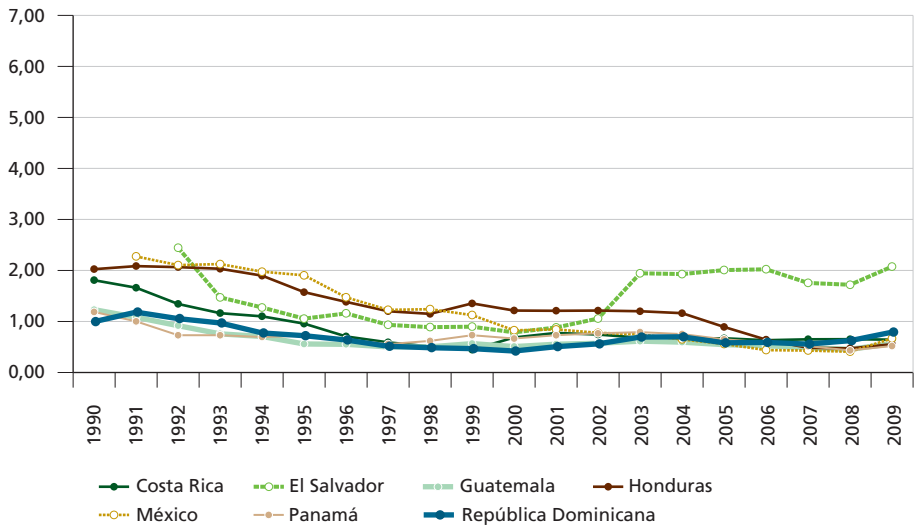
Fonte: Cepalstat.

O desempenho das economias da AC, no entanto, foi muito diferente. A razão média entre a dívida externa e as exportações sempre foi consideravelmente mais baixa, principalmente em consequência do fato de estas economias serem muito mais abertas que as economias da AS – uma abertura de 85% para todo o período em média, contra 47% para os países da AS, calculada como a proporção da soma de exportações e importações em relação ao PIB, todas medidas em dólares norte-americanos constantes.

Apesar de apresentarem um déficit permanente em suas contas correntes, as economias da AC experimentaram uma tendência estável ao declínio de sua taxa de dívida externa desde o início dos anos 1990, com a exceção do período 2000-2003 (gráficos 11A e 11C).

Além disso, ao contrário da maioria das economias da AS, uma grande parte destas obrigações pertence às linhas de crédito obtidas de agências multilaterais como o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, ou de governos de países desenvolvidos.

11C – Proporção da dívida externa em relação ao total de exportações para países da AC
(Em %)



Fonte: Cepalstat.

A redução do peso da dívida externa é, claramente, um indicador de uma vulnerabilidade financeira reduzida. Isto pode ser observado também no fato de que, diferentemente dos trinta anos anteriores de globalização financeira, o pagamento de juros passou a apresentar um peso muito menor no retorno de investimentos estrangeiros. Por sua vez, os retornos de investimentos também apresentaram um peso menor nos resultados em conta corrente, e se explicam em grande parte pelos lucros e dividendos obtidos pelos investimentos estrangeiros diretos.

Os juros das obrigações com dívidas externas em moeda internacional precisam necessariamente ser pagos nesta moeda e são uma variável inerte no débito em conta corrente. Ao contrário, os lucros dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) são predominantemente obtidos em moeda local e seu valor, medido em moeda internacional, cai quando a taxa cambial se deprecia, por exemplo quando ocorre uma parada súbita dos fluxos de capital. Além disso, as autoridades podem estabelecer limites temporários ou restrições quanto à transferência de lucros para o exterior. Por seu turno, em condições normais, uma parte importante dos lucros do IED é usada pelas empresas para financiar novos investimentos (e estes fluxos são registrados no balanço de pagamentos

como novos afluxos de IED). Portanto, uma fração significativa do débito em conta corrente com relação aos lucros do IED apresenta um financiamento relativamente automático. Neste caso, a fração reinvestida dos lucros não passa pelo canal do mercado de divisas. Como consequência disto, considerando-se um dado déficit em conta corrente, a vulnerabilidade externa associada a este resultado é agora consideravelmente menor que antes.

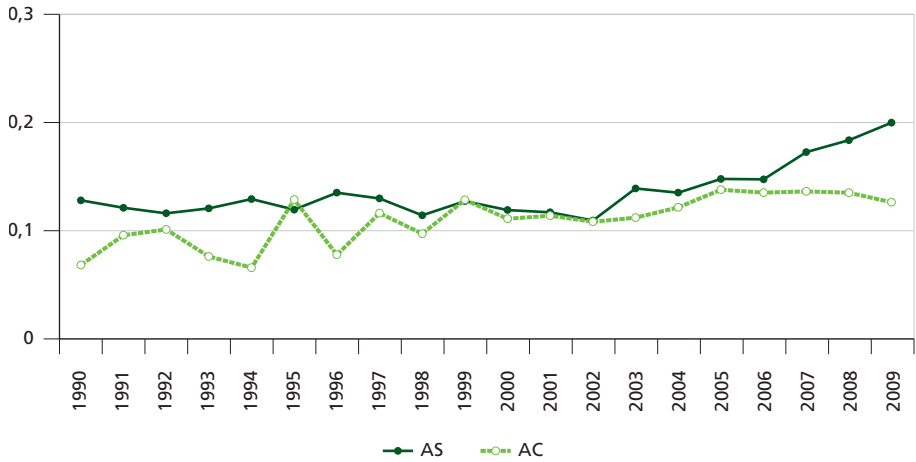
Entre 1999 e 2010, o peso do pagamento de juros nos fluxos totais em relação ao retorno do investimento estrangeiro caiu de 39,7% para 11,4% no Brasil; de 40,8% para 7,4% no Chile; de 82,8% para 26,3% na Colômbia; e de 93,7% para 9,3% no Peru. Ele também caiu em outras economias da AS consideradas aqui – com exceção da Argentina, onde o peso dos juros aumentara suavemente mas no contexto de um fluxo total consideravelmente mais baixo de retornos de investimentos estrangeiros, medido como proporção do total de exportações, em 2010, em comparação com 1999. O México apresenta uma situação um pouco diferente porque o peso dos pagamentos de juros se reduziu muito menos que nos outros países relacionados, caindo de 75,7% em 1999 para 63,8% em 2010. Algo muito parecido pode ser dito para a maioria dos países da AC sob consideração. A exceção mais importante é Honduras, onde o pagamento de juros caiu de 81,5% do total de fluxos de retornos de investimento estrangeiro em 1999 para somente 13,8% em 2010, seguida da Nicarágua (de 72,6% para 37,9%).

Outro fato notável é que, entre os doze países da AL que mostraram déficits em conta corrente em 2010 (ou em 2009, de acordo com a disponibilidade de dados), nove deles – Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru – foram capazes de financiar todo o déficit com afluxos de IED, com um componente importante de reinvestimento de lucros. As exceções foram Equador, Nicarágua e República Dominicana.

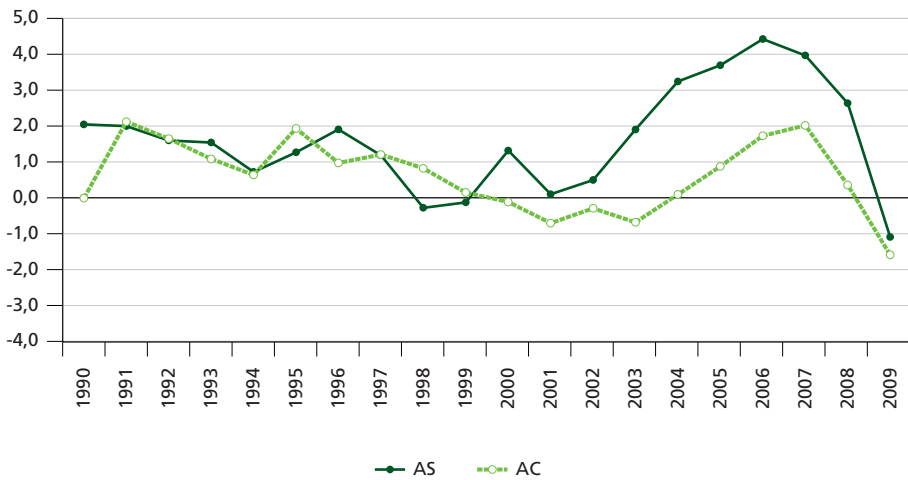
Outro indicador de baixa vulnerabilidade financeira das economias da AL nos anos 2000 é o acúmulo de reservas internacionais. Como pode ser observado no gráfico 12A, ele foi especialmente intenso na AS a partir de 2002.

Na região da AC, o aumento nas reservas internacionais foi, em média, menos intenso. Além disso, ao contrário das economias da AS, cinco países da AC fecharam acordos de *stand-by* com o FMI entre abril de 2008 e dezembro de 2009 – Honduras, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador e Guatemala.

GRÁFICO 12

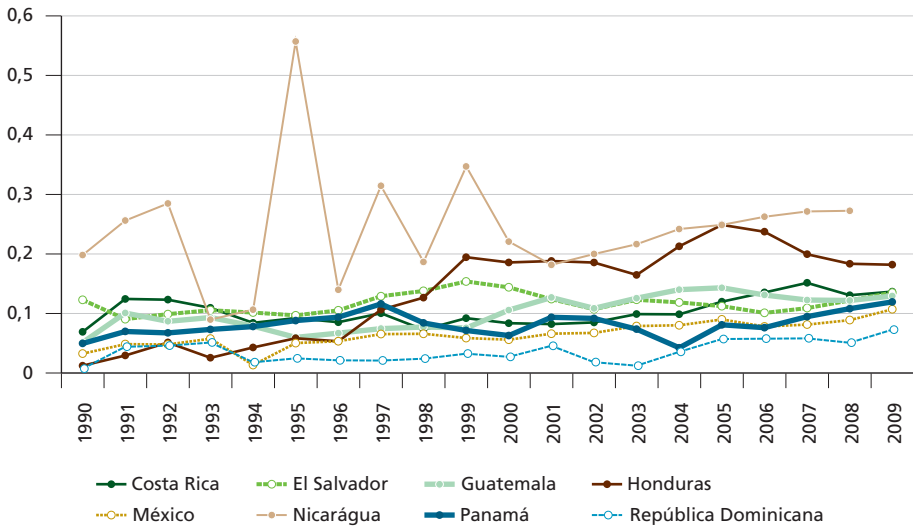
12A – Proporção de reservas internacionais em relação ao PIB – média por sub-região (Em %)

Fonte: Cepalstat.

12B – Reservas internacionais em relação ao PIB – países da AS (Em %)

Fonte: Cepalstat.

12C – Proporção de reservas internacionais em relação ao PIB – países da AC
(Em %)



Fonte: Cepalstat.

2.2.7 O panorama fiscal

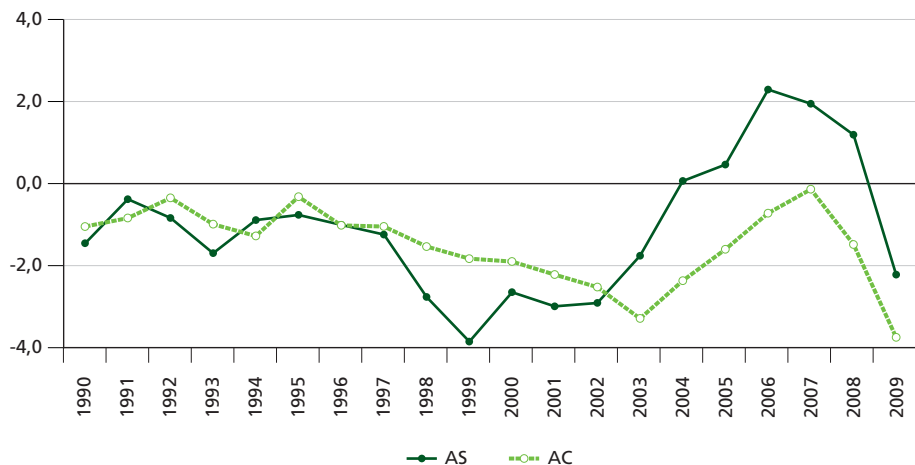
A tendência à melhoria do desempenho fiscal em países da América Latina no período considerado no artigo foi, em parte, o resultado da já citada adoção de medidas fiscais orientadas para corrigir o viés pró-déficit característico de décadas anteriores. No entanto, a evolução das contas fiscais agregadas parece muito diferente na expansão dos anos 2000, quando comparada com o histórico anterior (gráficos 13A e 13B). Na realidade, ambas as sub-regiões mostraram superávits primários variando entre 1% e 2% do PIB nos anos 1990, até 1997, e déficits fiscais moderados no mesmo período. Para diversas economias da AL, este desempenho fiscal nos anos 1990, representou uma melhoria significativa em comparação com o observado nos anos 1980, por exemplo. Mas a partir de 1997, em parte pelos efeitos indiretos das crises no Sudeste da Ásia e na Rússia, as economias da AS mostraram em média, até 2002, um aumento importante no déficit fiscal, particularmente considerável entre 1997 e 1999. No entanto, uma tendência positiva nos resultados primários pode ser observada em 1998-2002 em economias da AS, apesar da fase recessiva, o que evidencia, portanto, o viés pró-cíclico das políticas fiscais no período.

O resultado primário médio das contas públicas nas economias da AC também foi negativo em 2001, quando elas sofreram o impacto da recessão nos Estados Unidos.

GRÁFICO 13

13A – Resultados fiscais como proporção do PIB no setor público não financeiro – média por sub-região

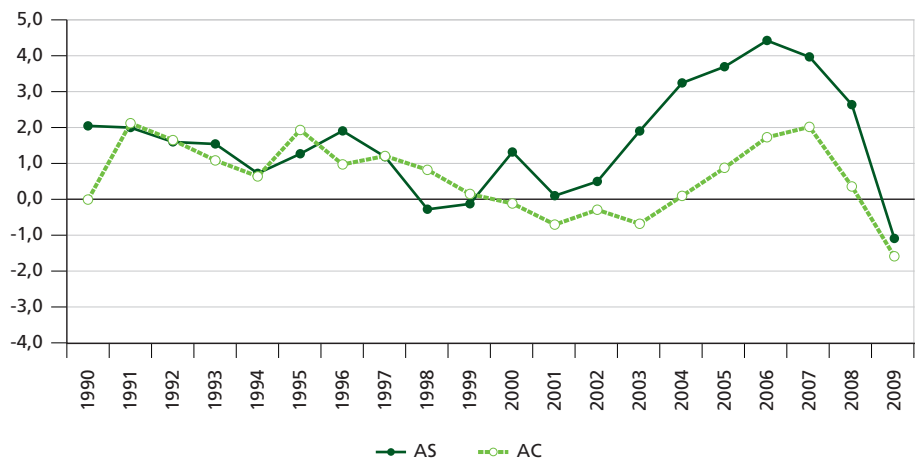
(Em %)



Fonte: Cepalstat.

13B – Resultados fiscais primários como proporção do PIB no setor público não financeiro – média por sub-região

(Em %)



Fonte: Cepalstat.

As duas sub-regiões mostraram melhorias significativas nos resultados fiscais a partir de 2003, até 2007, mas esta mudança foi consideravelmente mais intensa para as economias da AS. Mais tarde, a partir de 2007, os números fiscais pioraram como uma consequência do impacto da crise global.

De déficits gêmeos para superávits gêmeos

A significativa redução na vulnerabilidade financeira das economias da AS nos anos 2000 pode ser avaliada mais claramente se considerados em conjunto a evolução dos resultados fiscais e das contas correntes, sobre os quais já se comentou. Como pode ser observado no gráfico 14, a maioria dos países da AS exibira déficits gêmeos no final da década de 1990 e início dos anos 2000, mas isto mudou de forma expressiva a partir de 2002. Em 2006 e 2007, sete de dez países da AS apresentaram superávits gêmeos. Posteriormente, a situação se deteriorou com a crise global de 2008-2009.

GRÁFICO 14

A passagem de déficits gêmeos para superávits gêmeos

	1998	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bolívia	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Brasil	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Chile	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Colômbia	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Equador	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Paraguai	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Peru	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Uruguai	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Venezuela	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■ Déficits gêmeos

■ Déficit da balança corrente + superávit fiscal

■ Superávit da balança corrente + déficit fiscal

□ Superávits gêmeos

Fonte: Cepalstat.

2.2.8 Dívida pública

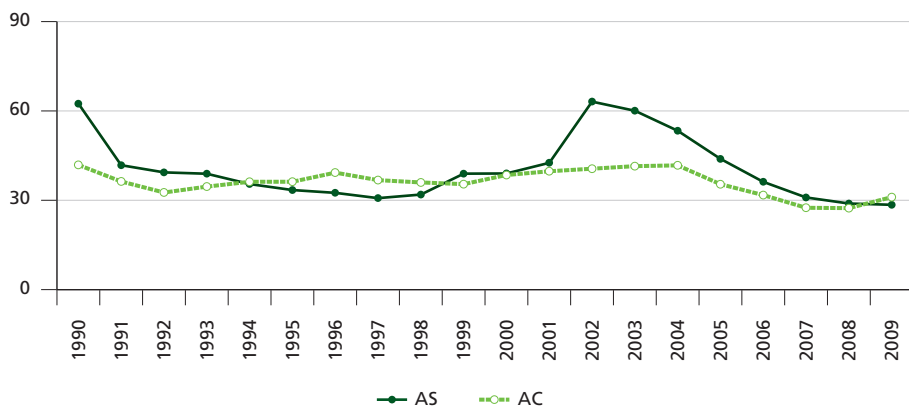
Assim como ocorreu com a dívida externa, a proporção da dívida pública em relação ao PIB nas economias da AS evidenciara uma tendência de declínio significativa a partir de 2002. Este declínio foi geral, mesmo se houver sido liderado pela Argentina particularmente como uma consequência da reestruturação da dívida em 2005.

Portanto, pode-se afirmar que os regimes de política macroeconômica que prevaleceram na AS nos anos 2000 permitiram que estes países produzissem uma mudança significativa em algumas relações entre estoques e fluxos que são fundamentais para definir o grau de vulnerabilidade financeira, como a relação dívida externa/PIB, ou dívida pública/PIB, por exemplo. Claramente diferente das tendências recentes nos países desenvolvidos, as economias da AS suportam, no presente, uma carga aliviada das dívidas pública e externa.

As economias da AC também mostraram um declínio neste indicador, mas muito menor. Assim como o gráfico 15 ilustra, ambas as regiões alcançaram a proporção mais baixa da dívida pública com relação ao PIB de todo o grupo em 2008.

GRÁFICO 15

Proporção da dívida pública com relação ao PIB – média por sub-região
(Em %)



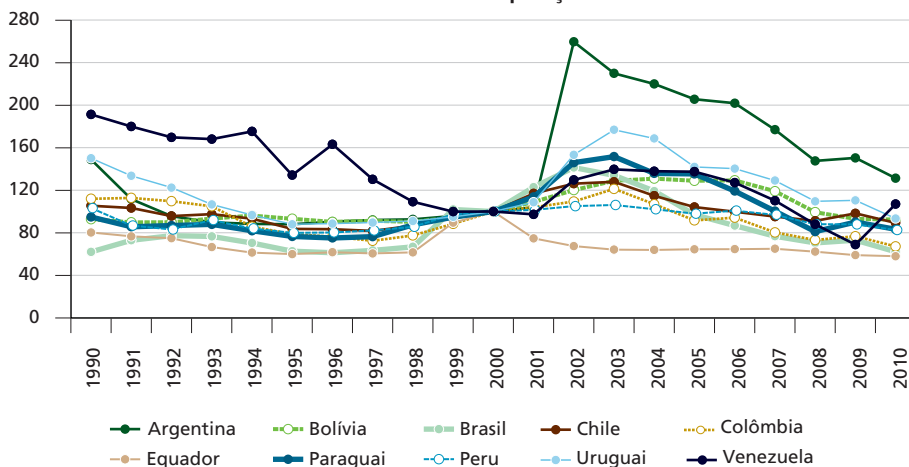
Fonte: Cepalstat.

2.2.9 Políticas cambiais e evolução das taxas de câmbio reais

Nos gráficos 16A e 16B é apresentada evolução das reais taxas de câmbio bilaterais nas economias da AS e AC em comparação com o dólar norte-americano, de 1990 a 2010.

GRÁFICO 16

16A – Taxas de câmbio bilaterais reais em comparação com o dólar norte-americano – AS



Fonte: Cepalstat.

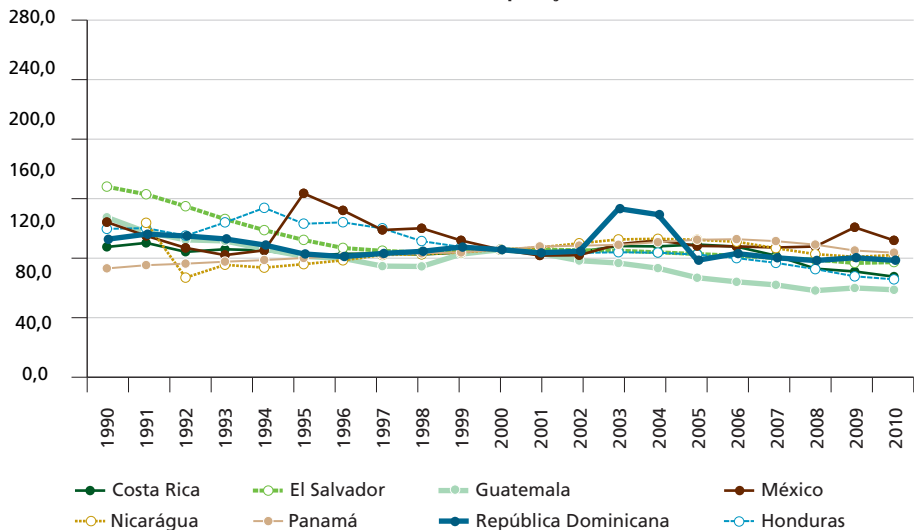
Obs.: o índice em 2000=100.

O padrão típico da AS mostra apreciações reais no início dos anos 1990, até 1995, principalmente devido à utilização da taxa de câmbio como uma âncora nominal para combater a inflação, em diversos países.

Uma relativa estabilidade é observada até 1998, geralmente seguida por depreciações reais em 1998-2003 e apreciações reais a partir de então, com uma breve pausa em vários países em 2009.

Para enfrentar os impactos reais e financeiros do contágio das crises na Ásia e na Rússia em 1997 e 1998, Brasil, Colômbia e Chile adotaram regimes de flutuação cambial e esquemas de metas de inflação em 1999. O Peru já havia adotado um regime de flutuação administrada desde o início dos anos 1990 e também adotou formalmente uma política de metas de inflação em 2002. A Argentina e o Uruguai mantiveram taxas de câmbio fixas e TCRs apreciadas até a crise de 2001-2002, quando ambos os países mudaram para regimes de flutuação. O Peru compartilha com outros países da AS o padrão dinâmico de evolução da TCR, mas com menor volatilidade. O Paraguai, que manteve um regime cambial de flutuação administrada, e a Bolívia, que controlou a taxa de câmbio por meio de *crawling peg*, experimentaram tendências da TCR semelhantes a outras economias da AS. Somente dois países na AS fogem do padrão comum já descrito: o Equador, que se dolarizou em 2000; e a Venezuela, com uma política cambial errática e intensas flutuações na TCR no período.

16B – Taxas de câmbio bilaterais reais em comparação com o dólar norte-americano – AC



Fonte: Cepalstat.

Obs.: o índice em 2000=100.

A maior parte dos países da AC mantiveram regimes cambiais tipo *crawling peg* ou de flutuação administrada com altos níveis de intervenção, prevenindo, então, grandes oscilações nas taxas nominais e reais de câmbio. Costa Rica, Nicarágua, Honduras e Guatemala pertencem a este grupo, assim como a República Dominicana, mas no caso deste país houve um episódio de forte depreciação seguida de uma reversão repentina no período entre 2003 e 2005. O México é um caso diferente, no qual a depreciação de 1995 se destaca, seguida de um longo período de apreciação, e depreciações reais mais uma vez em 2003-2004 e 2009. Os outros dois casos entre as economias da AC consideradas aqui se referem às economias dolarizadas do Panamá e El Salvador. Este último país fixou a taxa de câmbio nominal em 1994-1995 com convertibilidade livre da moeda, para finalmente se dolarizar no início de 2001.

Na AC, as taxas de câmbio bilaterais seguiram uma evolução muito mais estável que na AS. Elas não experimentaram uma tendência generalizada de valorização no início dos anos 1990 (as exceções foram El Salvador e México); nenhum impacto das crises na Ásia ocidental e na Rússia, em 1997, pôde ser observado. Elas passaram por depreciações reais leves de 2001-2003 e por apreciações moderadas a partir de então. Houve, no entanto, processos de valorização real mais importantes em alguns casos: El Salvador entre 1991 e 1997; Guatemala entre 2000 e 2010; e Honduras entre 1994 e 2010.

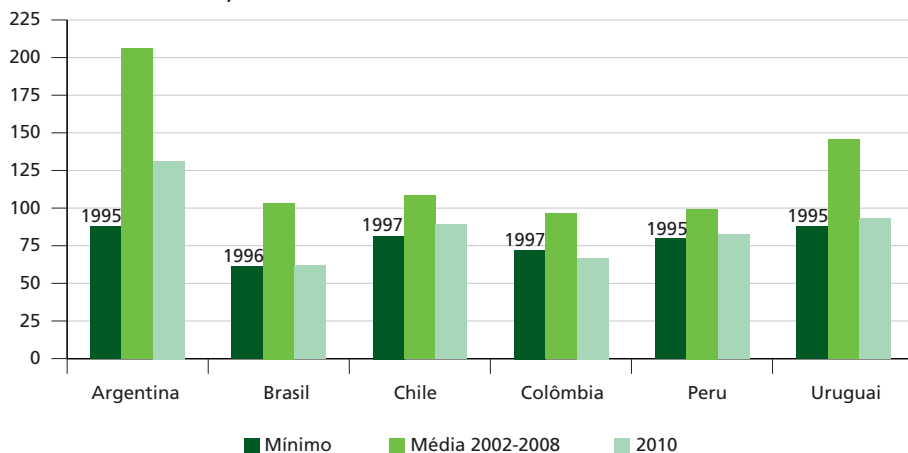
Nenhuma variação importante das taxas de câmbio reais foi observada na AC em 2008-2009, com exceção de uma significativa depreciação no México em 2009. Ao contrário, as economias da AS experimentaram uma tendência generalizada de valorização em 2008, interrompida em alguns países em 2009, mas todos eles voltaram a sofrer valorização em 2010. Por isso, em 2010, as TCRs na AS estavam 35% abaixo do nível de 2003, em média. Em cada uma das economias da AS em consideração aqui, a TCR bilateral com os Estados Unidos valorizou naquele período, e em alguns casos de forma considerável (com 53% no Brasil como o valor mais alto). Na AC, a valorização média foi de 15% entre 2003 e 2010.

Alguns pontos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, as TCRs alcançadas, em 2002-2003, em cada país da AS, atingiram os níveis mais depreciados desde a recuperação do acesso aos fluxos voluntários de financiamento internacional por parte da região, por volta de 1990 (gráfico 17). Em segundo lugar, as depreciações reais no período após as crises da Ásia tiveram um impacto significativo nos resultados de conta corrente, antes da ocorrência dos aumentos nos preços das *commodities* observados nos anos 2000. Em terceiro lugar, como consequência das altas TCRs de 2002-2003, as TCRs médias do período 2002-2008 foram consideravelmente mais

depreciadas que nos anos 1990, apesar de uma tendência clara e generalizada de apreciação real. Em quarto lugar, as depreciações de 2008-2009 representaram apenas uma interrupção transitória da tendência de valorização, que foi retomada em 2010.

GRÁFICO 17

Taxas de câmbio bilaterais reais de países da AS com os Estados Unidos – mínimas da década de 1990, médias de 2002-2008 e 2010



Fonte: Cepalstat.

Obs.: o índice em 2000=100.

Com exceção da Argentina, as TCRs alcançaram em 2010 níveis semelhantes às taxas cambiais reais mais valorizadas dos anos 1990. Mas para a finalidade de caracterizar a conexão entre as TCRs e o desemprego, apresentada mais adiante, é mister mencionar o fato de que as TCRs médias na fase de crescimento econômico acelerado, anterior à crise global, eram, em todos os casos, consideravelmente mais altas que os mínimos níveis observados nos anos 1990.

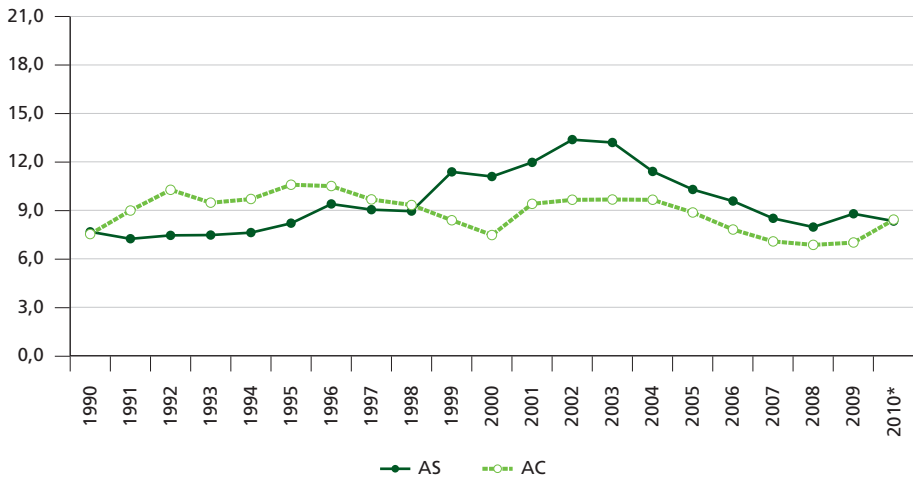
3 EMPREGO, DESEMPREGO E INCIDÊNCIA DE POBREZA

As taxas médias de desemprego na AS e AC são apresentadas no gráfico 18. Como o emprego apresenta normalmente uma correlação positiva com o ciclo econômico, a relação esperada entre a taxa de desemprego e o crescimento do PIB é negativa. Surpreendentemente, isto não tem sido sempre o caso na região, particularmente na sub-região da AS, onde as taxas médias de desemprego mostraram uma tendência de aumento durante a expansão dos anos 1990 – uma trajetória crescente que se acentuou no período entre 1998 e 2002. Ao contrário, a expansão de 2003-2008 mostrou um declínio agudo do desemprego, mas a deterioração observada nesta variável nos anos 1990,

e particularmente durante o período entre 1997 e 2002, tem sido tão intensa que as melhorias dos anos 2000, bastante importantes antes da crise global de 2008, foram insuficientes para reverter, na AS, todos os prejuízos anteriores.

GRÁFICO 18

Taxas médias de desemprego nos países da AS e AC em relação à população ativa (Em %)



Fonte: Cepalstat.

Tendo em vista que a taxa de desemprego está intimamente ligada às condições sociais e possui gravitação significativa na incidência da pobreza e na distribuição de renda, deu-se atenção especial a seu comportamento e à sua explicação. As taxas de câmbio reais influenciam a determinação do comportamento do emprego agregado e, portanto, as taxas de desemprego, especialmente quanto à explicação da diferença notável na criação de emprego que fica evidente na comparação entre as expansões de 1990-1997 e de 2003-2008 nas economias da AS.

Provavelmente como uma consequência da relativa estabilidade das TCRs nas economias da AC (quando comparadas com a AS, conforme mostrado anteriormente), a evolução das taxas de desemprego na sub-região da AC estão menos relacionadas às TCRs, sendo substancialmente explicadas pelo comportamento do PIB.

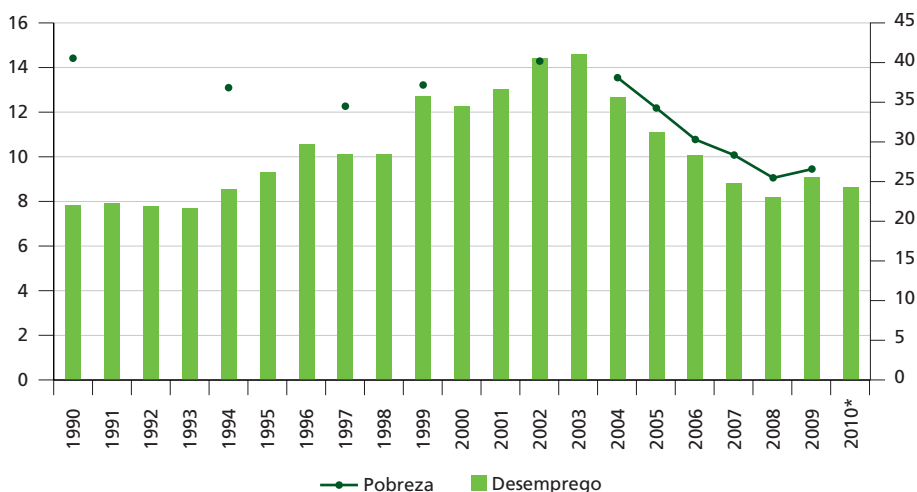
O desemprego tem uma forte ligação com a incidência de pobreza. Isto está muito claro nos números dos países da AS apresentados no gráfico 19. Ambas as variáveis subiram depois do contágio das crises no Sudeste da Ásia em 1997-1998, para cair a partir de 2003, com a expansão do anos 2000, e subir novamente em 2009. No entanto, ao longo da expansão de 1990-1997, a pobreza diminuiu, em

média, apesar de uma tendência de crescimento do desemprego. Neste período, portanto, os efeitos favoráveis do crescimento do PIB e a queda das taxas de inflação sobre a renda real dos indivíduos empregados foram predominantes. Os dados disponíveis a respeito da incidência da pobreza são bastante incompletos para permitir uma análise semelhante para a região da AC como um todo.

GRÁFICO 19

Taxa média de desemprego em relação à população ativa e incidência da pobreza em relação à população – países da AS

(Em %)



Fonte: Cepalstat.

Obs: nesses cálculos, o grupo de países da AS não inclui Bolívia, Paraguai e Peru por causa das limitações de compatibilidade dos dados disponíveis. Pelo mesmo motivo, não são apresentados aqui dados sobre a incidência de pobreza para cada ano no período exibido no gráfico.

3.1 Teste econométrico dos vínculos entre crescimento, taxas de câmbio reais, inflação, desemprego e pobreza

Nesta seção apresentam-se testes econométricos dos efeitos de variáveis macroeconômicas, tais como o desempenho do crescimento, a evolução da taxa de câmbio real e as taxas de inflação no comportamento do desemprego e das taxas de pobreza. Utilizaram-se dados anuais correspondentes aos dezoito países considerados no artigo, no período entre 1990 e 2010. O objetivo principal da seção é fornecer evidências econométricas para a análise mais qualitativa apresentada acima. A hipótese deste trabalho é que o crescimento acelerado e as taxas reais de câmbio depreciadas favorecem a criação de empregos e reduzem o desemprego. Além disso, taxas de desemprego mais baixas contribuem para a redução das taxas de pobreza. Por sua vez, taxas de inflação mais elevadas tendem a aumentar as taxas de pobreza. Nesta seção, não se tentou testar os efeitos da TCR sobre o

crescimento. Com relação a este assunto, a hipótese deste trabalho sobre o efeito positivo das TCRs depreciadas no crescimento se baseia em numerosos estudos empíricos que apontam para tal conclusão.³ Nesta seção, consideram-se as taxas do PIB e as taxas de câmbio reais como variáveis exógenas.

O primeiro propósito é avaliar os efeitos das taxas de crescimento do PIB e as taxas reais de câmbio no desempenho do desemprego. A equação estimada é uma variante da lei de Okun que considera a influência da TCR na proporção emprego-produção. A hipótese é que a TCR depreciada tem efeitos positivos na proporção emprego-produção.

Em segundo lugar, foram estimadas as taxas de pobreza como uma função do desemprego e das taxas de inflação. A equação de desemprego e a equação de pobreza compõem um modelo cuja forma reduzida expressa a taxa de pobreza como uma função da taxa de crescimento, da taxa de câmbio real e da taxa de inflação. Listas anuais completas das taxas de pobreza nos dezoito países não estão disponíveis. Nas estimativas apresentadas nesta seção, foram usadas as taxas de pobreza do banco de dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que coleta taxas de pobreza de fontes nacionais. Os dados estão disponíveis para anos diferentes em países diferentes. Adaptou-se o procedimento de estimativa à disponibilidade de dados. Por exemplo, estimou-se a equação de desemprego em taxas de variação com taxas anuais consecutivas, mas não foi possível fazer isto com a equação de pobreza, porque dados anuais consecutivos não estão disponíveis para todos os países para todo o período. Então, foi estimada a equação de pobreza utilizando-se dados sobre as taxas de pobreza nos anos nos quais esta informação está disponível. As taxas anuais de desemprego correspondentes, necessárias para estimar a equação de pobreza, são calculadas por meio de um procedimento que ajuda a evitar problemas de endogeneidade, conforme explicado a seguir.

O método de estimativa é o de mínimos quadrados ordinários aplicados a dados de painel anuais, do período 1990-2010, dos dezoito países da América Latina considerados neste artigo. As estimativas incluem efeitos fixos para controlar as diferenças permanentes nos níveis das taxas de desemprego e pobreza associadas às diferenças nas definições e medidas, assim como às diferentes estruturas dos mercados de trabalho nacionais. As estimativas também incluem efeitos de tempo fixos com o objetivo de controlar os choques externos sofridos pela região.

O modelo de estimativa é:

$$u(t) = g y(t) + e r(t-i) + k + \varepsilon u(t) \quad (1)$$

$$V(t) = f U(t) + h p(t) + j + \varepsilon V(t) \quad (2)$$

3. Ver, por exemplo, os trabalhos examinados em Frenkel e Rapetti (2010a).

U é a taxa de desemprego, Y representa o PIB e R é a taxa de câmbio bilateral real com os Estados Unidos (u, y e r representam respectivamente as taxas anuais de variação de U, Y e R), V é a taxa de pobreza, e p é a taxa de inflação. Os coeficientes a serem determinados são g, e, k, f, h; j; i é uma fração de tempo a ser determinada e ε_U e ε_V são choques estocásticos.

Também será utilizada a seguinte equação:

$$y(t) = a r(t-i) + b + \varepsilon y(t) \quad (3)$$

somente para obter estimativas de $\varepsilon y(t)$ para serem usadas na substituição de $y(t)$ na estimativa da equação (1).

3.1.1 Estimativas

A fração de tempo $i = 2$ (anos) oferece o melhor ajuste para a estimativa do painel em ambas as equações (3) e (1). A mesma fração de tempo de 2 anos oferece o melhor ajuste nas estimativas com a mesma lista de países individuais (não exibida nesta seção).

Em primeiro lugar, estima-se a equação (3). O único objetivo da estimativa é usar os residuais na substituição da variável $y(t)$ para evitar problemas de colinearidade na estimativa da equação (1). Os resultados são os seguintes:

$$\hat{y}(t) = 0,034 r(t-2) + 0,036 \quad (4)$$

(2,061)** (21,945)*

$$R\text{-quadrado} = 0,40$$

(t-estatística). *, **, ***: significativo a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Observações do painel total (desequilibrado): 323. Erros diagonais padrão e covariância.

Calculam-se, então, os resíduos da estimativa:

$\text{reseq4}(t) = y(t) - \hat{y}(t)$, que são as estimativas de $\varepsilon y(t)$, e são usados na substituição da série original $y(t)$ na estimativa da equação (1). A partir da estimativa da equação (1), nós obtemos os seguintes resultados:

$$\bar{u}(t) = -1,616 \text{ reseq4}(t) - 0,299 r(t-2) - 0,002 \quad (5)$$

(-5,092)* (-3,495)* (-0,205)

$$R\text{-quadrado} = 0,34$$

(t-estatística). *, **, ***: significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Observações sobre o painel total (não balanceado): 299. Erros e covariância padrão da diagonal branca.

Os coeficientes são ambos negativos e muito significativos. O crescimento acelerado e TCRs depreciadas tendem a reduzir o desemprego. Uma taxa de crescimento de 5% no PIB reduz o desemprego em 8%. Uma depreciação de 10% da TCR reduz 3% a taxa de desemprego com um período de tempo de dois anos.

Focaliza-se agora na estimativa da equação de pobreza (2). Como mencionado anteriormente, foi necessário adaptar o procedimento de estimativa à disponibilidade de dados e evitar problemas de endogeneidade. Em primeiro lugar, foi usada a equação (5) para calcular a variável $\tilde{u}(t)$ das taxas estimadas de variação das taxas de desemprego. Então, utilizou-se $\tilde{u}(t)$ para calcular a variável $\tilde{U}(t)$:

$$\tilde{U}(t) = U(t-1) [1 + \tilde{u}(t)] \quad (6)$$

A nova variável $\tilde{U}(t)$ é o produto de uma variável pré-determinada $U(t-1)$ por $(1 +$ a taxa de variação) da taxa de desemprego estimada com as variáveis macro do PIB e TCR. Usou-se $\tilde{U}(t)$ na substituição da original $U(t)$ na estimativa da equação (2). Os resultados da estimativa são os seguintes:

$$V(t) = 0,689 \tilde{U}(t) + 0,237 p(t) + 28,032$$

$$(2,364)^{**} \quad (3,359)^* \quad (8,326)^*$$

$$R\text{-quadrado} = 0,96$$

(t-estatística). *, **, ***: significativo a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Observações do painel total (desequilibrado): 143. Erros diagonais padrão e covariância.

Ambos os coeficientes da taxa de desemprego e de inflação são positivos e significativos. Um aumento de 1 p.p. na taxa de desemprego tende a aumentar a taxa de pobreza em 0,7 p.p. Um aumento de 1 p.p. na taxa de inflação tende a aumentar a taxa de pobreza em 0,24 p.p.

Os resultados obtidos são predominantemente determinados pela sub-região da AS. O procedimento de estimativa usado acima, implementado em um painel composto somente dos dez países da sub-região AS, gera resultados semelhantes àqueles obtidos com toda a amostra.

3.1.2 Comparação dos choques sofridos pela sub-regiões da AS e AC

A análise apresentada ao longo do artigo aponta para diferenças importantes entre a AS e AC, tanto quanto as políticas macroeconômicas quanto aos resultados. A análise econométrica apresentada fornece evidências adicionais sobre isto.

A regressão da equação de desemprego (1) foi examinada separadamente em um painel composto pelos dez países da AS e em um painel composto pelos oito países da AC, em ambos os casos com dados anuais do período 1990-2010. Nos dois

casos, os efeitos fixos de tempo foram incluídos nas regressões. Os resultados obtidos com esses exercícios são relatados a seguir.

Na estimativa com o painel dos países da AC, nenhum dos coeficientes é significativo. Uma causa provável para a pouca relevância do coeficiente de elasticidade da TCR na estimativa separada dos países da AC é a baixa variação sofrida pela TCR nestes países. Na realidade, o desvio padrão (SD) para a amostra completa é 26,1, enquanto o SD da TCR nos países da AS é 32,9 e o SD dos países da AC é 13,2. Consequentemente, a pouca relevância da elasticidade da TCR no caso dos países da AC pode ser atribuída à inexistência, nos países da AC neste período, de uma variação da TCR alta o suficiente para gerar efeitos estatisticamente significativos no desemprego. Esta conjectura é indiretamente reforçada pelos resultados obtidos em estimativas individuais dos países, nos quais os coeficientes de elasticidade da TCR são obtidos nos casos em que a TCR sofreu uma intensa variação (por exemplo, Argentina e Colômbia).

Mais intrigante é a pouca relevância do coeficiente de elasticidade do PIB. Uma causa possível daquele resultado poderia ser a alta correlação da taxa de crescimento do PIB com os efeitos de tempo fixos incluídos na estimativa. Na realidade, a correlação entre os efeitos de tempo fixos e a taxa de crescimento do PIB é -0,45. Então, estimou-se o painel para os países da AC sem incluir efeitos de tempo fixos. Os resultados mostram uma elasticidade desemprego/PIB de -2,65 significativa a 1%. Consequentemente, parece claro que a pouca relevância da elasticidade obtida na primeira estimativa do painel para a AC resultou da intensa colinearidade entre os efeitos de tempo fixos e os desempenhos dos países quanto à produção. Qual seria a fonte dos efeitos de tempo tão importantes para a sub-região?

Para explorar com mais profundidade as características dos efeitos de tempo comuns nos países da AC, levou-se em consideração que os países da sub-região estão intimamente relacionados com a economia dos Estados Unidos. Por isso, partiu-se da suposição de que os países da AC experimentaram choques externos comuns que se originaram do desempenho da economia norte-americana. Para testar esta hipótese, estimou-se o modelo com um painel de países da AC nos quais os efeitos de tempo fixos são substituídos pelas taxas de crescimento nos Estados Unidos. A seguir, apresentam-se os resultados; a variável $y_{USA}(t)$ é a taxa anual de crescimento do PIB nos Estados Unidos:

$$u(t) = -2,073 y(t) - 0,124 r(t-2) - 2,249 y_{USA}(t) + 0,135$$

$$(-3,087)^* \quad (-0,643) \quad (-2,602)^* \quad (5,333)^*$$

$$R\text{-quadrado} = 0,29$$

(t-estatística). *, **, ***: significativo a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

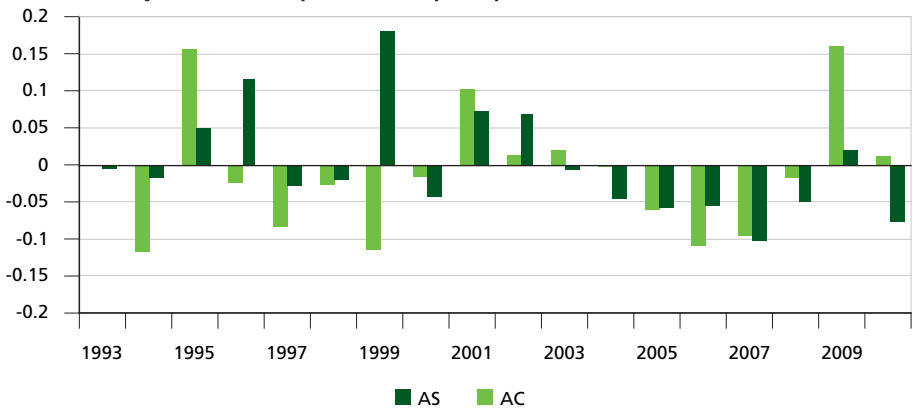
Observações do painel total (desequilibrado): 120. Erros diagonais padrão e covariância.

A estimativa mostra uma elasticidade negativa do desemprego em comparação ao coeficiente do PIB dos Estados Unidos a um nível de 1%, com um alto valor absoluto. Em uma estimativa semelhante com o painel de países da AS, o coeficiente do PIB dos Estados Unidos é pouco relevante, enquanto o valor e significância dos coeficientes do PIB e TCR são semelhantes à estimativa com efeitos de tempo fixos exibida em (5). Estes resultados sugerem que o desempenho do mercado de trabalho nos países da AC é intensamente influenciado pela evolução da economia nos Estados Unidos, além do efeito indireto gerado pela economia norte-americana quanto à sua influência no PIB daqueles países. Os resultados também apontam que as sub-regiões da AC e AS sofreram choques externos diferentes.

A diferença entre os choques sofridos pelos países da AC e AS pode ser claramente observada no gráfico 20. O gráfico apresenta a série de efeitos de tempo fixos estimada com o painel de países da AS e o painel de países da AC.

GRÁFICO 20

Diferença entre os choques sofridos pelos países da AC e AS



Elaboração dos autores.

Uma vez que a variável dependente é a (taxa de variação da) taxa de desemprego, as barras positivas representam um aumento do desemprego, isto é, uma deterioração das condições do mercado de trabalho, e vice-versa. O histórico e as diferenças entre os choques sofridos pelas sub-regiões da AC e AS podem ser entendidos com o gráfico. Por exemplo, 1995 foi o ano em que os efeitos da crise mexicana se sentiram. As duas regiões sofreram efeitos negativos, mas a sub-região da AC (que inclui o México) mostra um efeito muito maior que a região da AS – mais de 15% na sub-região da AC contra 5% na sub-região da AS. Em 1999,

as crises na Ásia e Rússia estão associadas ao forte efeito negativo na sub-região da AS, enquanto a sub-região da AC continuou a mostrar efeitos positivos crescentes associados com a então alta taxa de crescimento da economia dos Estados Unidos. Em 2001-2002, ambas as sub-regiões mostraram efeitos negativos, associados na sub-região da AC à contração da economia norte-americana e na sub-região da AS às crises na Argentina e Uruguai e à difícil situação da economia brasileira. Em 2003-2008, ambas as sub-regiões experimentaram efeitos positivos, associados ao bom desempenho da economia norte-americana na sub-região da AC e às melhorias nos termos de troca internacionais e condições financeiras na sub-região da AS. O ano de 2009 mostra os efeitos associados à crise internacional: eles são negativos nas duas sub-regiões, mas o impacto é muito mais alto na AC que na AS. Finalmente, em 2010, a sub-região da AS mostra um efeito positivo associado à rápida melhoria das condições de troca e financeiras internacionais, enquanto a AC continuou apresentando efeitos negativos, associados ao desempenho da economia nos Estados Unidos.

4 CONCLUSÕES

Se alguém perguntar aos macroeconomistas sobre as melhores políticas macroeconômicas para aumentar o bem-estar da população de um país em desenvolvimento, uma grande parte dos especialistas (incluindo os autores deste artigo) indicariam que são aquelas capazes de promover altas taxas de crescimento da produção, do emprego e da produtividade, de forma sustentável.

Obviamente, o crescimento acelerado da produtividade e do emprego não garante que as tendências de desigualdade irão diminuir de maneira natural. A economia da China é o caso mais recente em que um processo com estas características tem sido acompanhado de piores indicadores de desigualdade. Entretanto, não é comum encontrar julgamentos negativos sobre as políticas macroeconômicas chinesas com base naquela evidência. A causa principal é que o crescimento acelerado da renda e da produtividade acontecem conjuntamente com um rápido crescimento da oferta de empregos, e portanto as rendas menores também tendem a crescer e, conseqüentemente, a incidência de pobreza diminui. De forma geral, o crescimento acelerado da produtividade e do emprego, apesar de não garantir a redução da desigualdade, cria condições que facilitam uma distribuição melhor da renda, porque os recursos estão crescendo e porque a melhoria em sua distribuição parece mais viável e menos conflitante naquele contexto.

Na posição oposta, um país em desenvolvimento vivendo uma situação de baixos índices de emprego e baixa produtividade poderia eventualmente mostrar uma tendência de melhoria com relação à desigualdade, mas seria limitada em magnitude e durabilidade, devido ao pouco crescimento da produtividade. Neste caso,

o macroeconomista iria, provavelmente, criticar as políticas existentes por sua incapacidade de contribuir com a promoção do desenvolvimento e focaria no esforço de reformulação voltado para promover o crescimento da produtividade e do emprego.

A sustentabilidade do processo de crescimento rápido da produtividade e do emprego é um componente crucial da visão do macroeconomista. O critério de sustentabilidade envolve duas questões. Primeiro, a inflação deveria estar sendo controlada. De forma ampla, isto não deveria significar a limitação das escolhas a uma taxa de inflação convencionalmente baixa. O critério aponta para o fato de que o aumento persistente da inflação termina inevitavelmente extinguindo o crescimento acelerado por meio de diferentes mecanismos dos quais existem muitos exemplos na experiência da América Latina. Por sua vez, além do *feedback* negativo quanto ao crescimento, é sabido que a inflação afeta de forma desproporcional a renda real dos assalariados e setores com baixa renda, por isso tem efeitos negativos na distribuição e no bem-estar.

A segunda questão envolvida no critério de sustentabilidade é que o *design* de políticas macroeconômicas deveria incluir também medidas para prevenir a ocorrência de crises externas e crises financeiras. As políticas macroeconômicas possuem um papel importante na prevenção das crises. Na realidade, estabilidade – na economia, finanças e no balanço de pagamentos – é o objetivo principal das políticas macroeconômicas em sua concepção tradicional. Macroeconomistas partidários do desenvolvimento se esforçam para ampliar os objetivos tradicionais para incluir entre eles a promoção do desenvolvimento, mas isto não significa esquecer ou deixar em segundo plano a prevenção das crises. Ao contrário, a prevenção das crises é uma prioridade porque elas têm efeitos negativos permanentes na trajetória de crescimento e efeitos negativos persistentes na distribuição de renda.

A análise das políticas macroeconômicas implementadas na AL nos anos 1990 mostra diversos casos importantes – entre eles, Argentina, Brasil e México – de processos de crescimento em contextos de inflação controlada que não puderam ser sustentados porque levaram à crises financeiras e externas. Mesmo em casos onde tais políticas produziram um aumento do bem-estar, isto não as faria aconselháveis, porque o aumento foi transitório e também porque, como resultado das crises, as condições de emprego e distribuição de renda acabaram por ser piores que aquelas que prevaleciam no início dos anos 1990. Além disso, estas políticas levaram ao aumento do desemprego ou ao lento crescimento do índice de emprego, que foram fatores importantes na piora na distribuição de renda mesmo antes da explosão da crise.

No artigo, foram ressaltadas as mudanças nas políticas macroeconômicas implementadas entre 1997 e 2002 em diversas economias da região, particularmente na AS. As novas configurações que resultaram destas mudanças e seus

efeitos nos preços relativos, contas externas e finanças públicas – aos quais se acrescentou a melhoria nos termos de troca na AS – basearam processos de crescimento mais acelerados que no passado, que evitaram a crise. A inflação geral permaneceu sob controle – por exemplo, no Chile, no Peru, na Colômbia e no Brasil. Por seu turno, a Argentina é um caso exemplar no qual a aceleração da inflação freou as tendências de crescimento do emprego, redução da pobreza e melhoria na distribuição de renda que foram alcançadas no período entre 2002 e 2007.

A análise desenvolvida no artigo tenta identificar os elementos das políticas macroeconômicas implementados na América Latina que contribuíram para induzir o crescimento acelerado da produtividade e do emprego de forma sustentável. Também foram mostrados os efeitos de tais processos na redução da pobreza verificada em muitos países. Esta análise enfatiza o papel das taxas de câmbio reais a níveis competitivos na geração destes processos.

Como uma forma de conclusão, são sugeridas nesta seção as diretrizes de um regime de políticas macroeconômicas capaz de alcançar vários objetivos simultaneamente, incluindo a promoção do crescimento e do emprego, o controle da inflação e a prevenção das crises externa e financeira. As diretrizes estão baseadas nas experiências negativas e positivas de países em desenvolvimento ao longo do processo de liberalização financeira. A América Latina é a região com a experiência mais duradoura porque sua inserção no processo remete ao final dos anos 1970. As contribuições da experiência da região resultam, principalmente, dos casos negativos. Episódios profundos de valorização da taxa de câmbio real com efeitos devastadores na criação de empregos e no balanço de pagamentos, e crises financeiras, eram frequentes na região desde o final dos anos 1970 até o início dos anos 2000. O desempenho regional pós-2002, especialmente o desempenho da sub-região da AS, contrasta intensamente com os trinta anos anteriores, apesar de que nenhum país da América Latina tem assumido um papel de modelo na implementação das diretrizes. A Argentina, no período entre 2002 e 2007, é o caso no qual as políticas implementadas seguiram as diretrizes com mais empenho, mas outras economias na sub-região da AS implementaram orientações semelhantes em graus diferentes.

A lição mais geral que pode ser aprendida a partir do contraste entre as experiências de países em desenvolvimento nos anos 2000, incluindo seu desempenho durante a crise global, com as três décadas anteriores de globalização financeira, é a importância crucial das políticas macroeconômicas no estímulo ao crescimento, emprego, estabilidade financeira e robustez diante de choques externos e financeiros reais. A principal reivindicação deste artigo é que existe um conjunto de políticas macroeconômicas viáveis e consistentes –

tais como aquelas estilizadas pelas diretrizes sugeridas – que contribuem com o alcance simultâneo dos objetivos já mencionados. A ideia confronta a noção que postula a existência de um trilema de opções de políticas que fariam inconsistentes o alcance simultâneo de TCRs competitivos e políticas monetárias ativas. Em contextos como aqueles experimentados por países da AS nos anos 2000 – por exemplo, entrada excessiva de moeda estrangeira a taxas de câmbio administradas pela autoridade monetária –, o trilema não se aplica, e é possível controlar simultaneamente a taxa de câmbio e a taxa doméstica de juros.

O primeiro subconjunto de diretrizes focaliza a promoção do crescimento e emprego, a robustez da contas externas e a prevenção de crise diante de choques externos negativos. Ele compreende: *i*) um regime cambial de flutuação controlada, combinando flexibilidade cambial com intervenções discrecionárias pelo banco central no mercado de moeda estrangeira (FX); *ii*) uma tendência competitiva na taxa de câmbio real, evitando fortes valorizações no curto prazo; *iii*) tendência de superávit na conta corrente do balanço de pagamentos, com déficits moderados no curto prazo; e *iv*) o acúmulo de reservas internacionais volumosas.

Taxas relativamente altas de crescimento e emprego são incentivadas pela tendência competitiva na TCR. A tendência de superávit em conta corrente somada ao acúmulo de reservas garante a sustentabilidade do processo de crescimento, ajudando a evitar uma crise externa e amenizando choques externos reais e financeiros.

As políticas envolvendo a TCR, as contas externas e a administração de reservas devem ser acompanhadas por políticas fiscais e monetárias consistentes focadas no controle da inflação e da demanda agregada. Um ponto importante a este respeito é que em um contexto de taxa de câmbio de flutuação controlada, o nível competitivo de TCR e a tendência de superávit em conta corrente, geralmente há um grau considerável de autonomia monetária, a diretriz geral é: *v*) uma política monetária ativa, facilitada pela esterilização das intervenções no mercado de FX e pela inexistência de domínio fiscal.

Como será comentado a seguir, a coordenação entre as três políticas macroeconômicas – cambial, monetária e fiscal –, é essencial neste regime. Em particular, a política monetária deve ser implementada em coordenação com a política fiscal de curto prazo. Dependendo das pressões no mercado de câmbio internacional, os controles de capital podem ser necessários para conseguir preservar TCRs competitivas (ou evitar valorizações) e, simultaneamente, preservar também a autonomia monetária.

Assim como acontece sob qualquer regime de políticas macroeconômicas, a política fiscal de curto prazo pode ser expansionista ou contracio-

nista. Embora tenha sido apontado que, neste regime, as políticas fiscal e monetária deveriam desempenhar um papel de contenção das dinâmicas de demanda agregada, a última diretriz se refere à orientação nas contas fiscais: *vi*) uma tendência de equilíbrio nas contas fiscais e déficits fiscais moderados no curto prazo. A orientação foca em permitir políticas anticíclicas no curto prazo – demanda agregada e controle da inflação nas fases de efervescência e estímulos expansionistas nas fases de recessão – e evitar o acúmulo de dívidas públicas significativas.

A seguir, discute-se como estes elementos precisam ser coordenados no regime de política macroeconômica proposto.

4.1 A coordenação de políticas macroeconômicas

Uma TCR competitiva fornece um ambiente propício para o crescimento e o desenvolvimento. Esta visão tem sido defendida há muito tempo pelos economistas de desenvolvimento e documentada recentemente em muitos estudos econométricos. Os atributos estimulantes do crescimento de uma TCR competitiva operam favorecendo a lucratividade do setor comercial. À medida que este setor se expande, ele relaxa a restrição externa ao crescimento e gera externalidades positivas para o restante da economia na forma de aprendizado na prática e influências tecnológicas.

A adoção de uma TCR alvo é uma particularidade do regime de política macroeconômica proposto, aqui denominado regime de taxa de câmbio real competitivo e estável (TCRCE, ou *stable and competitive real exchange rate* – SCRER). Além dos objetivos padrão da política em qualquer regime macroeconômico, ou seja, inflação e emprego e níveis de atividade, o regime TCRCE também almeja o desenvolvimento econômico como objetivo. A tendência da TCR é o alvo intermediário para tal objetivo, da mesma forma que uma taxa de juros de referência ou um orçamento fiscal determinado funcionam como alvos intermediários para políticas fiscais e monetárias que se concentrem na inflação e no emprego. Uma vez que uma determinada tendência da TCR é adotada, a política cambial concentra-se exclusivamente na concessão de volatilidade de curto prazo à taxa de câmbio nominal (TCN) e na preservação da estabilidade da TCR no longo prazo. Por isso, em circunstâncias normais, a TCN não pode ser orientada em direção a qualquer objetivo macroeconômico, tal como a inflação ou expectativas de inflação. O controle da demanda agregada, da inflação e das expectativas de inflação cabe à política monetária e fiscal – e também a outras políticas não discutidas aqui, tais como as políticas salariais e de renda. O papel dessas políticas em um regime TCRCE é fundamental na moderação do ritmo da demanda agregada e no controle das pressões de inflação, porque o TCRCE – por meio da melhoria no crescimento do emprego e acúmulo de capital no setor

comercial (*tradable*) – gera uma tendência expansionista na demanda agregada. Então, no regime TCRCE as três políticas macroeconômicas são ativas.

No regime TCRCE, a coordenação da política macroeconômica é essencial. Em primeiro lugar, os alvos intermediários das políticas fiscal e monetária e seu *design* devem ser consistentes com a estabilidade da tendência alvo para a TCR. Por exemplo, é difícil preservar a estabilidade da tendência da TCR em um contexto de expectativas de aceleração inflacionária. Este é o problema que as autoridades argentinas não puderam resolver desde 2007 e levou a uma valorização significativa da TCR. Por sua vez, como já mencionado, um regime TCRCE tem um efeito expansionista na demanda agregada. As políticas fiscal e monetária devem levar em consideração o efeito e devem ser consistentemente elaboradas e implementadas para atingir os diversos objetivos reais e relativos à inflação.

4.2 O TCRCE e a pressão da inflação

Conforme discutido anteriormente, no regime macroeconômico proposto, devido ao fato de a política cambial estar comprometida com a preservação de um TCRCE alvo e por causa de sua influência expansionista, o controle da demanda agregada cabe às políticas fiscal e monetária. Em circunstâncias normais, estas políticas precisam desempenhar um intenso papel de contenção sobre a demanda agregada e as pressões inflacionárias.

A administração de políticas em um regime TCRCE não é simples. Por um lado, há uma tensão entre a preservação do TCRCE alvo e o controle da demanda agregada e da inflação. Por outro lado, o papel de contenção que as políticas fiscal e monetária devem desempenhar normalmente neste contexto exige uma liderança política sofisticada. Ambas as observações atestam a importância da coordenação de políticas macroeconômicas no nível mais alto da gestão da política econômica.

REFERÊNCIAS

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook**. 2010.

_____. **Regional economic Outlook**. Western Hemisphere, Apr. 2011.

FRENKEL, R. From the boom in capital inflows to financial traps. *In*: OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Capital markets liberalization and development**. Oxford University Press. 2008a. (IPD Book Series).

FRENKEL, R. RAPETTI, M. Economic Development and the International Financial System. *In*: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Time for a visible hand: lessons from the 2008 World Financial Crisis**. Oxford University Press, 2010a. p. 253-268.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOFINGER, P.; WOLLMERSHÄUSER, T. Managed floating as a monetary policy strategy, **Economics of planning**, v. 36, 2. ed., p. 81-109. 2003.

FANELLI, J. M.; JIMÉNEZ, J. P.; KACEF, O. **Volatilidad macroeconómica y respuestas de políticas**. Santiago do Chile: Cepal, 2011.

FRENKEL, R. **Real exchange rate and employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico**. Washington, Aug. 2004. (Artigo preparado para o G24). Disponível em: <<http://www.g24.org/fren0904.pdf#search=%22%22roberto%20frenkel%22%22>>.

_____. The competitive real exchange-rate regime, inflation and monetary policy. **Cepal review**, v. 96, p. 191-201, 2008b.

_____. **The new fundamentals for macroeconomic policy in developing countries**. The Triple Crisis. *In*: CONFERÊNCIA UNU-WIDER, Helsinki, 13-15 Maio 2010a.

_____. **Lecciones de política macroeconómica para el desarrollo, a la luz de la experiencia de la última década**. nov. 2010b. (Documentos Técnicos). Disponível em: <<http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/72-2010.pdf>>.

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. A developing country view of the current global crisis: what should not be forgotten and what should be done. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 4, p. 685, 2009.

_____. **A concise history of exchange rate regimes in Latin America**. University of Massachusetts, Amherst, MA, 2010b. (Working Paper 2010-01).

FRENKEL, R.; ROS, J. Unemployment and the real exchange rate in Latin America. **World development**, v. 34, n. 4, p. 631-646, 2006.

GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. **The financial crisis and its impact on developing countries**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, UNDP 2009. (Working Paper, n. 53).

KAMINSKY, G.; LIZONDO, S.; REINHART, C. Leading indicators of currency crisis. **IMF staff papers**, v. 45, n. 1, 1998.

OCAMPO, J. A. Latin America and the global financial crisis. **Cambridge journal of economics**, v. 33, n. 4. jul. 2009. (Edição Especial: The Global Financial Crisis).

RAPETTI, M. **Macroeconomic policy coordination in a competitive real exchange rate strategy for development**. University of Massachusetts, Amherst, MA, 2011. (Working Paper 2011-09).

WILLIAMSON, J. **Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option**. Washington: Institute for International Economics, 2000.

FOME DE ÁFRICA: TERRA E INVESTIMENTO AGRÍCOLA NO CONTINENTE AFRICANO*

Beluce Bellucci**

Na primeira década do século XXI, em todo o mundo foram adquiridos, por estrangeiros, 203 milhões de ha de terras, sendo 134 milhões localizados na África. Esta “corrida às terras”, promovida por países desenvolvidos ou em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, é caracterizada por investimento agrícola e aquisição de terras para satisfazer basicamente demandas alimentares ou energéticas. Das terras adquiridas, 78% foram direcionadas para atividades agrícolas. Este artigo traz as principais discussões sobre o investimento fundiário e agrícola na África, suas possibilidades, potencialidades, riscos e perspectivas. Existe um “açambarcamento” das terras e uma “nova forma de colonização”, ou trata-se de oportunidades de negócios e de “desenvolvimento da agricultura”? Neste quadro, em que a aquisição e a presença de grandes investidores estrangeiros é já um fato, discute-se à luz do conflito entre o direito tradicional das sociedades africanas e a lei de Estado, a que estão submetidas as populações. De quem são as terras e quais as garantias? Discutem-se também os objetivos da produção agrícola, se alimentar ou energética, e os modelos de agricultura, se intensiva ou extensiva, que estão em jogo entre os investidores internacionais, os governos e as populações locais, alertando os riscos e as oportunidades.

Palavras-chave: investimento fundiário; investimento agrícola; investimento internacional; África; corrida às terras.

AFRICA HUNGER: LAND AND AGRICULTURAL INVESTMENT IN AFRICAN CONTINENTⁱ

In the first decade of this century, 203 million ha of land, in the world, were acquired by foreigners, 134 million of that are located in Africa. That “rush for land”, promoted by the developed countries, or developing countries (including Brazil), is characterized by agricultural investment and the acquisition of land to satisfy food and energy demands. 78% of the land acquired, were targeted for agricultural activities. The article presents the main discussions on investment in land and agricultural investment in Africa, its opportunities, potentials, risks and prospects. There is a “hoarding” of land and a “new form of colonization,” or is it business opportunities and “agricultural development”? Within this framework, where the acquisition and the presence of large foreign investors is already a fact, it discusses the conflict between the traditional right of African societies and state law, which are subjected the people. Whose owns the land and what their safeguards? It also discusses the aims of agricultural production, if its for food or energy, and the models of agriculture, whether intensive or extensive, at stake among international investors, governments and local populations, warning of the risks and opportunities.

Keywords: investment in land; agricultural investment; international investment; Africa; rush for land.

JEL: F-21, F-54, K-11, Q-15.

Rev. Tempo do Mundo, 4(1): 79-119 [2012]

* Artigo elaborado com informações disponíveis até maio de 2012.

** Economista.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

1 INTRODUÇÃO

A fome na África é bastante conhecida do grande público e tema recorrente da mídia ao se referir àquele continente. Ao mesmo tempo, é divulgado, quando não intuído pelo senso comum brasileiro, que as terras ao sul do deserto do Saara são abundantes e que grande parte não são utilizadas economicamente ou são cobertas por florestas ou savanas onde vivem animais selvagens. Com governos democráticos de orientação neoliberal em quase todos os países, com inserções crescentes no mercado mundial de capitais e produtos, a África apresenta crescimento significativo na primeira década do século XXI. Em um “(...) contexto de alta dos preços e de crises alimentares, de ‘apropriações’ internacionais de terras agrícolas, de urbanização, de mudança climática e de alertas frequentes sobre a degradação ou a penúria de terras agrícolas” (Roudart, 2010a), a África se torna lócus de grande interesse mundial para investimento fundiário e agrícola.

A “corrida às terras”¹ é realizada pelos países desenvolvidos ou em desenvolvimento para satisfazer demandas alimentares ou energéticas. Esta demanda ocorre em função do crescimento populacional ou da carência de produção própria – seja por ausência de terras em seus próprios países, seja por escolha política – e é um fenômeno recente. As terras adquiridas por estrangeiros no mundo, entre 2000 e 2010, atingiram 203 milhões de hectares (ha) – superfície correspondente a oito vezes a do Reino Unido –, sendo a África o alvo principal com 134 milhões (Anseeuw *et al.*, 2012a, p. 4-5). De todas as terras adquiridas por estrangeiros, 78% foram direcionadas para atividades agrícolas. Embora deva ser levada em consideração a distância entre a intenção e a realidade, diante da diferença entre as terras anunciadas como adquiridas e as realmente em exploração. Mas isto não diminui a gravidade da questão e a “fome de África” dos investidores internacionais.

O Brasil, ao que tudo indica, está se preparando para entrar fortemente nesse mercado. Em 2011, o governo de Moçambique ofereceu a empresários brasileiros uma região equivalente a “três Sergipes” para ser arrendada por longo período em condições discutíveis. Luiz Inácio Lula da Silva, em discurso no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em maio de 2012, enfatizou as oportunidades para empresas brasileiras de investimentos na África, em setores

1. Diversos conceitos são empregados para caracterizar este fenômeno. O MAEE – Ministère des Affaires Étrangères et Européennes da França (MAEE, 2010), utiliza a expressão “apropriação e concentração de terras em grande escala”, separando o conceito de “açambarcamento” (controle e concentração). O Banco Mundial prefere “aquisição massiva de terras”, enfocando pois o caráter mercantil da terra; outros empregam “pressão comercial sobre as terras”, visão um tanto setorial, como a International Land Coalition; outros ainda “cessão de ativos agrícolas”, concepção financeira, como o Centre d’analyse stratégique dos serviços do primeiro-ministro da França. Numerosos estudiosos e organizações não governamentais (ONGs) utilizam a expressão “açambarcamento de terras.” A grandeza do que vem ocorrendo e o debate em torno do tema justifica o emprego do termo “açambarcamento” ou “apropriação e concentração de terras em grande escala”, utilizada neste texto.

como infraestrutura, petróleo e agronegócios (Folha de S.Paulo, 2012, p. A8). A pesquisa da Câmara de Comércio Brasil/Estados Unidos, a Amcham, que ouviu presidentes, CEOs, vice-presidentes e diretores de 84 grandes indústrias do setor, aponta que

pelo menos 25% dos entrevistados responderam que os países africanos estão no foco dos seus interesse para investimentos, parcerias comerciais ou operações internacionais. O CEO da Amcham, Gabriel Rico, lembrou que a África sequer era mencionada no último relatório. Segundo ele, a tendência é aumentar o interesse dos brasileiros naquele continente” (Agrovalor, 6/8/2012).

A China, a Índia, a Coreia do Sul e os países do Golfo Pérsico já estão se estabelecendo na África há alguns anos.

Baseado nos estudos *Les droits fonciers et la ruées sur les terres*, de Anseeuw *et al.* (2012b); *Couvertures et usages agricoles des terres à l'échelle mondiale: analyse et comparaison des bases de données sur la situation actuelle sur les évolutions possibles*, de Roudart (2010b); em artigos do dossiê de 2011 da revista francesa *Afrique Contemporaine n. 237*, nos relatórios *Les appropriations de terres à grande échelle e Analyse du phénomène et propositions d'orientations* do Comité Technique “Foncier et Développement” (2009 e 2010), em relatórios da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e em outras instituições internacionais, este artigo traz as principais questões levantadas sobre os investimentos agrícolas na África, suas possibilidades, potencialidades, riscos e perspectivas. São questões complexas que se polarizam contraditoriamente, ora os investimentos em terras agrícolas aparecem como “açambarcamento” e tratados como uma “nova forma de colonização”, como afirma o ministro da Agricultura sul-africano Tina Joemat-Petersson (Le Monde, edition de 11-12 déc., 2011), ora são tratados como “desenvolvimento da agricultura”, como preferem os investidores estrangeiros, cujos valores não deixam de crescer.

Em uns e em outros casos, longe de serem vítimas, os países africanos, por intermédio de seus governos, jogam um papel relevante na promoção e no acolhimento desses investimentos, o que vem produzindo impactos profundos e irreversíveis tanto ambientais quanto em suas próprias populações, sobretudo, as rurais.

Este texto pretende contribuir para o conhecimento do que está ocorrendo em termos de investimento fundiário e agrícola no continente africano, para que, futuramente, a presença brasileira encontre caminhos mais dignos de solidariedade e estabeleça uma parceria estratégica que vá além dos padrões atuais. Além desta introdução, o texto está dividido em seis seções. A seção 2, corrida às terras: em busca de quê?; seção 3, terras disponíveis: mito ou realidade?; seção 4, direito tradicional e lei de Estado; seção 5, investimento fundiário e agrícola; seção 6, os biocombustíveis e seção 7, considerações finais.

2 CORRIDA ÀS TERRAS: EM BUSCA DE QUÊ?

Um dos motivos encontrados pelo fluxo de investimento agrícola em terras africanas, longe da solidariedade com o povo africano, diz respeito à fome mundial, em uma perspectiva para 2050. A evolução do tamanho da população e da renda familiar propiciada pelo desenvolvimento econômico influem na demanda mundial por alimentos.

Em 1950, a população mundial era de 3 bilhões de habitantes, passou para 3,7 bilhões em 1970 e está próxima dos 6,8 bilhões em 2012. Em 2050, pelas projeções demográficas da Organização das Nações Unidas (ONU) (2009), esta deverá se situar entre 8 bilhões e 11 bilhões de indivíduos.² Em 2002, 75% dos pobres dos países em desenvolvimento viviam em áreas rurais. Atualmente estima-se em 1 bilhão o número de pessoas subalimentadas, sendo 75% de camponeses dos países em desenvolvimento.

Em paralelo, a FAO não cessa de lembrar que mais de 1 bilhão de indivíduos na terra, a maior parte localizada na África, não comem o suficiente para saciar sua fome. O nível de vida na África Sul-saariana não aumentou entre 1975 e 2008, enquanto foi multiplicado por três em países da Ásia do Sul e por nove nos países da Ásia do Leste e do Pacífico (Dabat, 2011).

A mediana das projeções da população mundial para 2050 é de 9 bilhões. Sobre esta hipótese, o crescimento da população para os próximos 40 anos será de 2,3 bilhões de indivíduos. A quase totalidade da população mundial, entre 6,7 bilhões e 7,9 bilhões, estará nos países em desenvolvimento (Vergez, 2011). E esta população deverá ser alimentada.

O crescimento eventual da renda real por habitante, por sua vez, produz modificações nos regimes alimentares, favorecendo o consumo de carne cada vez maior. Acontece que quando se compara os regimes sem e com carne, ambos isoproteicos e isocalóricos, o regime com carne requer mais produtos vegetais e a produção agrícola necessária para sua satisfação deve ser maior. O que equivale a afirmar que comer mais carne requer mais terra agrícola (Vergez, 2011, p. 34). Estima-se³ que 1 bilhão de toneladas de cereais e 200 milhões de toneladas de carne devam ser produzidas a mais todo ano, em termos mundiais, em relação a 2005.

2. A abertura desse leque se explica pelas diferenças nas hipóteses de evolução das principais variáveis que controlam o tamanho da população. As que dizem respeito à evolução das taxas de fecundidade, à mortalidade, à expectativa de vida e ao impacto da aids nos países em desenvolvimento são as mais determinantes. A probabilidade de que a população mundial esteja entre 7,8 bilhões e 9,9 bilhões de habitantes em 2050 é de 80%, o que corresponde a uma taxa de crescimento entre 15% e 46% (Lutz, Sanderson e Scherbov, 2008; Vergez, 2011).

3. Para satisfazer um nível médio de 3.130 kcal/dia por pessoa, a produção agrícola mundial deverá aumentar globalmente em 70% e em 100% nos países em desenvolvimento (Bruinsma, 2009).

A taxa de crescimento demográfico do continente africano entre 1970 e 2006 foi de 157%,⁴ e a população atual é de 1 bilhão de pessoas e poderá alcançar entre 1,7 bilhão e 2,7 bilhões em 2050, segundo as hipóteses das projeções. Em países como Burquina Faso, Níger, Somália e Uganda a população poderá aumentar 150% (ONU, 2009).

Com 13% da população mundial, a África Sul-saariana concentra 25% dos subalimentados do mundo, quando em função de seu crescimento demográfico a disponibilidade de terras aráveis por cabeça não deixa de decrescer – de 0,5 ha em 1950 para 0,23 ha em 2001 –, o que, por consequência, transforma a cada ano 50 mil ha de florestas e 60 mil ha de campos em culturas (Rainelli, 2007, p. 21; Rochegude, 2011, p. 85).

As perspectivas de evolução demográfica e de aumento da renda, acrescidas dos efeitos da crise financeira mundial de 2008 e do crescimento da demanda por produtos alimentares, pressionaram os preços dos produtos agrícolas e, conseqüentemente, incrementam a procura por terras para produzi-los. Ou seja, a conjunção das crises alimentar e financeira transformou as terras agrícolas em um novo ativo estratégico. Mas os preços das terras não acompanharam o crescimento dos alimentos e em muitos lugares, como na África, continuam baixos, enquanto aumentaram 16% no Brasil, 31% na Polónia e 15% nos estados do centro-oeste dos Estados Unidos, apenas em 2007 (Grain, 2008 *apud* Dabat, 2011, p. 99).

Nesse quadro, as grandes corporações, os centros de pesquisa e de cooperação, os organismos multilaterais, os grupos de investimentos e os governos dos países de origem e dos que hospedam os investimentos fundiários e agrícolas, discutem o tipo de agricultura – intensiva ou extensiva? –, quais terras ocupar e com quais garantias jurídicas – de quem são as terras? –, que produtos incentivar – alimentares ou energéticos? –, qual modelo social organizar – assalariado em grandes empresas ou modalidades de articulação com o setor camponês? –, bem como as conseqüências políticas, sociais e ambientais destas transformações.

2.1 Aumentar a produção de alimentos

Na perspectiva para 2050, prevê-se que nos países em desenvolvimento 90% do crescimento vegetativo⁵ viria do aumento dos rendimentos e dos ciclos anuais por ha, fruto do progresso técnico, com mais e melhor irrigação e variedades de mais rendimento. O restante do crescimento da produção agrícola requerida seria fruto da expansão da superfície das terras aráveis em 70 milhões de ha – +5%. Este aumento geral seria resultado do crescimento de 120 milhões de ha –

4. Sendo 129% na África do Norte, 174% na África Oriental, 161% na África Ocidental, 184% na África Central e 119% na África Austral (ONU, 2009).

5. Para os países desenvolvidos essa taxa seria de 80%.

+12% – nos países em desenvolvimento e de uma baixa de 50 milhões de ha – -8% – nos países desenvolvidos. O crescimento das terras aráveis nos países em desenvolvimento aconteceria exclusivamente na América Latina e na África Sul-saariana (Bruinsma, 2009).

As terras aráveis da África Sul-saariana aumentaram 31% entre 1961 e 2005 e crescerão 25% entre 2005 e 2050. Por sua vez, a intensidade cultural – número de ciclos por ha/ano – aumentou 31% naquele período e não aumentará mais que 6% até 2050. A perspectiva de dobrar a população do continente africano até 2050 coloca pelo menos duas questões cruciais. A primeira em relação ao meio ambiente, pois a produção agrícola e a pecuária são atividades que competem espacialmente com as áreas florestais. A segunda em relação aos aspectos econômicos, pois a diminuição da fome e da pobreza modificam as relações técnicas e sociais de produção rural, com repercussões sociais e políticas profundas.

A volta da questão agrícola à agenda dos fóruns internacionais, com importantes reflexões sobre como alimentar os 9 bilhões de seres humanos em 2050, abriu simultaneamente perspectivas de lucros e oportunidades de negócios cujas atividades podem “mover montanhas”. Neste sentido, são organizadas estratégias distintas, uma voltada para o desenvolvimento de uma agricultura intensiva, outra para uma agricultura extensiva.

2.2 Agricultura intensiva ou extensiva?

Com o objetivo de produzir alimento e preservar o meio ambiente, duas estratégias contraditórias de desenvolvimento agrícolas têm sido levantadas: a intensiva e a extensiva. Sobre as vantagens e os riscos, em um caso e no outro, há grande controvérsia entre interesses opostos e pouca certeza a respeito.

A estratégia de extensificação (*extensification*, em francês) consiste em reduzir a aplicação de insumos por espaço cultivado, o que preserva o meio natural e a biodiversidade. Tem como consequência rendimentos da terra mais baixos, e requer, portanto, maior quantidade de terras agrícolas (*wildlife-friendly*) para se produzir uma mesma quantidade que um sistema com maior rendimento da terra.

A estratégia da intensificação clássica – da “revolução verde” – trata de maximizar o rendimento por ha e a intensidade cultural pelo uso de insumos sintéticos e irrigação, que degradam o meio ambiente nas parcelas cultivadas, mas permite produzir mais em menos espaço (*land sparing*).

Garantir a produção agrícola necessária para satisfazer a demanda e, ao mesmo tempo, minimizar os estragos ambientais exige uma arbitragem política entre os dois modelos que depende da correção de forças.

A avaliação ambiental é complexa pois a intensificação tem dois efeitos simultâneos e antagônicos sobre o meio ambiente: um negativo sobre o meio local (terreno cultivado) e outro positivo sobre o ambiente global (preservação de bens públicos com a biodiversidade e a estabilidade climática). Simetricamente, a extensificação permite diminuir a poluição sobre os espaços cultivados (*wild-life friendly*, favoráveis à biodiversidade nos espaços cultivados), mas exerce indiretamente maior pressão, incitando a produzir em outros lugares, isto é, a buscar mais espaço antes não cultivado, florestais (Vergez, 2011, p. 37).

A extensificação é mais defendida pelos naturalistas e pelas associações de conservação da natureza, que não consideram em seus modelos a economia de terra permitida pela intensificação. Vergez (2011) aponta diversos estudos sobre a agricultura intensiva e a extensiva e seus impactos no meio ambiente. Os resultados encontrados são díspares, variando segundo as condições.⁶

Os argumentos favoráveis à intensificação apoiando-se em fatores ambientais são mais raros. Entretanto, Burney *et al.* (2010) estimam retrospectivamente as emissões de gás com efeito estufa evitados graças à intensificação da agricultura (1961-2005), concluindo que os investimentos públicos na pesquisa agrônômica para elevar os rendimentos são ações contra a mudança climática.

Da mesma forma, Ghazoul *et al.* (2010) pensam que a extensificação generalizada “não é uma estratégia realista ou credível a longo prazo” para proteger o meio ambiente, dado o crescimento da demanda alimentar e de outros usos – biocombustível – e a vontade de aplicar medidas de redução de emissões ligadas ao desflorestamento e à degradação das florestas.

Além desses aspectos, duas outras questões são levantadas por Verges (2011) como subsidiárias das estratégias intensiva ou extensiva. A primeira é que, na perspectiva de intensificação, existe uma alternativa de buscar o crescimento de produtividade da terra fora do aumento dos insumos sintéticos, responsáveis pelas poluições e erosões da biodiversidade. Trata-se da alternativa conhecida como “intensificação ecológica” (Griffon, 2006), isto é, pela biodiversidade funcional de proteção contra erosão, manutenção e restauração da

6. O modelo de Green *et al.* (2005) leva em conta o impacto sobre a biodiversidade e explicita as condições nas quais os efeitos do *land sparing* levam vantagens sobre o efeito de “preservação do meio cultivado”, e as condições em que é preferível intensificar a agricultura em nome do meio ambiente. Estas condições dizem respeito às velocidades respectivas de diminuição da biodiversidade à medida que o rendimento aumenta sobre o espaço cultivado e que as terras virgens são desmatadas para serem cultivadas. A regra de decisão repousa nestas duas velocidades. Os estudos de Balmford *et al.* (2005) apontam que a variável rendimento tem um efeito significativo sobre as quantidades de terras necessárias para satisfazer a demanda, quando analisaram a solidez do laço entre a elevação dos rendimentos e o efeito *land sparing* para as 23 principais culturas alimentares. Já Ewers *et al.* (2009) apresentam uma nuance a este resultado analisando – para 24 países no período 1979-1999 – a relação entre o rendimento e o ratio das terras cultivadas por habitante – para as mesmas culturas –. Mas estudaram ao mesmo tempo as superfícies cultivadas por outras culturas, além das 23 de base, e concluíram que a relação entre a elevação dos rendimentos das 23 culturas e a baixa do índice de terras cultivadas por habitante existe nos países em desenvolvimento, mas é fraca; esta relação não foi detectada nos países desenvolvidos. O efeito *land sparing* não seria assim sistemático (Vergez, 2011).

fertilidade, fixação do azoto, reciclagem dos elementos minerais etc., objeto de pesquisas nos centros mundiais ligados à rede do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR).⁷

A segunda questão concerne à interação das trajetórias de desenvolvimento agrícola – intensificação ou extensificação – com a problemática da pobreza rural, e, em particular, a pobreza da mão de obra ativa agrícola. A produtividade da terra é um dos componentes da produtividade do trabalho agrícola, e esta depende do número médio de ha cultivados por trabalhador agrícola, variável moldada pelas transformações econômicas estruturais, como a absorção dos trabalhadores agrícolas pela indústria e pelo setor de serviços. Nesta absorção, se diminuir o número absoluto de trabalhadores agrícolas, pode aumentar a superfície cultivada por trabalhador agrícola, importante alavanca da produtividade do trabalho agrícola (Timmer, 1988). A questão é saber em qual das vias a absorção de parte dos trabalhadores agrícolas e, portanto, a diminuição dos ativos agrícolas – alavanca da produtividade do trabalho agrícola – é a mais suscetível de ocorrer.

3 TERRAS DISPONÍVEIS: MITO OU REALIDADE?

Sendo a disponibilidade das terras uma variável determinante para o grau de atuação das estratégias a serem implantadas, questiona-se se é mito ou realidade a existência de terra suficiente para a produção agrícola atender à demanda no futuro de 2050.

3.1 Mito

De um lado, há os estudos que contestam a ideia de grande quantidade de terras cultiváveis disponíveis (Young, 2000; Bruinsma, 2009). Para o período 1995-2050, Collomb (1999) mostra que seria preciso multiplicar as disponibilidades em quilocalorias (kcal) de origem vegetal por dois para alimentar a humanidade, sendo por dois e meio para os países do sul e por cinco para a África. Gueye (2003) mostra que a terra já se tornou um recurso raro na África no curso dos quatro últimos decênios. O crescimento da população pressiona as terras – em Gana as superfícies cultivadas passaram de 14,5% para 25,5% do território nacional, e na Costa do Marfim de 8,5% para 23,5% entre 1961 e 1999. Simultaneamente, a superfície cultivada por habitante diminuiu⁸ e a vulnerabilidade das unidades dos mais pobres aumentou. Esta situação impulsiona as unidades agrícolas familiares, pouco providas de recursos fundiários, à descapitalização progressiva e à reciclagem

7. Pretty *et al.* (2006) analisaram inúmeros projetos agrícolas, cobrindo 37 milhões de hectares (ha) em 57 países pobres e mostraram que as técnicas próximas da intensificação ecológica, com pouca utilização de insumos externos, preservaram os recursos e permitiram crescer os rendimentos, com ótimos resultados nos países africanos (Vergez, 2011).

8. Na zona do Office no Níger até o Mali a superfície cultivada passou de 0,38 ha para 0,22 ha para o arroz de inverno entre 1987 e 1999.

para outras atividades ou como trabalhadores agrícolas (Bélières *et al.*, 2003). Este fenómeno é recorrente nas zonas de periferias urbanas com potencial agrícola. Nota-se também um processo de urbanização, em que mais de 60% da população oeste-africana viverá em cidades até 2020, o que apresenta enormes desafios para a agricultura familiar produtora de alimentos da região. Problema recorrente em várias outras regiões africanas.

Esses estudos levantam que o debate sobre uma possível extensificação na agricultura requer preliminarmente que se reconheça o crescimento da demanda alimentar e se aponte a existência de terras novas para serem cultivadas. A este debate vincula-se também o da utilização das terras disponíveis para agricultura alimentar ou para produtos energéticos.

3.2 Realidade

Em polo contrário, defendendo que há terras suficientes, Roudart (2010a, p. 41-42), em estudo exaustivo sobre as terras no mundo, conclui que

(...) as bases de dados que analisamos mostram que as terras utilizáveis em cultura pluvial e as não cultivadas, não são, e não serão proximamente, fonte rara em escala planetária: segundo esses dados, será possível dobrar a superfície cultivada mundial sem avançar sobre as florestas e deixando de lado parte das terras de baixo rendimento; será possível multiplicar esta superfície por 1,6 excluindo ainda cultivar todas as zonas atualmente protegidas. Por outro lado, o aquecimento climático pode levar a um crescimento, modesto, das superfícies cultiváveis do mundo. As terras cultiváveis não cultivadas são abundantes na América do Sul e na África Subsaariana. Mas são raras, senão esgotadas, no Oriente Médio e na Ásia. Frente a isso, a Ásia do Sul e do Sudeste podem sofrer com o aquecimento climático.

Em escala mundial, as superfícies das terras utilizáveis em cultura pluvial são muito superiores às superfícies necessárias para assegurar ao mesmo tempo as condições de segurança alimentar satisfatórias para o conjunto da humanidade e certo desenvolvimento das culturas para biocombustíveis. Esta conclusão continua válida mesmo na hipótese de um fraco crescimento do rendimento das culturas, num cenário de revolução dupla verde sustentável, e mesmo excluindo cultivar qualquer floresta e qualquer zona atualmente protegida. A valorização sustentável desses recursos em terras cultiváveis requer políticas públicas apropriadas de preços agrícolas, de acesso às terras, e de pesquisa e desenvolvimento orientadas para as necessidades e possibilidades dos produtores pobres.

O mesmo estudo indica que as terras cultivadas no mundo hoje representam de 38% a 45% das terras cultiváveis. As possibilidades de expansão variam segundo a região e são muito elevadas na América, sobretudo do Sul, e na África, sobretudo a Central. A metade das terras disponíveis está concentrada em sete países: Brasil, República Democrática do Congo, Sudão, Argentina, Colômbia, Bolívia e Rússia. Na África Sul-saariana, somente 20% das terras cultiváveis

estariam cultivadas. As possibilidades de extensão das superfícies cultivadas seriam de 200 milhões de ha na África Oriental e Central, 90 milhões de ha na África Ocidental e 50 milhões de ha na África do Norte.

Para outros autores, por exemplo, Dabat (2011), é possível essas terras participarem no fornecimento de biocombustíveis. Para a África fornecer 5% do consumo de biocombustíveis da União Europeia e dos Estados Unidos em 2020, seria preciso entre 3 milhões de ha 14 milhões de ha dependendo da cultura. Da mesma forma, para os países africanos trocarem 10% de seus combustíveis destinados aos transportes pelos biocombustíveis produzidos localmente até 2020, as necessidades de terras seriam parecidas. E estas áreas seriam limitadas a 5% das terras agrícolas disponíveis na África segundo a FAO (2008). Assim, mediante um planejamento cuidadoso da utilização das terras, a produção de biocombustíveis poderia ser combinada com a produção alimentar requerida.

Entretanto, o fato de haver terras agrícolas disponíveis para a produção agrícola, não significa que estejam disponíveis do ponto de vista legal, ou ainda, que a melhor opção seja a sua utilização em agricultura intensiva ou produzindo biocombustíveis, mesmo em unidades familiares.

4 DIREITO TRADICIONAL E LEI DE ESTADO

A definição de disponibilidade de terras na África é também um critério ambíguo e controverso. Para os investidores, as terras que não estão ocupadas por técnicas modernas são consideradas vazias, ociosas. Acontece que muitas destas terras pretensamente disponíveis são na verdade utilizadas pelas populações para a própria sobrevivência, seja como espaço para a transumância, fonte de lenha, colheita de frutas, seja quando estão em repouso para entrar em futura produção agrícola. As rotatividades entre pastagens e agricultura, bem como ter solos em repouso, fazem parte destes sistemas. Muitas vezes estes usos não são reconhecidos legalmente porque os usuários estão excluídos do direito fundiário oficial. Deve-se considerar ainda que o crescimento populacional previsto e a transição demográfica do campo para a cidade irá ocupar parte destas terras (Dabat, 2011, p. 103).

As regras fundiárias vigentes funcionam ao mesmo tempo como facilitadoras e freios aos investimentos. O estatuto da terra delimita, de um lado, o direito costumeiro, tradicional, que repousa em consensos não escritos, estabelecidos localmente com regras evolutivas e, de outro, o direito escrito, herdado do período colonial, com procedimentos administrativos de criação da propriedade privada (Lavigne-Delville, 1998). A população rural africana, embora possua direitos fundiários reconhecidos localmente como legítimos, vive constantemente diante do risco destes direitos serem tomados pelo Estado ou por terceiros, sem garantia de compensação ou indenização (Comité Technique “Foncier et développement”, 2009).

Ao mesmo tempo, investidores estrangeiros negociam com os Estados a aquisição destas terras por compra ou aluguel. Assim, os procedimentos para aquisição de terras enfrentam discussões técnicas sobre o direito do solo e o cadastro nas administrações públicas, engendrando com frequência custos mais elevados que os previstos no cultivo e escoamento dos produtos. Tais problemas têm ocasionado frequentemente a renúncia de investidores (Dabat, 2011) e se tornado um alto fator de risco.

4.1 Acesso à terra

A agricultura ocupa a maior parte da população ativa do continente africano e assegura parcela importante de sua exportação e de seu produto interno bruto (PIB). Sendo indispensável para a agricultura, o solo tem um lugar importante no questionamento sobre os investimentos e o “açambarcamento das terras”, expondo a complexidade da situação fundiária na África.

O acesso à terra é a disputa central entre a população rural, que busca sobreviver, e os investidores, que almejam lucros. Com expectativas fundiárias diferenciadas, e quase sempre concorrentes, ambos buscam se posicionar nos solos de melhor qualidade, próximos às vias de comunicação, de pontos de água e de mercados. Rochegude (2011) propõe que uma política de investimentos deve distinguir o solo como objeto de investimento e como condição de acesso aos investimentos.

Para os agricultores familiares, o direito sobre o solo é constituído na base do “direito prático”, costumeiro, isto é, conjunto de normas estabelecidas segundo as visões comunitárias. Existe um verdadeiro problema para saber o valor jurídico, no sistema legal, destas normas e sua utilização e interpretação atuais. É preciso examinar os dispositivos específicos das leis sobre planejamento agrícola ou desenvolvimento rural, que traduzem opções de políticas setoriais, incluindo disposições fundiárias, muitas vezes sem coerência com o código fundiário em vigor, como no Mali e no Senegal (Rochegude, 2011, p. 87).

4.2 Terras do Estado

Desde o período colonial, era regra opor os direitos legalmente estabelecidos pelo Estado às práticas ou aos costumes, considerados como posse sem direitos. No melhor dos casos como “direito de uso” tolerado pelo Estado, enquanto este não tinha necessidade dos terrenos para responder às demandas dos investidores, pessoas dominando o direito escrito e utilizando-o para “expropriar” as explorações tradicionais (anexo A).

Essa posição, também adotada pelos Estados africanos após as independências, fundava-se juridicamente na presunção que os terrenos sem título legal pertenciam ao Estado, o que era contestado pelos atores rurais. E este modelo serviu aos projetos de desenvolvimento no período 1960-1980. Com as medidas

neoliberais, sobretudo a partir dos anos 1990, muitos países validaram os direitos locais por meio dos planos fundiários rurais. A conciliação de legitimidade e juridicidade justificou a evolução dos sistemas legais e deu um lugar mais importante aos direitos fundiários não escritos. Estes procedimentos serviam aos processos de descentralização e liberalização então em curso.

Segundo Rochegude (2011), tais procedimentos passaram a ser utilizados tanto nos países de tradição jurídica anglo-saxão como nos de cultura jurídica lusófona ou francófona.⁹ Eles garantem como legítimos os direitos fundiários reivindicados localmente pelos usuários e para isto são organizados reconhecimentos locais, públicos e contraditórios, que permitem recensear os direitos sobre as parcelas e os seus limites, na presença de testemunhos, sem recorrer à administração do Estado – topógrafos e cadastros. Procedimentos que solucionam antecipadamente os conflitos fundiários.

Entretanto, existem diferenças nas legislações que trazem consequências para os investidores agrários. Em certos casos, o dispositivo de validação do costume é territorialmente limitado, como na Tanzânia, onde o direito fundiário da vila¹⁰ se aplica exclusivamente no território da própria vila; em Madagascar, o certificado fundiário é válido até prova em contrário na justiça. A duração da validade do título fundiário também pode variar. Em certos casos, pode-se ou não transformar o documento de direito local em título fundiário, este de caráter inatacável. Conforme o país, nem todos os documentos de reconhecimento dos direitos costumeiros dão direito à cessão de plena propriedade ou a um arrendamento de longa duração – enfitêutico.

Ao lado do direito tradicional, há o dispositivo de reconhecimento da propriedade fundiária, no sentido clássico do termo, em quase todos os países.

Os investidores têm necessidade de garantia fundiária absoluta e, por isso, buscam sistemas fundiários que reconhecem a propriedade por um título legal que define uma superfície geometricamente delimitada. Eles têm necessidade de garantir, no tempo, o acesso aos terrenos para explorá-los ou fazê-los explorar e, por isso, a propriedade do solo tem de estar garantida, em suas mãos ou na de terceiros.

4.3 O livro fundiário

O livro fundiário, conhecido como *sistema Torrens* (anexo C), é um dispositivo legal difundido na África Sul-saariana que associa a matrícula do terreno à inscrição dos direitos. Aparece como um instrumento técnico perfeito para garantir o direito

9. Pode-se citar a *Land Village Act* da Tanzânia, nº 7/1999; Lei de Domínio Fundiário Rural da Costa do Marfim, nº98-750/1998; em Madagascar, Lei nº 2005-19, que fixa os estatutos das terras e Lei nº 2006-31, sobre a propriedade fundiária; em Angola, Lei de Terras, nº 9/2004; em Benin, Lei nº 2007-03, sobre o Regime Fundiário Rural; Lei de Terras de Moçambique, nº 19/1997. Para mais detalhes, ver anexo B.

10. Uma circunscrição administrativa de base, no sentido tanzaniano de vila.

de propriedade, mas supõe uma logística administrativa precisa e compreensível, sobretudo de conservação, que na prática raramente estão reunidas. Por sua vez, a coerência das informações jurídicas e topográficas nem sempre é assegurada, resultando em incerteza jurídica que pode levar a confusões e conflitos que fazem os títulos perderem valor. Assim, foi necessário por em prática – como em Camarões – dispositivos para dar ao título um caráter inquestionável. Mas como isto custa caro, acaba sendo reservado apenas aos que possuem recursos. Compreende-se, pois, que nestas condições, este tipo de matrícula seja pouco utilizado, variando entre 5% e 10% dos terrenos, conforme o país (Rocheude, 2011, p. 90).

Pode-se ainda encontrar investidores que acedem ao solo mediante procedimentos administrativos, em terrenos estatais, dominiais. O governo atribui administrativamente um terreno com duração determinada, para exploração econômica, segundo modalidades do ato de distribuição e do caderno de encargos. Ao fim do prazo, se o projeto for constatado como explorado, o tributário poderá obter o direito de propriedade, que adquire nomes diferentes segundo o país: autorização de ocupação, concessão etc.

4.4 Lei para estrangeiros

A qualificação dos investidores estrangeiros varia conforme a legislação de cada país. Quase sempre a propriedade do solo é proibida aos estrangeiros por lei – Madagascar, Uganda – ou constitucionalmente – República Democrática do Congo. Desta forma, é preciso recorrer a modalidades de arrendamento de longa duração, para permitir a amortização dos investimentos realizados. Uma fórmula muito utilizada é o arrendamento enfiteútico, no qual o terreno é colocado à disposição do locatário mediante um aluguel relativamente baixo e permite ao proprietário do terreno recuperar, no fim do prazo, os melhoramentos e as infraestruturas realizadas. A duração é longa, geralmente entre 50 e 99 anos. Este arrendamento exige um direito de propriedade. A presunção de domínio evocada pelo Estado permite ao locatário se comportar como proprietário e, assim, fazer tais contratos. Entretanto, a evolução dos sistemas fundiários, passando das mãos do Estado para os locais, tornam as coisas mais complexas para os investidores fundiários, que devem, então, negociar com inúmeros detentores de direitos tradicionais, e não apenas com o Estado.

Por vezes, enquanto a legislação fundiária exclui o estrangeiro, a lei sobre o investimento financeiro para estrangeiros permite que estes se beneficiem de condições jurídicas próprias.¹¹

11. Em Madagascar, os estrangeiros não podem adquirir terrenos, mas a lei sobre investimentos (Lei nº 2007-036, de 14 de janeiro de 2008) dispõe que "(...) as sociedades de direito malgaxe em que a gestão está sob controle de estrangeiros, de organismos dependentes de estrangeiros (...) estão autorizadas a adquirir bens imobiliários, sob reserva de terem autorização prévia e utilizar o bem imobiliário para atividade agrícola contínua. A arbitragem entre texto fundiário e texto sobre investimentos se fará então tendo em conta o princípio do direito comum, conforme o texto mais recente (anexo D).

4.5 As garantias

A terra como condição de investimento remete a mobilizar o direito sobre o solo como garantia de financiamentos e outras disposições jurídicas setoriais, notadamente as relativas aos recursos naturais e ao meio ambiente.

O Banco Mundial (Agriculture..., 2008, p. 165) sublinha o laço entre terras e investimentos: “Os sistemas de administração das terras eficazes em termos de custos, facilitam o investimento agrícola, diminuem o custo de crédito recorrendo mais à terra como bem dado em garantia dos empréstimos”. Para além da diversidade jurídica, os dispositivos de garantia fundiária são geralmente os mesmos, hipoteca ou penhor, qualquer que seja a natureza do crédito.

A hipoteca é o modelo “clássico” da constituição do direito de propriedade em garantia de um crédito, e somente o titular de um direito de propriedade legalmente consagrado pode constituir um bem fundiário em garantia. Nos países que utilizam o “sistema do livro fundiário”, a constituição de hipoteca justifica procedimento específico e inscrição no livro, mas também procedimento particular de arresto por execução judicial do bem hipotecado, em caso de não reembolso.

Nas atribuições de solo pelo Estado, é recomendado se recorrer à salvaguarda dos direitos de atribuição. Em efeito, os direitos destes atos administrativos são geralmente considerados pessoais e não reais (Rocheugude, 2011). Não são desmembramentos do direito de propriedade e juridicamente não são suscetíveis de serem hipotecados. Há um caráter contraditório que já foi previsto pela administração colonial francesa. Era preciso valorizar o terreno para conservá-lo e, ao mesmo tempo, não era possível encontrar financiamento apropriado por falta de garantia. Instituiu-se assim a possibilidade de penhor. Este dispositivo foi retomado em alguns países após a independência. “Esta distinção entre hipoteca e penhor não é somente teórica, é essencial para as instituições financeiras, pois, o que está em jogo é o ‘bem’ em garantia, num caso o imóvel, e em outro o direito de ocupar e usar o imóvel” (Rocheugude, 2011, p. 92).

Enfim, há várias modalidades tradicionais de constituição de garantia fundiária, cabendo sempre que sejam observadas as legislações de cada país.

Quanto às áreas florestais, nos anos 1990, o Estado deixou de ter o controle da conservação e da exploração, até então praticamente seu monopólio, e passou a ter um enfoque participativo, integrando as populações naquelas atividades, particularmente no que concerne à gestão florestal. Mais recentemente descentralizou-se ainda mais, incorporando as coletividades e os direitos tradicionais dos modos de exploração. Ainda assim, o Estado continua proprietário das terras florestais, consideradas vazias.

Em relação às áreas de pastagem, os direitos são variados. O aumento das áreas de cultivo se faz, geralmente, em detrimento das áreas de pastagem. Em grande parte da África, em função do clima, utiliza-se a transumância, em que o gado pasta se deslocando por caminhos muitas vezes longos, como no Sahel, o que exige que a tropa se alimente. Em função disto, os conflitos entre agricultores e pastores são constantes. Depois de 1990, se constata a multiplicação de legislações¹² que fixam as modalidades de identificação de acesso às terras e aos recursos para os diferentes atores.

Quanto aos recursos minerais e aos biocombustíveis, os investidores também precisam ter acesso ao solo para a instalação das infraestruturas necessárias.¹³ Mesmo considerando que existe legislação que regula a questão fundiária frente à exploração mineira, às vezes elas preveem como obrigação do explorador mineiro um contrato de locação do uso do solo com o detentor dos direitos fundiários. E, novamente, a complexidade dos direitos fundiários se impõe.

Finalmente, existem as restrições ligadas à proteção ambiental. Desde a Conferência Rio-92, a visão de desenvolvimento sustentável trouxe consequências aos investimentos agrícolas. De um lado, a necessidade de fortalecer as atividades agrícolas que produzam menos agressões ao meio ambiente e permitam melhor controle do uso de insumos e da água e, de outro lado, a necessidade de espaços protegidos, proibidos a atividades que prejudiquem a natureza. Neste quesito, é importante frisar que, apesar da riqueza da biodiversidade do continente africano, a destruição da natureza é provocada tanto pelas queimadas da agricultura tradicional como pelos grandes investidores (Rochegude, 2011, p. 95).

Em resumo, pode-se afirmar que a questão dos direitos fundiários na África é extremamente complexa e que o quadro atual mostra o quanto as populações rurais vêm sendo desapropriadas de suas terras, por diversos mecanismos, para atender aos investimentos, tornando-as sem terra, sem capital e sem emprego.

5 INVESTIMENTO FUNDIÁRIO E AGRÍCOLA

O estudo *Investimentos e regulação das transações fundiárias de grande envergadura na África Ocidental* (OCDE, 2011) demonstra preocupação com os investimentos fundiários na África e suas consequências e sugere cautela ao propor o diálogo constante entre os atores envolvidos.

12. Conhecidas como "carta" ou "código pastoral", como a do Mali, a Lei nº 01-004, de 27 de fevereiro de 2001. Estas leis confiam às coletividades descentralizadas a responsabilidade de cuidar dos limites fundiários entre pastagens e culturas agrícolas.

13. Recorde-se as dificuldades na instalação do oleoduto de Mondou no Chade, ou em Kribi nos Camarões, e os conflitos entre os agricultores, os protetores do meio ambiente e os investidores nas minas.

As transações comerciais com terras africanas não são um fenômeno recente, mas a ampliação das superfícies adquiridas e a extensão do fenômeno para um número grande de países até então abandonados pelos investidores fazem a novidade. Os investidores, originários de diferentes continentes, adquirem grandes superfícies para produções requeridas no mercado mundial (OCDE, 2011, p. 48).

Segundo aquele documento, os investidores estrangeiros ora concorrem com os investidores nacionais ora estão em parceria de negócios. Os Estados são motivados a receberem os investidores pelo aporte de financiamento ao setor agrícola, cada vez mais abandonado pela Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). O documento levanta ainda que os investimentos fundiários de grande envergadura podem contribuir para o planejamento e o aparelhamento do meio rural e promover o desenvolvimento agrícola. Porém, diferentemente de programas anteriores quando as propostas eram apresentadas aos países africanos como a melhor e única solução, agora são apresentadas com o temor antecipado dos conflitos. Pois, os investimentos agrários oferecem “(...) muitos riscos para a segurança fundiária dos produtores rurais tradicionais e para o meio ambiente” (OCDE, 2011, p. 48). E estes investimentos geram inquietudes nos atores pela falta de mecanismos de regulação em âmbito nacional e em virtude dos quadros legais em vigor serem pouco efetivos e eficazes. Da mesma forma, iniciativas de organizações regionais demonstram vontade em investir na questão fundiária, mas as instituições regionais se mostram insuficientes para regularizar as aquisições fundiárias de grande envergadura. E conclui esperando que seja pelo “(...) diálogo constante entre os diferentes atores envolvidos que as potencialidades identificadas poderão se transformar em realizações concretas” (OCDE, 2011, p. 48).

Os investimentos agrícolas e fundiários que vêm acontecendo já há alguns anos na África são iniciativas de grandes grupos estrangeiros públicos ou privados, de países emergentes, como China, Coreia do Sul, Líbia, África do Sul, Índia, Arábia Saudita, países do Golfo Pérsico (anexo E), ou não. Suas consequências são ainda incertas pelos riscos de conflitos que oferecem no âmbito agrário, político e social, mas, também, porque os fundos de investimentos privados participam de forma especulativa, buscando oportunidades que visam unicamente seus próprios lucros.

Esses investimentos assumem conteúdos e amplitudes múltiplas e heterogêneas, e influem diretamente em termos de segurança alimentar e transformação do setor agrícola da África Sul-saariana. Ao mesmo tempo, o impacto dos investimentos na produção não alimentar – em biocombustíveis –, nos países com crise alimentar, também é incerto.

O volume total dos engajamentos da APD para o setor agrícola na África reduziu-se a US\$ 6,3 bilhões – constantes de 2007 –, o que significa quase metade

do que era em meados dos anos 1980. Ao se agregar a esta APD a ajuda alimentar, as de segurança alimentar e para o desenvolvimento rural, os compromissos anuais para o setor agrícola alcançam US\$ 12 bilhões (Gabas, 2011, p. 47).

Enquanto a APD¹⁴ destinada a agricultura se reduziu a partir do fim dos anos 1980, os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) para a agricultura se situam acima dos US\$ 3 bilhões por ano desde 2005, quando atingia US\$ 1 bilhão em média no fim dos anos 1990. Embora deva-se levar em conta que em relação aos outros continentes a África ainda é marginal nesta matéria.¹⁵

Na sequência da subida dos preços alimentares em 2008 e no contexto da crise financeira mundial, a imprensa mundial¹⁶ divulgou com destaque os movimentos de apropriação de terras em grande escala em alguns países em desenvolvimento, por iniciativa de empresas públicas e privadas e por fundos soberanos originários de países emergentes, como China, países do Golfo Pérsico, Líbia, Coreia do Sul e mesmo da África do Sul.

5.1 A corrida às terras

Os dados sobre as recentes transações de terras no mundo variam muito. Para o Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI, 2009)¹⁷ entre 15 milhões de ha e 20 milhões de ha de terras no mundo foram objeto de transações entre 2006 e 2009. O Banco Mundial (Deininger *et al.*, 2011) levanta que as transações envolveram 45 milhões de ha só em 2009, contra uma média de 4 milhões de ha/ano entre 1998 e 2008, e 70% destas transações aconteceram na África. O minucioso trabalho dirigido por Anseeuw *et al.* (2012b, p. 4-5) sobre a corrida às terras vai muito além.

As transações fundiárias no mundo, realizadas ou em curso, entre 2000 e 2010, somam um total de 203 milhões de ha, o que confirma a corrida pela terra nesses anos. (...) sobre esse total, negociações concluídas em 71 milhões de ha foram objeto, até o momento, de verificações cruzadas, confirmando a amplitude sem precedente da corrida às terras nestes 10 últimos anos.

14. A parte da ajuda à agricultura na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) total para os membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) era 17% no fim dos anos 1980 e passou para 6% em 2007 (OCDE, 2009), embora tenha diminuído a velocidade de declínio após 2008. Ao longo da década de 2000, a África Sul-saariana recebeu 31% da ajuda a este setor agrícola. A metade outorgada pelo Banco Mundial, bancos regionais de desenvolvimento e Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida) (Gabas, 2011).

15. Em 2008, o investimento direto estrangeiro (IDE) para a África atingiu US\$ 72 bilhões, cinco vezes o valor do IDE em 2002. Pese-se que este aumento em 2010 representava apenas 4,5% dos IDEs mundiais (BAfD, 2011, p. 47-48).

16. Diversos artigos em *Le Monde Diplomatique*, *Libération*, *Jeune Afrique*, *Courrier International* e na mídia eletrônica, por exemplo, Jean (2011) e (Razzia..., 2009).

17. O Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (International Food Policy Research Institute – IFPRI) é uma organização internacional, financiada por inúmeros países e faz parte do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR), financiado por mais de 50 países desenvolvidos e em desenvolvimento e diversas fundações privadas e agências de cooperação.

A corrida às terras não diz respeito apenas à produção alimentar e às terras agrícolas. Segundo o mesmo estudo, 78% das negociações de aquisição concernem à produção agrícola, em que três quartos são de biocombustíveis, notadamente para aprovisionar a expansão em andamento da União Europeia (Dabat, 2011) e mais recentemente para atender os investidores dos países emergentes. Porém, a indústria mineira, o turismo e o reflorestamento contribuem de maneira significativa com 22%.

A África é o alvo privilegiado dessa corrida às terras, com 134 milhões de ha de transações registradas, das quais 34 milhões de ha foram objeto de verificações cruzadas (Anseeuw *et al.*, 2012b, p. 4-5).¹⁸ As aquisições visam frequentemente as melhores terras. Elas são irrigáveis e próximas das infraestruturas, o que possibilita mais conflitos com os utilizadores das terras existentes.

Apenas cinco países, Etiópia, Gana, Madagascar, Mali e Sudão, teriam cedido às empresas estrangeiras para exploração cerca de 2,5 milhões de ha de terras agrícolas africanas (Cotula *et al.*, 2009). A reportagem da *Folha de S. Paulo*, de 14 de agosto de 2011, afirma que “Moçambique oferece ao Brasil área de três Sergipes”, o equivalente a 6 milhões de ha, para o plantio de soja, algodão e milho. Os dados sobre todas as terras cedidas são absurdamente grandes e pouco se sabe sobre seus desdobramentos (Burnod *et al.*, 2011a; Anseeuw, 2011b).

5.2 Os investidores

Segundo Ducastel e Anseeuw (2011a), a China ocupa o primeiro lugar entre os países que adquiriram terras na África, com cerca de 80 projetos de investimentos anunciados. Seguida pela Arábia Saudita, Reino Unido e Índia, com mais de sessenta projetos cada, pela África do Sul e pelos Estados Unidos com, aproximadamente, quarenta projetos cada. O Brasil ocupa a 16ª posição, com menos de dez projetos, atrás ainda da Holanda, Itália, Egito, França, Canadá, Emirados Árabes, Alemanha, Portugal e Suécia.

Entretanto, é importante observar que existe uma grande diferença entre o que é divulgado pela imprensa como terra adquirida e a realidade da exploração das terras açambarcadas, que seria muito abaixo das anunciadas inicialmente, como se observa na tabela 1.

18. O segundo alvo mais importante é a Ásia, com 29 milhões de ha.

TABELA 1
Aquisições fundiárias anunciadas e efetivas em alguns países da África

	Projetos anunciados	Superfícies anunciadas (ha)	Projetos efetivamente em execução	Terras adquiridas (não necessariamente em exploração)	(%)
Madagascar	60	4.100.150	7	18.900	0,46
Malawi	8	196.037	6	171.037	87,25
Mali	21	695.105	6	180.105	25,91
Moçambique	51	11.058.913	10	71.000	0,64
Zâmbia	13	3.701.515	1	45.000	1,21
Etiópia	76	3.844.647	10	395.500	10,29

Fonte: Anseeuw *et al.*, (2011 *apud* Gabas, 2011, p. 50).

Com exceção do Malawi, onde o índice de utilização das terras adquiridas é de 87%, todos os países listados na tabela 1 estão abaixo de 25%, sendo que Moçambique e Madagascar não atingem sequer 1%.

Os Estados africanos vêm jogando um papel preponderante na promoção desses investimentos junto aos novos financiadores em potencial, sem, entretanto, garantir a devida regulação, como observam Burnod *et al.* (2011a) nos estudos sobre Mali e Madagascar. Desta forma, os Estados vêm perdendo sua função primordial de regulação, e as políticas públicas agrícolas têm sido cada vez mais fragmentadas entre os atores, os setores e os territórios.

Para além da aquisição de terras, há ainda a dinâmica do controle direto da produção, por meio do controle dos segmentos da cadeia produtiva (*production grabbing*) (Ducastel e Anseeuw, 2011a, 2011b). O que significa afirmar que os movimentos de apropriação fundiária não são as únicas formas de investimentos operados na África Sul-saariana. São também objetos de investimentos os setores agrícolas e agroalimentares, a montante e a jusante das cadeias produtivas, na produção, transformação, comercialização e distribuição dos produtos agrícolas e agroalimentares.

As formas dos investimentos variam muito. A origem dos investimentos pode ser pública ou privada, bancária ou não, as terras podem ser compradas ou arrendadas, a produção pode ser comprada ou não pelos investidores, assim como variam a forma e os graus de integração dos atores nas cadeias produtivas que recebem os investimentos. Da mesma forma, variam a destino dos produtos, que podem ir ao mercado do país hóspede ou de origem dos investimentos, ao mercado regional ou internacional.

5.3 Categorias de investidores

Três categorias de atores implicados nas dinâmicas de investimentos fundiários e agrícolas são distinguidas por Ducastel e Anseeuw (2011b). Inicialmente estão

os Estados inquietos com suas seguranças alimentares e que desenvolvem estratégias de aquisição fundiária ou de investimentos agrícolas maciços no estrangeiro. Tratam de assegurar alimentos deslocando a produção nacional, a fim de não depender de mercados internacionais. Até o momento, estes investidores têm sido provenientes da China, da Coreia do Sul, da Índia e do Oriente Médio, por intermédio dos fundos soberanos dos Estados.¹⁹ A segunda categoria de investidores é a das multinacionais agroalimentares ocidentais. Elas procuram ampliar o controle sobre todos os segmentos da cadeia produtiva, particularmente a produção.²⁰ A terceira categoria é a que agrega investidores especuladores. Em função da crise de 2008, o setor agrícola passou a ser percebido como um investimento futuro. Assim, atores estranhos à agricultura se interessam em aproveitar a alta dos preços agrícolas e da terra agricultável. “Os bancos de investimentos, os fundos de pensão e os *hedge funds* investem doravante no setor agrícola, ao longo das cadeias de produção, realizando assim, uma ‘especulação de orientação malthusiana.’” (Ducastel e Anseeuw, 2011b, item 11).

5.4 Estratégias dos investidores

Gabas (2011, p. 51), por sua vez, apresenta quatro estratégias diferenciadas orientadas pelas modalidades de financiamento. A primeira é a da integração total da cadeia produtiva por grandes atores – Monsanto, Cargill. A segunda, a da integração bancária de valores agrícolas, que atingem entre 30% e 40% da produção anual sul-africana de cereais. O contrato é negociado entre o banco e o agricultor antes do ciclo produtivo e os preços de produção são fixados no início. Neste dispositivo, o risco de produção é transferido ao agricultor. A terceira estratégia é a das sociedades de engenharia agrícola que fornecem os insumos aos produtores, garantindo um preço de venda e o acompanhamento da produção: neste caso, a sociedade assume o risco, utiliza os instrumentos de gestão de risco – mercado financeiro, mercado agrícola, seguro contra riscos naturais –, contrata a montante com bancos e seleciona os produtores em função de suas *performances*. A quarta estratégia é a dos fundos de investimentos que compram terras ou produções agrícolas, segundo concepções especulativas. Apesar da extensão destes fundos ainda ser desconhecida, eles estão presentes e seus espaços de atividade percorrem a África em seu conjunto, em particular a Austral. As quatro estratégias têm um ponto em comum nas consequências que acarretam nas relações sociais. Todas transformam os agricultores familiares em rendeiros ou em trabalhadores agrícolas em suas próprias terras.

19. Como a *King Abdullah for Saudi Agricultural Investment Abroad* da Arábia Saudita ou pelas empresas parapúblicas da China, no quadro de sua política *going global*.

20. Assiste-se a uma volta na relação custo/benefício no seio da cadeia produtiva. Se a produção primária concentrava, até então, o essencial do risco, enquanto os lucros provinham a montante e, sobretudo, a jusante, a alta dos preços agrícolas busca inverter esta tendência. Integrando diretamente a produção primária, estas empresas agroalimentares aumentam e reforçam sua participação e posicionamento no mercado (Cotula e Vermeulen, 2009).

Recursos financeiros parecem não faltar para esses empreendimentos. O governo chinês colocou US\$ 5 bilhões no fundo China-África para as empresas chinesas nos próximos 50 anos, para o plantio de arroz, soja, milho e culturas energéticas, como cana-de-açúcar, sorgo e mandioca. O Fundo Africano de Combustíveis e Energias Renováveis (Faber) dispôs € 200 milhões para projetos no âmbito do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). O Mother Earth Jatropa Plantation Fund, criado em 2009, em Zuriq, planeja investir € 250 milhões em projetos na Ásia ou na África (Dabat, 2011).

Para os países que “hospedam” esses investimentos, são colocadas questões como a queda da própria produção de alimentos, a imersão em um mercado que muitas vezes desconhecem e a perda do controle sobre suas terras. Há ainda a questão das terras agrícolas que cedem o lugar das plantas alimentares para os biocombustíveis que, por sua vez, oferecem oportunidade de bons negócios para os financiamentos provenientes dos países emergentes.

Entretanto, estas “oportunidades” negligenciam boa parte da realidade: a ideia de uma disponibilidade ilimitada de terras [para efeitos de aquisição, investimento] na África é na realidade um mito, pois estas terras são objeto de direitos, e a sua monopolização não pode ser decretada em nome de um vazio ilusório segundo investidores pouco informados (Gabas, 2011, p. 53).

Volta-se novamente ao problema de saber se as terras existentes estão disponíveis ou não, fato que acarreta uma questão legal entre o direito costumeiro e o estatal.

6 OS BIOCOMBUSTÍVEIS

Dos 53 países africanos, 42 são importadores de petróleo. Estes são vulneráveis à flutuação dos preços dos biocombustíveis e dependentes de recursos cambiais para satisfazer suas necessidades energéticas. A urbanização, o crescimento demográfico e o desenvolvimento no continente aumentam suas necessidades de energia. Assim, precisam buscar novas fontes, explorar o potencial de energias renováveis e ainda reduzir a dependência dos combustíveis fósseis.

Vale ressaltar que os investimentos em biocombustíveis são atos dos Estados africanos em busca de autonomia energética, mas que, também, dizem respeito às instituições privadas e públicas, às sociedades, às empresas de Estados, aos fundos de investimentos de outros Estados e aos capitais de países ricos ou emergentes, como China, Japão, Estados do Golfo Pérsico, Índia, União Europeia, Estados Unidos e Magrebe (Dabat, 2011).

Os investimentos em biocombustíveis têm levantado controvérsias sobre o uso dos solos, o preço dos produtos agrícolas, a natureza dos beneficiários envolvidos, as rendas e os empregos criados, os impactos ambientais e o custo de políticas públicas de acompanhamento (Hazell e Pachauri, 2006; Dufey, 2006; Burnod

et al., 2009). Por um lado, os biocombustíveis oferecem perspectivas de intensificação da produção agrícola pela mecanização, de valorização das culturas alimentares pela transformação ou conservação dos produtos e de acesso facilitado aos produtos alimentares pelos transportes. Por outro lado, a atribuição de recursos a culturas energéticas ou o uso energético de culturas alimentares levantam a questão da competição com as culturas de subsistência. Assim, ao mesmo tempo em que permite o incremento da renda local e reduz desigualdades, os investimentos em biocombustíveis podem engendrar o açambarcamento de terras, a insegurança fundiária e o deslocamento de populações (Dabat, 2011, p. 97-98).

6.1 As terras em biocombustíveis

Dados apresentados por Dabat (2011, p. 98) avaliam que entre 18 milhões de ha e 44 milhões de ha de terras no mundo seriam convertidas para a produção de biocombustíveis até 2030. Dos 9 milhões de ha cedidos na África entre 2006 e 2009, cerca de 5 milhões foram para culturas combustíveis, como jatrofa, óleo de palmeira e sorgo açucareiro. O relatório da Grain (2008) apresentou estudo de 405 projetos que implicavam transferência de terras no mundo: 59 situavam-se na África Sul-saariana e entre estes 52 envolviam biocombustíveis.

Apesar dessas estimativas, os investimentos em biocombustíveis na África permanecem pouco conhecidos, pois os contratos geralmente são confidenciais e muitos projetos não são executados. Há ainda certa confusão entre os projetos energéticos e os alimentares, uma vez que existem culturas que atendem a ambos e não são explicitadas a que se destinam.

Pelo lado africano, existem muitas motivações para acolher esses investimentos. São os lucros financeiros diretos pela venda ou aluguel das terras, os efeitos vinculados como o emprego agrícola e agroindustrial, as infraestruturas de armazéns e transporte, mercados, pesquisa e melhoramento genético, o desenvolvimento de culturas para exportação mais lucrativas ou a perspectiva de melhorar o consumo de energia no país.

É certo que os países hóspedes jogam um papel primordial para facilitar os investimentos estrangeiros. Põem em dia quadros institucionais necessários, como acordos de investimentos, reformas legislativas no domínio fundiário, fiscal e bancário, visando outorgar superfícies para os biocombustíveis.²¹ Alguns países inibiram estes investimentos, como Tanzânia e Suazilândia, com receio das consequências sociais e ambientais, embora aceitem proposições para arrendamento de terras agrícolas.

Mais de 30 países africanos se engajaram nas cadeias de biocombustíveis. Por iniciativa do Senegal, quinze países fundaram em 2006 a Associação dos

21. O Parlamento de Angola votou uma lei autorizando a produção, Moçambique delimitou zonas de cultura, Benin colocou à disposição de grupos estrangeiros mais de 3 milhões de ha de terra.

Países Africanos não Produtores de Petróleo (APANPP), conhecida como “OPEP verde”, para promover os biocombustíveis em escala continental.

A corrida às terras mudará sem dúvida os sistemas agrícolas atuais com consequências para as populações da região, não estando claro ainda a extensão desta mudança e a força de seu impacto. No caso das empresas agroindustriais orientadas para a exportação, questiona-se o baixo nível de emprego criado, a forma do acesso à terra e o desrespeito aos direitos das comunidades locais e ao meio ambiente. No caso das cadeias organizadas por meio da agricultura familiar e destinadas aos mercados local ou nacional, há questões fundamentais a serem equacionadas, como o peso político da gestão local dos recursos fundiários e florestais e as relações entre a produção agrícola e as unidades de transformação.

6.2 Fatores de risco dos investimentos

Três fatores de riscos relacionados aos investimentos em biocombustíveis na África são destacados por Dabat (2011, p. 104-105). O primeiro risco é sobre a diferença de visão em relação à terra. Para os investidores, ela é uma “oportunidade econômica”, enquanto para as sociedades tradicionais africanas, é elemento constitutivo fundamental para a produção e reprodução da vida material, espiritual e política. O segundo risco refere-se à diferença de modelos. Enquanto os investidores propõem uma produção agroindustrial moderna, de grande intensidade e vinculada a mercados distantes de grande porte, o modelo africano baseia-se, frequentemente, em uma agricultura familiar orientada ao consumo próprio. Se, por um lado, o futuro das pequenas explorações africanas fica comprometido; por outro lado, o modelo de empresa agrícola mecanizada proposto pelos investidores não está apto para fornecer empregos nas zonas rurais no mesmo nível que a agricultura familiar (Coordination Sud, 2010). O terceiro risco é o aumento da carência alimentar pela subtração de terras destinadas a alimentos em prol da energia em países já com grande carência alimentar. Segundo a FAO (2011), 307 milhões de pessoas sofrem de fome na África, das quais 265 milhões vivem na África Subsaariana. Apesar de Moçambique e Etiópia serem os líderes africanos em matéria de produção de biocombustíveis, 46% da população etíope é considerada pelo Programa Mundial Alimentar das Nações Unidas como subalimentada, e um terço das famílias em Moçambique padecem de fome.

6.3 Fatores de desenvolvimento dos investimentos

Os modelos de investimentos em biocombustíveis são variados e, portanto, os impactos nas populações rurais africanas também são diferentes. Eles dependem do tipo de organização da produção – se grande plantação privada, pequena produção camponesa, contratos com pequenos produtores; dos modos de acesso à terra e ao trabalho, da configuração das cadeias e do produto final – se óleo vegetal

puro, biodiesel, bioetanol; do modo de valorizar a energia – como eletricidade, força motriz ou transporte; e dos mercados pretendidos – se local, nacional ou internacional, uso rural ou urbano (Burnod *et al.*, 2009; White e Dasgupta, 2010, *apud* Dabat 2011).

Estudos recentes (Fara, 2010; Coordination Sud, 2010) apontam que os efeitos dos biocombustíveis são positivos, pois criam emprego e renda no meio rural, constroem infraestruturas, aportam novas tecnologias e saberes, oferecem oportunidades de mercado e estruturam cadeias produtivas. Assim, frente aos mercados mundiais e à queda do mercado do algodão, os biocombustíveis representam uma oportunidade para os agricultores africanos.²²

6.4 Modelos de exploração

Uma das recomendações a ser observada para a produção de biocombustíveis tem sido a busca de coerência com os sistemas agrícolas existentes. A agricultura familiar africana se caracteriza por garantir antes de tudo a segurança alimentar por meio de mecanismos como a diversificação das variedades, as relações comunitárias fortes, a gestão dos recursos naturais, entre outros. Os investimentos em biocombustíveis podem conduzir os países envolvidos para uma agricultura de renda destinada basicamente à exportação e, em contrapartida, forçar a importação de bens alimentares, com preços voláteis, desestabilizando o modelo africano.

O desenvolvimento dos biocombustíveis em grandes unidades pode facilitar ainda a emergência de camponeses sem terra e favorecer o êxodo rural.

O modelo de agricultura contratual é frequentemente avaliado como o que melhor preserva os interesses dos agricultores africanos. Neste modelo, uma organização investe financeiramente e fornece tecnologia, sementes e adubos aos pequenos produtores locais polivalentes. Em troca, detém o direito de compra exclusivo de seus produtos com preços de venda fixados *a priori*. Não se deve esquecer, contudo, que este modelo foi utilizado pela colonização em vários países, com péssimos resultados aos africanos (Coquery-Vidrovithc, 2001).

As precárias condições econômicas e institucionais das populações locais não os deixam em condições de negociar em pé de igualdade com os investidores. Para modificar esta condição, seriam necessárias políticas públicas que garantissem os direitos da população local sobre a terra e os recursos naturais e, sobretudo, a efetiva participação nos lucros, questões estas não presentes nas políticas nacionais dos países hóspedes.

22. François Traoré, presidente da Associação Internacional dos Produtores de Algodão Africano, afirmou recentemente: "Dadas às fracas vendas do algodão no qual os países africanos muito investiram, o surgimento de máquinas adaptadas para a utilização dos biocombustíveis, o fato de os ganhos do petróleo não retornarem aos bolsos dos produtores e o risco de que as superfícies de terras inexploradas sejam vendidas, é oportuno refletir sobre o biocombustível transformado na África a partir do algodão mas também do rícino, do girassol e da jatrofa, que pode representar oportunidade para os agricultores africanos enquanto preservam o meio ambiente" (Dabat, 2011, p. 105-106).

Poucos Estados, como Gana e Botsuana, estão se preparando para adotar regulamentações e mecanismos apropriados para que possam tirar proveito dos investimentos estrangeiros nas terras agrícolas, preservando os recursos de subsistência e os interesses das populações locais. Hoje os acordos são desequilibrados e os processos não têm transparência nem capacidade de controle pelas autoridades africanas. Os compromissos dos investidores para a criação de emprego e de infraestruturas geralmente são menos cumpridos que os compromissos dos governos em garantir e manter o acesso às terras (Friends of the earth, 2010).

Até o momento, as falhas nas regulamentações públicas têm favorecido os empreendimentos privados com agricultura intensiva em grande escala e colocado em risco as populações africanas. Cabe refletir que se trata de culpar menos o biocombustível pelos insucessos do que evidenciar que ele pode representar interesse para os países com carência energética, ajudar a diversificação de suas economias e ampliar o mercado interno, tudo dependendo do modelo a ser adotado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de diferentes enfoques, dada a extensão do problema e a forma como vem sendo realizado o “açambarcamento das terras” e os investimentos agrícolas na África, os estudos indicam cautela nos investimentos e apontam fatores que merecem ser levados em consideração. É bem provável que a demanda mundial por terras em grande escala continue ainda por longo tempo, mesmo se a tendência de aumento dos preços alimentares, ocorrida entre 2005 e 2008, se estabilizar. Esta demanda atende à procura de produtos alimentares, biocombustíveis, madeira e matérias-primas, provocada pelo crescimento demográfico e pelo consumo mundial. Da mesma forma, fluxos de capitais especulativos e o mercado de compensação de carbono são fatores emergentes neste processo de corrida às terras.

Os estudos mostram que muitos projetos de investimento fundiário e agrícola na África não são concretizados, ou sofrem atrasos consideráveis, por subestimarem as dificuldades existentes ao se criar e gerir grandes explorações em contextos complexos. Ao mesmo tempo, ao introduzirem exonerações fiscais e taxas mínimas de arrendamento, os governos africanos abrem mão de rendas que poderiam obter das cadeias de aprovisionamento ou pelo aumento do preço das terras.

Isso tudo fragiliza as populações, que são também vulneráveis frente ao arrendamento das terras, uma vez que não possuem o título de propriedade que as impedem de ter garantias sobre suas posses. Esta situação se agrava diante das indenizações absolutamente inferiores aos recursos que lhes são subtraídos. Assim, os meios de subsistência das comunidades rurais estão ameaçados diante da forma como acontecem as aquisições de terras em grande escala.

Os empregos criados pelos projetos de grande escala estão, geralmente, muito abaixo da estimativa inicial, além de serem mal remunerados e precários. As florestas são particularmente afetadas, assim como as terras de pastagens, os pantanais e as zonas úmidas. A política de desenvolvimento agrícola tem sido cada vez mais voltada para o benefício de projetos comerciais de grande escala, subestimando o potencial de produção dos pequenos produtores e excluindo-os como parceiros – setor a espera de uma participação brasileira efetiva. A ideia de que as grandes explorações são necessárias à modernização ainda é preponderante entre os representantes políticos africanos, pese os fracos resultados da agricultura em grande escala na África.

Nessa corrida, os mais pobres têm contribuído com custos desproporcionais e colhido poucos benefícios. As ações dos governos receptores são insuficientes para limitar o empobrecimento crescente das comunidades rurais, e as leis internacionais são elaboradas para servir ao modelo.

O Brasil busca hoje uma política sólida de parceria solidária com a África. Esta solidariedade não pode se basear apenas no fato de investir no continente em agricultura ou petróleo, pois se corre o risco de repetir o modelo não desejado e aplicado por outros países. A solidariedade, sem dúvida, custará mais cara, uma vez que exigirá mais suor, mais pesquisa e mais criatividade no que tange às relações com o continente.

Para tanto, as relações de parceria com a África devem inserir os investimentos em um programa de longo prazo coordenado pelo Estado, e que dele participem as instituições estatais e as do setor privado, as produtivas e as de pesquisa, com abrangência para além da produção agrária e energética, a infraestrutura, a educação, a saúde, o comércio e a defesa. Somente assim, as ações poderão ser mais equitativas e acordar um papel decisivo aos utilizadores das terras existentes, sem ceder à busca dos lucros fáceis em mãos de poucos, evitando reprisar em forma de farsa os modelos coloniais. O impulso a uma parceria cada vez mais forte, constante, de respeito e vantagens mútuas, é o que seguramente os africanos esperam de nós.

REFERÊNCIAS

AGRICULTURE for Development. **World Development Report**, Washington, 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INT/WDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf>.

ANGOLA. Lei nº 9/2004 de 9 de novembro de 2004. Lei de Terras de Angola. 2004. Disponível em: <http://www.iham.org/html/docs/LEI_TERRAS_ANGOLA.pdf>.

ANSEEUW, W. *et al.* **Land rights and the rush**: for land findings of the global commercial pressures, on land research project. Rome: ILC, Jan. 2012a. Disponível em: <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1205/ILC%20GSR%20report_ENG.pdf>.

_____. **Les droits fonciers et la ruées sur les terres**: résumé: conclusion du projet de recherché sur les pressions commerciales sur les terres dans le monde. [s.l.]: ILC, Jan. 2012b. Disponível em: <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1205/GSR%20summary_FR.pdf>.

BAFD – BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT.; OCDE – ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.; CEA – COMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE. **Perspectives économiques en Afrique**. Paris: OCDE, 2011.

BALMFORD, A. *et al.* Sparing land for nature: exploring the potencial impacto of changes in agricultural yield on the area needed for crop production. **Global change biology**, v. 11, n. 10, p. 1.594-1.605, Oct. 2005. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2486.2005.001035.x/full>>.

BÉLIÈRES, *et al.* Agricultures familiales: quelles caractéristiques? **Grain de sel**, n. 23, juin, 2003. Disponível em: <http://www.csa-be.org/IMG/pdf_GDS23Dossier_agriculture_familiale.pdf>.

BURNEY J. A.; DAVISC. S. J.; LOBELLA, D. B. Greenhouse gas mitigation by agricultural intensification. **PNAS**, v. 107, n. 26, p. 12.052-12.057, 29 June 2010. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/107/26/12052.full.pdf+html>>.

BRUINSMA, J. **The resource outlook to 2050**. By how much do land, water use and crop yields need to increase by 2050 ? *In*: ENCONTRO DA FAO. How to feed the world in 2050. Rome: FAO, 24-26 June 2009. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak971e/ak971e00.pdf>>.

BURNOD, P. *et al.* **Émergence des filières agrocarburant au Mali et à Madagascar**: quels risques de blocage et stratégies pour y faire face? Actes de la conférence internationale sur les agrocarburants en Afrique. Les agrocarburants: facteur d'insécurité ou moteur de développement? Ouagadougou, nov. 2009. Disponível em: <http://www.biofuel-africa.org/2009/downloads/3-session2_emergence-filieres3_p_burnod.pdf>.

_____. Régulations des investissements agricoles à grande échelle. Études de Madagascar et du Mali. **Afrique contemporaine**, Paris, n. 237, p.111-129, 2011a.

_____. **From international land deals to local agreements in Madagascar:** regulations of and local reactions to agricultural investments. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE LAND DEAL POLITICS INITIATIVES, United Kingdom, 5/8 Apr. 2011b. Disponível em: <http://www.future-agricultures.org/papers-and-presentations/cat_view/1551-global-land-grab/1552-conference-papers?limit=10&order=date&dir=ASC&start=50>.

COLLOMB, P. Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050.

Econômica, Paris, 1999. Disponível em: <<http://www.fao.org/DOCREP/003/X3002F/X3002F00.htm>>.

COMITÉ TECHNIQUE “FONCIER ET DÉVELOPPEMENT”. **Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays Du Sud.** Livre Blanc des acteurs français de la Coopération. juin. 2009. Disponível em: <<http://www.foncier-developpement.fr/vie-des-reseaux/le-comite-technique-foncier-et-developpement-de-la-cooperation-francaise/>>.

_____. **Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations.** juin. 2010. Disponível em: <<http://www.foncier-developpement.fr/vie-des-reseaux/le-comite-technique-foncier-et-developpement-de-la-cooperation-francaise/les-appropriations-de-terres-a-grande-echelle-analyse-du-phenomene-et-propositions-dorientations/>>.

COORDINATION SUD. **Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud.** juil. 2010. (Série Études et analyses). Disponível em: <http://ccfd-terresolidaire.org/e_upload/pdf/c2a_rapport_societes_civiles_accaparements_terres_oct2010.pdf?PHPSESSID=26991909e0f028e467bb748dd38eae0d>.

COQUERY-VIDROVITHC, C. **Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930.** Paris: EHESS, 2001. 598 p.

COTULA, L.; VERMEULEN, S. Deal or no deal: the outlook for agricultural land investment in Africa. **International affairs**, v. 85, n. 6, p. 1.233-1.247, 2009.

COTULA, L. *et al.* **Land grab or development opportunity?** Agricultural investment and international Land deals in Africa. Roma: IIE/FAO/IFAD, 2009. Disponível em: <http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf>.

DABAT, M.-H. Les nouveaux investissements dans les agrocarburants agricoles. Quels enjeux pour les agricultures africaines? **Afrique contemporaine**, Paris, n. 237, p. 97-109, 2011.

DEININGER, K. *et al.* **Rising global interest in Farmland.** Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington: World Bank, 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf>.

DUCASTEL, A.; ANSEEUW, W. Le production grabbing et la transnationalisation de l'agriculture (sud-) africaine. **Transcontinentales**, [en ligne], 2011a. Disponível em: <<http://transcontinentales.revues.org/1080>>.

_____. La libéralisation agricole post-apartheid en Afrique du Sud. Nouveaux modèles de production et d'investissement. **Afrique contemporaine**, Paris, n. 237, p. 57-70, 2011b.

DUFEY, A. **Biofuels production, trade and sustainable development: emerging issues**. Londres: IIED, 2006. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/pdfs/15504IIED.pdf>>.

DUTHEUIL, G.; KOULIBALY, M. **Afrique**. Oser une nouvelle voie. Paris: L'Harmattan, 2009.

ÉDITION du dimanche. **Le Monde**, Paris, p.16, 11-12 déc. 2011.

EWERS, R. M. *et al.* Do increases in agricultural yield spare land for nature? **Global change biology**, n. 15, p. 1.716-1.726, 2009. Disponível em: <<http://www.terriorioscentroamericanos.org/ecoagricultura/Documents/Ewers%20et%20al.%202009.pdf>> .

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **The state of food and agriculture 2008: BIOFUELS: prospects, risks and opportunities**. Roma: FAO, 2008. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.htm>>.

_____. **Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles**. Rome: FAO, jan. 2009a. Disponível em: <<http://www.donorplatform.org/resources/library/article/7-land/959-vers-des-directives-volontaires-sur-la-gouvernance-responsable-de-la-tenure-des-terres-et-des-autres-ressources-naturelles-/166-Itemid.html>>.

_____. Perspectives économiques et sociales: de l'accapement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant. **Synthèses**, n. 4, 2009b. Disponível em: <<http://www.fao.org>>.

_____. **L'état de l'insécurité alimentaires dans Le monde**. Rome: FAO, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/014/i2330f/i2330f00.htm>>.

FARA – FORUM FOR AGRICULTURAL RESEARCH IN AFRICA. IMPERIAL COLLEGE LONDON. CAMCO – CENTRAL AIRCRAFT MANUFACTURING COMPANY. **Mapping food and bioenergy in África: a report prepared for fara**. London: Fara, 2010. Disponível em: <http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/1005_Imperial_College_-_Mapping_food_and_bioenergy_in_Africa.pdf>.

FOLHA de S.Paulo, 14 ago. 2011.

FOLHA de S.Paulo, 4 maio 2012.

FRIENDS of the Earth. **Afrique: terre(s) de toutes les convoitises.** Ampleur et conséquences de l'accaparement des terres pour produire des agrocarburants. Rapport. 2010. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/000238318caa18d2d4e1b>>.

GABAS, J.-J. Les investissements agricoles en Afrique: introduction thématique. **Afrique contemporaine**, Paris, n. 237, p. 47-55, 2011.

GHAZOUL, J. *et al.* A REDD Light for Wildlife-Friendly farming. **Conservation biology**, v. 24, n. 3, p. 644-648, 2010. Disponível em: <http://news.mongabay.com/publications/Ghazoul_etal_2010_ConsBio_24_644.pdf>.

GRAIN. **Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière.** Rapport. 25 Oct. 2008. Disponível em: <<http://www.grain.org/article/entries/140-main-basse-sur-les-terres-agricoles-en-pleine-crise-alimentaire-et-financiere>>.

GRANDES empresários brasileiros têm interesse em investir na África. **Agrovalor**, 6 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.agrovalor.com.br/2011/noticias/4344-empresarios-brasileiros-tem-interesse-em-investir-na-africa>>.

GREEN, R. E. *et al.* Farmin and the fate of wild nature. **Science magazine**, v. 307, n. 5.709 p. 550-555, 28 Jan. 2005. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/307/5709/550>>.

GRIFFON, M. **Nourrir la planète.** Pour une révolution doublement verte. Paris: Odile Jacob, 2006.

GUEYE, B. **L'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest.** Concept et enjeux actuels. 2003. (Working Paper). Disponível em: <http://www.csa-be.org/spip.php?article416&var_recherche=gueye%202003>.

HAZELL, P. B. R.; PACHAURI, R. K. **Bioenergy and agriculture.** Promises and challenges. IFPRI, 2009. Disponível em : <<http://www.ifpri.org/publication/bioenergy-and-agriculture>>.

IFPRI – INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. **Annual Report.** 2009. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/publication/ifpri-2009-annual-report>>.

JEAN, S. **Accaparement des terres agricoles: peut-on acheter un pays?** Suisse: CIIP, jan, 2011. Disponível em: <http://www.tv5.org/TV5Site/upload_image/app_fp/fiche_complete/geopMondeagricole.pdf>.

LAVIGNE-DELVILLE, P. (Ed.). **Quelques politiques foncières pour l'Afrique rurale?** Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Paris: Karthala, 1998.

LUTZ, W.; SANDERSON, W.; SCHERBOV, S. **Probabilistic world population projections**. [s.l.]: Iiasa, 2008. Disponível em: <<http://www.iiasa.ac.at/Research/POP/proj07/index.html?sb=5>>.

OCDE – ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. **Analyse de l'aide à l'agriculture, période 2002-2007**. 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>.

_____. **Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest**. l'Afrique de l'Ouest: CSAO/OCDE/ILC, 2011. (Synthèse de Moussa Djiré et Augustin Wambo sous la coordination de L. Hitimana et S. J. Zoundi. Projet Pressions commerciales sur les terres dans le monde). Disponível em: <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1172/CPL%20study%20investissements_web.pdf>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World population ageing: 1950-2050**. 2009. Disponível em : <<http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/index.htm>>.

PRETTY J. N. *et al.* Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries. **Environmental science and technology**, v. 40, n. 4, p. 1.114-1.119, 2006. Disponível em: <<http://pubs.acs.org/action/doSearch?action=search&title=Resource-Conserving+Agriculture+Increases+Yields+in+Developing+Countries&qsearchArea=title>>.

RAINELLI, P. **L'agriculture de demain**. Gangnants e perdants de la mondialisation. Paris: le Félin, coll. Échéances, 2007.

RAZZIA sur les terres arables. **Interventions d'Hubert Cochet sur la chaîne Public Senat**. 22 Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.agter.asso.fr/local/cache-texte/0e42dcaa7aba393c377d85d73f7a9b49.png>>.

ROCHEGUDE, A. La terre, objet et condition des investissement agricole. Quels droits fonciers pour l'Afrique ? **Afrique contemporaine**, n. 237, Paris, p. 85-96, 2011.

ROUDART, L. **Terres cultivables et terres cultivées**: apports de l'analyse croisée de trois bases de données à l'échelle mondiale. France: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche 2010a. Disponível em: <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/10-09_Article_Roudart_Terres_cultivables_cultivees-2.pdf>.

_____. **Couvertures et usages agricoles des terres à l'échelle mondiale**: analyse et comparaison des bases de données sur la situation actuelle sur les évolutions possibles. France: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2010b. Disponível em: <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/10_Roudart_Rapport_complet_terres_cultivables_cultivees.pdf>.

TIMMER, C. P. The agriculture transformation. *In*: CHERNERY, H.; SRINIVASAN, T. N. **Handbook of development economics**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1988. v. 1. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/b/eee/devhes/1.html>>.

VERGEZ, A. Intensifier l'agriculture en Afrique, réponse aux défis alimentaires et environnementaux ? **Afrique contemporaine**, Paris, n. 237, p. 31-43, 2011.

VERMEULEN, S.; COTULA, L. Over the heads of local people. Consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa. **Journal of peasant studies**, v. 32, n. 4, p. 899-916, 2010. Disponível em: <http://ccafs.cgiar.org/sites/default/files/pdf/Vermeulen__Cotula_2010.pdf>.

WHITE, B. DASGUPTA, A. Agrofuels capitalism. A view from political economy. **Journal of peasant studies**, v. 37, n. 4, p. 593-607, 2010. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2010.512449#preview>>.

YOUNG, A. Is there really spare land? A critique of estimates of available cultivable land in developing countries. **Environment, development and sustainability**, v. 1, n. 1, p. 3-18, 1999. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/jurw63588662456x/>>.

_____. How much spare land exist? **Bulletin of the international union of soil sciences**, n. 97, 2000. Disponível em: <<http://www.iuss.org/images/stories/IUSS%20Bulletin%201%20-%20117/00000097.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLUCCI, B. **Esta terra ainda vai cumprir seu ideal**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 23 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/artigos-e-boletins/artigos/esta-terra-ainda-vai-cumprir-seu-ideal>>.

BLIN, J. *et al.* Vers une stratégie nationale de développement des filières biocarburant: Le cas du Burkina Faso. **Liaison Énergie-Francophonie**, n. 87, 2011. Disponível em: <http://www.iepf.org/media/docs/publications/411_LEF87_web.pdf>.

BUSSE, P. On the growth performance of sub-saharan African countries. **The Estey Centre journal of international law and trade policy**, v. 11, n. 2, p. 384-402, 2010. Disponível em: <<http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/29667/1/On%20the%20Growth%20Performance%20of%20Sub-Saharan%20African%20Countries.pdf?1>>.

CHEN, S.; RAVAILLION, M. Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004. **Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 104, n. 48, p.16.757-16.762, 2007. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/104/43/16757.full.pdf+html>>.

MACHADO, M. R. África, refúgio para a crise internacional. Clipping de matérias económico-financeiras internacionais. **Valor económico**, 30 mar. 2012.

MAEE – MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENES. **Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable**. Paris: MAEE, juin. 2010. Disponível em: <http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/appropriations_de_terres-analyse_et_propositions_dorientations-ctf.pdf>.

MERLET, M. **Políticas fundiárias e reformas agrárias**. Brasília: NEAD, 2006. (Versão em português). Disponível em: <http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Merlet_2002_11_Caderno_a.pdf>.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 19/1997. Lei de Terras de Moçambique. 1997. Disponível em: <<http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/legisSectores/agricultura/LEI%20DE%20TERRAS.pdf>>.

VALLIÈRES, P. Investissements agricoles étrangers et enjeux fonciers en Afrique subsaharienne. **Possible**, 6 avril 2012. Disponível em: <<http://redtac.org/possibles/2012/04/06/investissements-agricoles-etrangeurs-et-enjeux-fonciers-en-afrique-sub-saharienne/>>.

ANEXOS

ANEXO A

Duas abordagens opostas em matéria de reconhecimento dos direitos nos antigos impérios coloniais franceses e britânicos na África

Na África do Oeste, a administração colonial britânica apoiou-se bastante nas estruturas locais de poder e na autoridade para fazer a justiça, manter a ordem e a lei e cobrar os impostos. Com exceção de algumas zonas de cultivo e urbanas, o essencial dos territórios foi governado sob forma de administração indireta e pelo direito consuetudinário, por tribunais locais, segundo os princípios baseados na tradição britânica da *common law*. Com base na jurisprudência, os procedimentos da *common law* têm uma grande flexibilidade e permitem novas interpretações quando as circunstâncias mudam. Ela mantém assim uma relação estreita com os valores do grupo social interessado, mas é, ao mesmo tempo, capaz de chegar a abusos a favor de grandes interesses locais e pode, então, ir ao encontro dos princípios de equidade. Este sistema jurídico difere profundamente de um sistema de codificação que define desde o centro, um conjunto de regras tendo que se aplicar em um país inteiro. Os dois sistemas, de *common law* e de lei codificada, são baseados nas experiências históricas da Inglaterra e da França, nos três ou quatro últimos séculos, e não podem ser entendidos sem fazer uma referência às tensões oriundas da guerra civil inglesa do século XVII e da Revolução Francesa de 1789 e suas consequências. Os tipos de relações entre governo e cidadãos que resultaram continuam a ser refletidas pelos sistemas jurídicos destes países e pelos sistemas administrativos e jurídicos introduzidos nos países que eles colonizaram. (Merlet, 2006, p. 22).

ANEXO B

Dois exemplos de sistemas de informação sobre os direitos fundiários

O SISTEMA FRANCÊS DE INFORMAÇÕES FUNDIÁRIAS

Baseia-se no cadastro e na conservação das hipotecas. Estes dois instrumentos dependem do Ministério das Finanças – Fazenda, Direção dos Impostos. Tem três missões essenciais: fiscal – avaliação dos bens fundiários e estabelecimento das bases de tributação –, jurídica – identificação das propriedades, dos proprietários e de seus direitos – e técnica – coordenação e verificação pela cartografia em grande escala. O cadastro foi realizado na época napoleônica com objetivo fundamentalmente fiscal e limita-se a levar em conta os proprietários aparentes, suscetíveis de pagar os impostos. Se os documentos cadastrais – plantas e fichas de informação sobre os proprietários das áreas – não têm oficialmente um efeito jurídico em si, a articulação estabelecida gradativamente com o sistema de divulgação fundiária – extratos cadastrais e números de identificação espacial das áreas – fez com que a jurisprudência lhes reconhecesse certo valor probatório.

O sistema francês de divulgação fundiária limita-se em aceitar o depósito dos atos relativos aos direitos reais e à sua transcrição com finalidade de esclarecimento a respeito dos terceiros, em nível das instituições descoladas da conservação das hipotecas. Segundo o direito francês, é a sucessão de contratos entre as partes publicamente reconhecidos e não discutidos que cria, com o tempo, os direitos. Os contratos são estabelecidos pelos cartórios – atos de compra e de venda e, outros atos ligados aos direitos reais – e sua cópia é arquivada na conservação das hipotecas.

O SISTEMA ALEMÃO

O livro fundiário germânico tem, em primeiro lugar, uma missão jurídica: de validação dos direitos, de registro e cadastro dos direitos perante os terceiros. Ele depende do Ministério da Justiça, e é um sistema administrado por juízes fundiários, que examinam o fundo e a forma dos direitos quando da inscrição. Estes direitos abrangem o conjunto dos direitos existentes em um território que são transcritos após terem sido validados no registro. Assim, enunciações do livro fundiário têm uma força probatória absoluta. A inscrição vale como título e prova a existência de um direito perante as partes e os terceiros. As propriedades são objeto de um balizamento obrigatório que constitui uma operação de iniciativa pública. O livro fundiário é articulado com o cadastro que descreve os imóveis e os identifica. O cadastro pode depender deste mesmo ministério ou de outro. É utilizável também para fins fiscais.

Esse sistema oferece, claro, uma grande segurança, mas sua implantação é longa e dispendiosa (Merlet, 2006, p. 17).

ANEXO C

O sistema Torrens e suas variações (a partir de J. Comby e J. Gastaldi)

Foi para Austrália, sob dominação da Inglaterra, que o coronel Robert Torrens elaborou seu sistema – adoção do *Act Torrens*, em 1858. Naquele país, era fácil começar do zero no que diz respeito a um direito de ocupação anterior: os aborígenes australianos, aliás, só foram reconhecidos como cidadãos australianos em 1967 e a Suprema Corte só os reconheceu como “primeiros habitantes” em dezembro de 1993.

De forma geral, as práticas coloniais consistiram em, após ter descoberto uma terra “virgem de direitos”, dividi-la entre os novos chegados. Foi o que aconteceu na América do Norte após terem “desembaraçado” as terras dos índios. O recorte na planta era o trabalho do cadastro, a autoridade colonial atribuía terras a cada colono e a matrícula no livro fundiário do novo colono valia como título de propriedade. As transferências ulteriores eram colocadas no registro. O sistema Torrens veio ordenar estas práticas, na maior parte das colônias. A matrícula não é obrigatória e o sistema Torrens só garante os direitos no que diz respeito às terras matriculadas. Com aparência idêntica a do livro fundiário germânico, a inscrição, uma vez feita, é definitiva e tem força probatória absoluta. O cadastro não é separado do registro fundiário e qualquer pessoa que pede a matrícula deve estabelecer uma delimitação e uma planta feitas por topógrafos e que são integrados ao cadastro. Mas esta semelhança só é aparente, já que o sistema só reconhece como sendo válidos os direitos concedidos pelo Estado. Existem outros sistemas de matrícula derivados do sistema Torrens ou similares. Alguns tentam levar em conta uma parte dos direitos costumeiros, mas todos são ligados ao sistema colonial (Merlet, 2006, p. 18).

ANEXO D

Aspectos das leis de terras

MOÇAMBIQUE

A Lei de Terras de Moçambique (Lei nº 19/1997) em seu preâmbulo diz que:

O desafio que o país enfrenta para o desenvolvimento, bem como a experiência na aplicação da Lei nº 6/1979, de 3 de julho, Lei de Terras, mostram a necessidade de sua revisão, de forma a adequá-la à nova conjuntura política, econômica e social e garantir o acesso e a segurança de posse de terra, tanto dos camponeses moçambicanos, como dos investidores nacionais e estrangeiros.

Ou seja, dá enorme importância à segurança de posse aos camponeses, mas também aos investidores.

Define que toda a terra em Moçambique é propriedade do Estado e não é mercadoria, “não pode ser vendida ou, por qualquer forma alienada, hipotecada ou penhorada” (Artigo 3º). Não podendo ser vendida, a lei estabelece (Artigo 10) que podem ser sujeitos do direito de uso e aproveitamento da terra “as pessoas nacionais, coletivas e singulares, homens e mulheres, bem como as comunidades locais”, e (Artigo 11) “as pessoas singulares ou coletivas estrangeiras” que tenham projeto de investimento aprovado, residam há pelo menos cinco anos na República de Moçambique ou, se pessoas coletivas, estejam constituídas ou registradas na República de Moçambique.

Especifica o prazo do “direito de uso e aproveitamento da terra para fins de atividades econômicas” por um período máximo de 50 anos, renovável apenas uma vez por mais 50 anos a pedido do interessado; não havendo prazo para as utilizações da terra pelas comunidades locais, para habitação, e os terrenos destinados à exploração familiar exercida por “pessoas singulares nacionais”.

ANGOLA

A Lei de Terras de Angola (Lei nº 9/2004) difere da moçambicana em vários aspectos e é mais complexa. Define a terra como “propriedade originária do Estado” (Artigos 4º e 5º) e admite o domínio público e privado sobre as terras, aceitando a propriedade privada para terrenos urbanos. Para os terrenos rurais, vige o princípio de concessão enfiteuta por 20 anos, podendo haver remição, ou concessão da superfície.

Artigo 3º – Âmbito de aplicação

1. A presente lei aplica-se aos terrenos rurais e urbanos sobre os quais o Estado constitua algum dos direitos fundiários nela previstos em benefício de pessoas singulares ou de pessoas coletivas de direito público ou de direito privado, designadamente com vista à prossecução de fins de exploração agrícola, pecuária, silvícola, mineira, industrial, comercial, habitacional, de edificação urbana ou rural, de ordenamento do território, de proteção do ambiente e de combate à erosão dos solos.

2. Ficam excluídos do âmbito de aplicação desta lei, os terrenos que não possam ser objeto de direitos privados, como os terrenos do domínio público ou os que, por sua natureza, sejam insusceptíveis de apropriação individual.

Artigo 4º

A transmissão, a constituição e o exercício de direitos fundiários sobre os terrenos concedíveis do Estado estão sujeitos aos seguintes princípios fundamentais:

- a) princípio da propriedade originária da terra pelo Estado;
- b) princípio da transmissibilidade dos terrenos integrados no domínio privado do Estado; e
- c) princípio do aproveitamento útil e efetivo da terra;
- d) princípio da taxatividade;
- e) princípio do respeito pelos direitos fundiários das comunidades rurais;
- f) princípio da propriedade dos recursos naturais pelo Estado; e
- g) princípio da não reversibilidade das nacionalizações e dos confiscos.

Artigo 5º

A terra constitui propriedade originária do Estado, integrada no seu domínio privado ou no seu domínio público.

Artigo 35 – Direito de propriedade privada

1. Ao direito de propriedade aplicam-se, além das disposições especiais contidas no presente diploma e nos seus regulamentos, o disposto nos Artigos 1.302 a 1.384 do Código Civil.

2. O Estado pode transmitir a pessoas singulares de nacionalidade angolana, o direito de propriedade sobre terrenos urbanos concedíveis integrados no seu domínio privado.

3. O Estado não pode transmitir a pessoas singulares ou a pessoas coletivas de direito privado o direito de propriedade sobre terrenos rurais integrados quer no seu domínio público, quer no seu domínio privado.

Essa lei define que todos os recursos naturais são propriedade do Estado e integram seu domínio público (Artigo 10), podendo o Estado ceder o direito de exploração destes recursos a pessoas singulares ou coletivas.

Sobre o direito das comunidades rurais, determina o Artigo 9º que o Estado respeite os direitos fundiários dessas comunidades, “incluindo aqueles que se fundam nos usos ou no costume,” fazendo-se valer das autoridades tradicionais em vários aspectos.

Artigo 37 – Domínio útil consuetudinário

1. São reconhecidos às famílias que integram as comunidades rurais, a ocupação, a posse e os direitos de uso e fruição dos terrenos rurais comunitários por elas ocupados e aproveitados de forma útil e efetiva segundo o costume.
2. O reconhecimento dos direitos, a que se refere o número anterior, é feito em título emitido pela autoridade competente nos termos das disposições regulamentares deste diploma.
3. Os terrenos rurais comunitários, enquanto integrados no domínio útil consuetudinário, não podem ser objeto de concessão.
4. Ouvidas as instituições do Poder Tradicional, poderá, porém, ser determinada a desafetação de terrenos rurais comunitários e a sua concessão, sem prejuízo da outorga de outros terrenos aos titulares do domínio útil consuetudinário ou, não sendo esta possível, sem, prejuízo da compensação adequada que lhes for devida.
5. Só podem ser objeto de desafetação os terrenos rurais comunitários livremente desocupados pelos seus titulares de harmonia com as regras consuetudinárias da ordenação dominial provisória ou, excepcionalmente, nos termos das disposições regulamentares.

O direito de superfície de terras urbanas ou rurais, integrada no domínio privado do Estado, pode ser atribuído “(...) a favor de pessoas singulares nacionais ou estrangeiras ou de pessoas coletivas com sede principal e efetiva no país ou no estrangeiro” (Artigo 39). Portanto, pessoas singulares e coletivas estrangeiras não têm restrições para adquirir estes direitos. Este direito impõe limites às áreas concedidas, não podendo ser inferior a 2 hectares (ha) nem superior a 10 mil ha (Artigo 43), mas abre no mesmo artigo as negociações por meio do Conselho de Ministros, que pode “(...) autorizar a transmissão ou a constituição de direitos fundiários sobre terrenos rurais de área superior ao limite máximo indicado no número anterior.”

Artigo 42 – Titulares

Sem prejuízo do disposto no Artigo 35, podem adquirir direitos fundiários sobre terrenos concedíveis integrados no domínio privado do Estado ou das autarquias locais:

- a) as pessoas singulares, de nacionalidade angolana;
- b) as pessoas coletivas de direito público com sede principal e efetiva no país, contanto que tenham capacidade de aquisição de direitos sobre coisas imóveis;
- c) as pessoas coletivas de direito privado com sede principal e efetiva no país, designadamente as instituições que prossigam a realização de fins culturais, religiosos e de solidariedade social, contanto que tenham capacidade de aquisição de direitos sobre coisas imóveis;
- d) as empresas públicas angolanas e as sociedades comerciais com sede principal e efetiva no país;

- e) as pessoas singulares de nacionalidade estrangeira e as pessoas coletivas com sede principal e efetiva no estrangeiro, sem prejuízo das restrições estabelecidas na lei, constitucional e na presente lei;
- f) as entidades estrangeiras de direito público que tenham capacidade de aquisição de direitos sobre coisas imóveis, reconhecida em acordos internacionais, desde que, nos respectivos países, seja dado igual tratamento a entidades angolanas congêneres; e
- g) as pessoas coletivas internacionais que, nos termos dos respectivos estatutos, sejam dotadas de capacidade de aquisição de direitos sobre coisas imóveis.

ANEXO E

Características da estratégia de açambarcamento de terras dos países do Golfo Pérsico

- Os governos iniciam a pompa – organizando e elaborando acordos e modalidades específicas de políticas bilaterais, por exemplo, acordando dispensa especial *vis-à-vis* às restrições sobre exportações alimentares, ou abrindo embaixadas nos países em que os contratos serão finalizados –, mas preveem, quando não obrigam, a transferência dos projetos a empresas privadas.
- Apoiam as tradições islâmicas de ajuda aos pobres e a divisão com os mais desprovidos, o que se traduz pelo engajamento de que uma parte dos gêneros alimentícios irá para as comunidades do país produtor ou ao mercado nacional, põe em funcionamento bancos que aplicam a *charia* para distribuir fundos localmente, ou transferem tecnologia, emprego e formação para tornar os projetos mais atrativos etc.
- Enfoque verdadeiramente de longo prazo.
- Discurso claramente com o compromisso de conclusão de acordo ganhador-ganhador [*win-win*].
- Contexto de troca alimento-contrá-energia na medida que inúmeros projetos preveem contratos para o fornecimento de petróleo e de gás em troca (Grain, 2008).

REFERÊNCIAS

MERLET, M. **Políticas fundiárias e reformas agrárias**. Brasília: NEAD, 2006. (Versão em português). Disponível em: <http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Merlet_2002_11_Caderno_a.pdf>.

GRAIN. **Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière**. Rapport. 25 Oct. 2008. Disponível em: <<http://www.grain.org/article/entries/140-main-basse-sur-les-terres-agricoles-en-pleine-crise-alimentaire-et-financiere>>.

O VIÉS INSTRUMENTAL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA HORIZONTAL BRASILEIRA *

Pedro Henrique Batista Barbosa**

Nos últimos anos, o Brasil vem se destacando no campo da cooperação técnica horizontal. Historicamente, o país é considerado um receptor de cooperação técnica internacional, entretanto, ele se tornou conhecido por fornecer técnicas e conhecimentos solidária e gratuitamente a países em desenvolvimento, fato que o ajudou a atingir o atual estágio de desenvolvimento. O caso da agricultura é emblemático, pois o reconhecimento interno e internacional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) estimulou os formuladores de política externa a utilizá-la como instrumento de política exterior. Embora esta empresa seja desprovida de interesses comerciais, políticos e ideológicos, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento prestada pelo Brasil atende indiretamente a outros objetivos da política externa brasileira.

Palavras-chave: Embrapa; cooperação técnica horizontal; ação diplomática.

THE INSTRUMENTAL BIAS OF BRAZILIAN HORIZONTAL TECHNICAL COOPERATION¹

In the last few years, Brazil is attracting international attention in the field of horizontal technical cooperation. A historical beneficiary of international technical cooperation, Brazil has become known for freely furnishing to developing countries techniques and knowledge that helped it to achieve its current level of development. The example of agriculture is illustrative of this new reality, because Embrapa's national and international recognition stimulated the government to use this asset as an instrument of foreign policy. Although it does not have commercial, political and ideological interests, the Brazilian technical cooperation with developing countries meets with other objectives of Brazilian foreign policy.

Keywords: Embrapa; horizontal technical cooperation; diplomatic action.

JEL: F59, F63 e O20.

Rev. Tempo do Mundo, 4(1): 121-153 [2012]

Não é preciso ser rico para ser solidário.

Trecho do discurso pronunciado pelo chanceler Celso Amorim na sessão de abertura da reunião de alto nível sobre o Haiti em Brasília, em maio de 2006.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil figura atualmente em novo patamar interna e internacionalmente. De outrora, país em desenvolvimento imerso em crises econômicas e instabilidades político-sociais, vem-se reestruturando em bases novas e adquirindo renovado reconhecimento mundial. Destaca-se hoje como uma nação com sólido crescimento

* As opiniões emitidas pelo autor neste artigo não refletem, necessariamente, as do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

** Diplomata de carreira.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

econômico aliado a crescente inclusão social. Nos últimos vinte anos, o país multiplicou riquezas, afastou os fantasmas da inflação e do alto desemprego, reduziu as desigualdades e a pobreza extrema, consolidou vigoroso mercado consumidor interno, fortaleceu a democracia e melhorou diversos indicadores sociais, tudo por meio de políticas públicas firmes e transparentes que fazem o Brasil caminhar rumo ao alcance, em 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).¹

Todas essas mudanças abriram novas oportunidades também no cenário externo. A projeção internacional do Brasil fez o país galgar novos e mais elevados patamares. Diante do fortalecimento das nações em desenvolvimento e da persistência de um sistema global ainda engessado conforme os interesses dos países desenvolvidos, o país enxergou na vertente sul-sul da cooperação valioso instrumento de política externa. Sobretudo durante os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, multiplicaram-se as iniciativas conjuntas de países em desenvolvimento, muitas das quais capitaneadas pelo Brasil, com vistas a defender interesses comuns (Ipea, 2010).

Ao mesmo tempo, o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil permitiu que o país se destacasse também como grande fornecedor de cooperação internacional. Sob o espírito de solidariedade, passou a contribuir para o potencial progresso social e econômico de outros povos. O destaque internacional foi iminente, visto que o país possui predicados valiosos: conhecedor de realidades internas diferenciadas, complexas e até mesmo contraditórias; fomentador da prática do diálogo com países de diferentes graus de desenvolvimento; possuidor de sociedade com estrutura pluralista que comporta diferentes raças, credos e classes sociais; e tradicional aliado dos valores democráticos e humanistas.

A partir do crescimento e da excelência alcançada nos campos acadêmico e profissional e de projeção internacional, as instituições brasileiras de renome passaram a ser cada vez mais demandadas a prestar seus serviços e compartilhar seus conhecimentos com outros países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Tão logo isso ocorreu, aumentou a percepção no seio do governo da importância da política de cooperação, sobretudo na modalidade técnica, como instrumento de política externa.

Não é sem motivos que a agricultura é o setor que encabeça a lista de áreas de concentração da cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD).^{2, 3} Ao longo das últimas

1. Artigo elaborado com informações disponíveis até maio de 2012.

2. As expressões cooperação técnica entre países em desenvolvimento e cooperação horizontal técnica são utilizadas de forma intercambiável.

3. De acordo com os recursos orçamentários da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

décadas, o Brasil despontou como uma das maiores potências agrícolas do mundo. O país é considerado o maior produtor mundial de café, cana-de-açúcar, suco de laranja e feijão, e destaca-se também na produção de soja, milho, carne bovina, aves, entre outros. O Brasil consegue produzir de forma competitiva nas mais diversas *commodities*, sua agricultura sobressai-se hoje por ser moderna, científica, capitalista, diversificada e empresarial, e sua produtividade está entre as mais altas do mundo.

O êxito alcançado pela agricultura brasileira, com a ajuda da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) pode ser medido não apenas com base em números, mas também em reconhecimento internacional. O Brasil é reconhecido atualmente como grande potência agrícola, o que se expressa, por exemplo, nas demandas de países em desenvolvimento, organismos internacionais e até países desenvolvidos por cooperação técnica em agricultura.

O Brasil, enquanto potência emergente e, portanto, disposta a buscar espaço crescente no cenário internacional, recorre a diversos meios para expandir sua capacidade de atrair outras nações para posições e propostas de interesse específico. Diante da projeção global da agricultura brasileira e das instituições envolvidas, os formuladores de política externa logo trataram de utilizá-las como instrumentos de política exterior por meio da cooperação técnica horizontal.

A CTPD brasileira, sobretudo no campo agrícola, por atender a interesses caros aos países em desenvolvimento, como o combate à fome e à pobreza e a correção das desigualdades socioeconômicas, configura-se como ferramenta estratégica de ação diplomática, cujo potencial não merece ser negligenciado. No entanto, não é cabível afirmar que a cooperação horizontal técnica brasileira, em especial no setor agrícola, por si só, determine o alcance de todos os objetivos buscados pelo Brasil em termos de política externa, mas tampouco é possível refutar sua relevância em reforçar laços de amizade, conferir credibilidade e confiança à atuação internacional do Brasil e aumentar o poder de influência do país.

A efetividade instrumental da CTPD brasileira pode ser analisada de acordo com as diretrizes da política externa brasileira e com base em três níveis de avaliação. O primeiro nível baseia-se nos objetivos teleológicos da CTPD de propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento. O segundo nível refere-se à real contribuição para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros, em diversos campos. E o terceiro nível atenta-se para o processo de construção de legitimidade, credibilidade e liderança do país no cenário internacional, sobretudo, mas não apenas, como ator relevante nos esforços de cooperação horizontal. O segundo e o terceiro níveis são assumidos como centrais neste artigo para a comprovação da efetividade instrumental da CTPD, e a sua relação com a política externa brasileira serão objeto de estudo deste trabalho.

2 CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS DA CTPD BRASILEIRA

A CTPD brasileira, desde seus primórdios, caracterizou-se por entender a cooperação para o desenvolvimento não como uma interação entre doadores e recebedores mas como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Consequentemente, ela almejou diferenciar-se da cooperação técnica tradicional, de caráter eminentemente vertical, e buscou rejeitar o caráter assimétrico e desigual entre prestador e receptor, tão presentes na cooperação norte-sul. Na cooperação sul-sul, deve prevalecer uma relação de efetiva parceria para o desenvolvimento e uma atuação não impositiva, de respeito à cultura e à realidade socioeconômica local, o que implica a constante adequação dos projetos às reais necessidades dos demandantes.

Essas parcerias e complementaridades de interesses ficam evidentes quando se analisa como o Brasil implementa seus programas. Diferentemente dos países do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que contratam especialistas para desenvolver seus projetos de cooperação, por vezes desvinculados de órgãos estatais, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC),⁴ do Ministério das Relações Exteriores (MRE), vale-se de técnicos brasileiros que trabalham em entidades públicas de reconhecida excelência profissional. Dessa forma, além de compartilhar conhecimento nacional com as instituições correlatas do país recipiendário,⁵ este técnico brasileiro aprende com a realidade local e, muitas vezes, tem acesso a informações que serão úteis para o prosseguimento de sua pesquisa no Brasil.

Nessa linha, a CTPD brasileira consolida-se como *demand-driven*, e não *supply-driven*, como é comumente o caso da cooperação prestada pelos países do DAC. Em vez de elaborar um projeto com base em dados próprios e procurar países em desenvolvimento que necessitem de ajuda no setor específico do projeto, o governo brasileiro somente atende a demandas de países que reconhecem que o Brasil atingiu níveis de excelência em determinados campos do conhecimento. Isto se expressa por meio de um pedido formal de governo estrangeiro, a partir do qual o governo federal, por meio da ABC, buscará internamente as entidades que possam cooperar na parceria e fará viagens de prospecção ao país parceiro para tecer um diagnóstico da situação regional.

4. Criada em 1987, a agência é responsável pelo planejamento, coordenação, execução, financiamento e monitoramento da cooperação técnica brasileira. Não obstante, a execução técnica dos projetos e das atividades compete às instituições brasileiras detentoras dos conhecimentos técnicos e das soluções que podem ser transferidos; a ABC só faz a intermediação.

5. De acordo com as diretrizes da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) brasileira, a terminologia utilizada neste artigo procura eliminar expressões como prestador e recipiendário, típicas dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), substituindo-a por parceiro. Contudo, por vezes, serão usadas de forma intercambiável.

Ademais, a horizontalidade da relação e a colaboração dos países recipiendários possibilitam a ênfase em programas de impacto nacional, regional e local, assim como a concentração de esforços em projetos com ciclos completos, em vez de ações pontuais e isoladas, a fim de evitar a pulverização de esforços. Dessa forma, possibilita-se a criação de efeitos multiplicadores e a sustentabilidade de seus resultados.

A proposta brasileira de privilegiar projetos que possibilitem a capacitação de instituições nacionais, objetivando a internalização de conhecimentos e o estabelecimento de condições próprias para a inovação, tem como pressuposto a definição da contrapartida oferecida pelo país parceiro,⁶ visto que implica a corresponsabilidade da gestão e garante o real comprometimento do país parceiro, ou melhor, a “apropriação local”.

A cooperação brasileira, portanto, dada a sua característica de transferir não comercialmente seus conhecimentos, enfatizou a consultoria especializada, o treinamento e a capacitação de pessoal e a complementação da infraestrutura disponível na instituição parceira, de forma que promova a autonomia dos parceiros envolvidos. Para o Brasil, todavia, o papel da cooperação técnica internacional não se esgota no envio de peritos ao país recipiendário. A visão brasileira contemporânea da cooperação internacional envereda pelo caminho da transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais sejam internacionais, que atuam de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados.

A ABC adota três princípios relevantes no processo de elaboração de seus projetos de cooperação técnica internacional: *i*) propriedade (*ownership*); *ii*) boa governança (*good governance*); e *iii*) responsabilização (*accountability*). Estes remetem à capacidade dos países de gerir, com responsabilidade, rigor e transparência, os recursos disponíveis, além de abrir espaço para a participação da sociedade civil.

Outro princípio caro à diplomacia brasileira é o da solidariedade.⁷ Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais ou condicionalidades políticas, a cooperação técnica horizontal do Brasil compartilha conhecimentos e práticas sempre priorizando o desenvolvimento humano. Busca, dessa maneira, a supe-

6. A contrapartida de recursos mobilizados pelo país parceiro normalmente compreende recursos não financeiros, como infraestrutura básica, recursos humanos, espaço físico, entre outros, e não costuma representar percentual elevado do total das despesas, uma vez que muitos países recipiendários possuem capacidade financeira limitada. Parte considerável dos custos dos projetos é coberta pela ABC e pelas entidades cooperantes brasileiras, não em recursos financeiros, mas em recursos humanos e por vezes equipamentos.

7. O princípio da solidariedade foi enfatizado pelo presidente Lula já em seu discurso de posse, quando sublinhou as principais diretrizes de sua política exterior, orientada para a consolidação de uma “globalização solidária e humanista”. O então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, também em seu discurso inaugural, se referiu ao aspecto solidário da cooperação brasileira: “Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.” É interessante notar que o discurso de Lula remete ao programa original do Partido dos Trabalhadores, inscrito em seu documento de fundação datado de 1980, que previa uma “política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e o respeito mútuo entre as nações para reforçar a cooperação e servir à paz mundial” (Valler Filho, 2007, p. 223).

ração das assimetrias, o crescimento socioeconômico sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações beneficiadas pelos projetos brasileiros.⁸

3 O QUADRO GERAL DAS AÇÕES DE CTPD NO PERÍODO DE 1995 A 2010⁹

Desenvolveram-se, entre 1995 e 2005, nada menos que 261 projetos de cooperação técnica bilateral, coordenados pela ABC em 37 países na América Latina e Caribe, África, Ásia e Oriente Médio, envolvendo 24 áreas temáticas. Em se tratando de atividades pontuais,¹⁰ realizaram-se 279 iniciativas em 51 países das mesmas regiões supracitadas e do Leste Europeu, abrangendo 26 grandes áreas temáticas. São, ao todo, 540 ações entre 1995 e 2005 (Puente, 2010, p.154-155). Em termos de áreas geográficas, estes números podem ser divididos da seguinte maneira: América do Sul com 94 projetos e 87 atividades isoladas; América Central e Caribe com 86 e 94; África com 69 e 87; e Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu com 12 projetos e 11 atividades isoladas.

A descrição dos dados anteriores ressalta o fato de as ações de cooperação técnica brasileiras serem bastante concentradas geograficamente. A maioria das ações concentra-se nos continentes americano e africano; quase dois terços delas desenrolaram-se no primeiro. Embora a América do Sul tenha se figurado entre as prioridades declaradas de política externa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), a região divide sua importância com a América Central e Caribe e a África em números de ações. Cumpre mencionar que, no caso africano, a CTPD brasileira concentra-se em número reduzido de países, mormente em cinco dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), são eles: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Em termos de volume de recursos empregados pela ABC em ações de CTPD, o quadro difere bastante. A África lidera com 52% dos recursos aplicados no período, seguida por Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu com 23%, América do Sul com 15% e América Central e Caribe com quase 10% (Puente, 2010).

8. Muitos críticos atacam esse aspecto solidário da CTPD brasileira e a acusam de ser custosa e desviar recursos para resolver problemas internos do país. Em resposta, vale ressaltar que a cooperação técnica é, por natureza, menos onerosa do que outras modalidades de cooperação para o desenvolvimento. No caso brasileiro, os custos são ainda mais modestos, pois não há doações financeiras e tampouco existem muitos exemplos de doação de equipamentos. O impacto das ações de cooperação técnica é ínfimo. Por exemplo, em 2005, quando a ABC obteve grande incremento orçamentário, a dotação financeira total da agência representou apenas 2,4% do orçamento total do MRE, e, por sua vez, representou, no mesmo ano, cerca de 0,4% do total do Orçamento Fiscal da União. Por conseguinte, os gastos totais da ABC com CTPD não chegaram, na suposição maximalista, a 0,009% do orçamento fiscal anual da União (Puente, 2010, p. 250).

9. Por razões metodológicas, a análise do período 1995-2010 será dividido em dois: de 1995 a 2005 e de 2006 a 2010.

10. Os projetos possuem mais complexidade e duração no tempo, diferentemente das atividades isoladas.

A preponderância africana nesse quesito explica-se por três motivos. Primeiramente, os custos operacionais para empreender qualquer ação de cooperação técnica na África são sensivelmente mais elevados. Sem mencionar os gastos com diárias, invariáveis independentemente do lugar, custos de transporte de técnicos e, por vezes, de equipamentos serem altos. Além da distância, também inflam estes valores as carências de infraestrutura regional, que obrigam deslocamentos maiores e mais custosos. Segundamente, os tipos de ações empreendidas na África exigem mais recursos para pagar deslocamentos constantes de técnicos brasileiros e equipamentos, a exemplo da cooperação em formação profissional. Por fim, houve certo direcionamento de recursos para a África, sobretudo para os PALOP. A título de exemplificação, foram destinados aos PALOP 94% dos projetos e 69% das atividades isoladas.

Em análise comparativa do número de ações e dos recursos financeiros exigidos, vale citar o peso específico da cooperação técnica com a Ásia, o Oriente Médio e o Leste Europeu, cuja quase totalidade das iniciativas ocorreu no Timor-Leste. Embora represente em torno de 4% das ações de CTPD, foram consumidos um quarto dos valores totais, mais uma vez em função, sobretudo, dos gastos maiores com deslocamentos de técnicos e equipamentos. Na América do Sul e Central e Caribe, em contrapartida, pelo fato de os custos da cooperação técnica brasileira serem mais baixos, os gastos foram menores – respectivamente, 15% e 10% –, apesar da grande quantidade de projetos e atividades isoladas – respectivamente 36% e 33% (Puente, 2010).

Em se tratando da distribuição das ações por áreas temáticas, o fato de serem abrangidos em torno de 25 campos do conhecimento¹¹ demonstra a variedade e a amplitude das áreas abarcadas pela CTPD brasileira. Novamente, isto reflete o grau de desenvolvimento que o país alcançou em diversos ramos da competição internacional, muitos dos quais estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico nacional – e mundial –, e o reconhecimento global do Brasil como potência emergente.

Apesar da diversidade, ainda houve clara preponderância de ações de cooperação técnica horizontal nos setores da agropecuária e da saúde. Esta concentração não é sem motivos. As evidências do êxito brasileiro alcançado, por exemplo, no combate à epidemia de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) e HIV/AIDS, na fabricação e no desenvolvimento de medicamentos genéricos, assim como na produção crescente em termos quantitativos e qualitativos de *commodities* e de alimentos, vêm sendo replicadas internacionalmente.

Quanto ao quadro geral das ações de CTPD, entre 2006 e 2010, diferentemente do período anterior, houve marcante crescimento da CTPD brasileira em diversos aspectos. Multiplicaram-se o número de projetos e atividades pontuais –

11. Por exemplo, as áreas temáticas variam desde agricultura e saúde até meio ambiente, educação e segurança pública.

passaram de 150, iniciados em 2006, para 590 em 2010 —,¹² capital investido, países beneficiários, regiões geográficas abrangidas e, acima de tudo, em termos de projeção e credibilidade internacionais.¹³

A prioridade conferida aos vizinhos da América do Sul e aos países de língua portuguesa manteve-se, mas, no caso africano, houve aumento dos projetos com países não lusófonos. Nos outros continentes, há novidades que demonstram a diversificação de parcerias implementadas a partir de 2005, como a execução de projetos, por exemplo, com a Ucrânia, o Afeganistão e a Coreia do Norte.

Na mesma linha da quantidade de ações, o volume despendido de recursos financeiros igualmente aumentou. A América Latina e Caribe e a África seguem como os principais parceiros da CTPD brasileira. Comparando com o período anterior, observa-se que a África continua concentrando pouco mais da metade dos gastos brasileiros com cooperação técnica horizontal (53%). No entanto, a participação da América Latina cresceu para 39%, ao passo que a da Ásia e do Oriente Médio decaiu para 8%.

Vale ressaltar que os recursos empregados entre 2006 e 2010 ultrapassam os do período anterior em quase seis vezes. Considerando que o segundo período (2006-2010) é a metade do primeiro (1995-2005), conclui-se que o aumento de gastos nos últimos cinco anos é considerável, retratando enorme esforço do governo federal em expandir suas ações de cooperação técnica.

Em se tratando da distribuição de projetos e atividades de CTPD por áreas temáticas, o quadro recente não é muito diverso do anterior. Tal como antes, praticamente a metade das ações de cooperação técnica envolvem três setores: agricultura, saúde e educação, em ordem decrescente. Merece menção a maior participação de ações nos campos do meio ambiente e da segurança pública; este, aliás, sequer tinha relevância no período anterior.

É digno de nota que a cooperação horizontal brasileira também cresceu em termos trilaterais. O êxito da CTPD nacional chamou a atenção não somente dos atuais e possíveis parceiros de cooperação técnica horizontal mas também de organismos internacionais e países desenvolvidos, muitos dos quais possuem longa tradição em cooperação internacional. Estes, junto com o Brasil, passaram a desenvolver projetos de cooperação técnica tendo como base os princípios da cooperação sul-sul, a saber: ser *demand-driven*; não interferir em assuntos internos dos países beneficiários da cooperação triangular; não estabelecer condicionais aos beneficiários; entre outros. Tal fato confere a legitimidade que muitos doadores tradicionais necessitam para executar seus projetos em outros países.

12. Dados da ABC.

13. No período em tela, houve aumento da cooperação brasileira em sua totalidade, o país se destacou também nos campos de assistência humanitária e cooperação tecnológica e científica.

Tradicionais doadores da cooperação internacional, como Alemanha, Japão, Estados Unidos, Canadá, Espanha, França, Itália, Austrália, Israel, Inglaterra, Egito e Argentina, passaram a manifestar crescente interesse na promoção conjunta com o Brasil da cooperação técnica triangular, tendo registrado tais posições, por diversas vezes, em nível político elevado. Organismos internacionais com presença no Brasil, a exemplo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa Mundial de Alimentos (PMA – United Nations World Food Programme – WFP), Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP – United Nations Population Fund), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros, passaram a identificar sinergias em temas nos quais instituições brasileiras possuem reconhecida capacidade técnica.

4 A CTPD BRASILEIRA E AS DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS FHC E LULA

As diretrizes de política externa nos governos FHC e Lula refletem muito os contextos interno e internacional, nos quais o país estava inserido. Embora haja diferenças de enfoque em cada mandato, é possível, *grosso modo*, estabelecer alguns objetivos gerais observáveis em ambos os governos.

A política externa adotada por FHC segue a linha dos governos pós-redemocratização. Por meio de uma ação internacional mais assertiva e participativa, o país buscou recuperar sua imagem, manchada pelos anos de isolamento mundial. De antigo vilão em temas ambientais, direitos humanos e desarmamento, o Brasil passou a adotar uma postura proativa nestes assuntos, seguindo, em linhas gerais, parâmetros tradicionais da diplomacia brasileira: o primado do direito internacional, a busca pragmática dos interesses nacionais e os princípios da solução pacífica de controvérsias, da não intervenção, da autodeterminação dos povos e da democracia.

O embaixador Gelson Fonseca Júnior argumenta que, em decorrência das transformações ocasionadas no cenário internacional com o fim da polarização Leste-Oeste e a aceleração do processo globalizatório a partir dos anos 1990, foi preciso introduzir elementos de inovação na política externa brasileira. Era premente substituir a agenda reativa da política externa brasileira até o final da Guerra Fria. Esta agenda teria sido dominada pela lógica da “autonomia pela distância” – entendida como “distância” dos temas polêmicos supracitados – e foi substituída, a partir dos anos FHC, por uma agenda internacional proativa, assentada na lógica da “autonomia pela

participação”.¹⁴ De acordo com o embaixador, três novos pilares surgiram na política externa brasileira: integração regional, ênfase no multilateralismo e renovação de credenciais. Para tanto, o Brasil deixou de lado sua postura pouco cooperativa e dispôs-se a participar ativamente dos fóruns globais.

No bojo desses novos pilares, o interesse nacional foi sendo redefinido e delineou os seguintes eixos centrais de atuação da política externa brasileira nos dois mandatos de FHC (Puente, 2010, p. 219):

- atenção prioritária ao fortalecimento do Mercosul – que pressupõe atenção especial às relações com a Argentina – e, sobretudo, no segundo mandato, nas relações com a América do Sul;
- tentativa de aproximação política com os Estados Unidos;
- preservação e ampliação do diálogo com a União Europeia e com o Japão;
- ampliação das relações bilaterais para além dos parceiros tradicionais, com a inclusão prioritária de países emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, com os quais se procurou estabelecer formas políticas e estratégicas de cooperação;
- defesa da democracia no campo internacional;
- participação ativa em iniciativas multilaterais, e, neste âmbito, na adesão aos regimes multilaterais diversos, entre os quais o de não proliferação nuclear – de que constitui ilustração significativa a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em 1998;
- defesa da reforma das Nações Unidas e, no seu bojo, na candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU);
- crítica aos regimes financeiros internacionais e à volatilidade dos capitais especulativos;
- relação com Portugal e com os países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – ainda que, no conjunto, a política africana tenha permanecido em segundo plano na política externa brasileira; e
- restante da América Latina, relações com Cuba e México.

Essa busca por mais credibilidade global também atendia a interesses internos. Após anos de hiperinflação, estagnação econômica e crescente endividamento, almejava-se recuperar a estabilidade macroeconômica. Para tanto, era preciso con-

14. O termo adotado pelo Itamaraty à época foi parecido: “autonomia pela integração”.

tar com o apoio da comunidade mundial, mormente os organismos financeiros internacionais, na tarefa de reestruturar a economia brasileira, uma vez que o Brasil ainda dependia de empréstimos internacionais e da entrada de capital estrangeiro.

Em visível alteração de rota da política externa brasileira – que se iniciou, na verdade, em 1990, no governo Fernando Collor de Mello, com as primeiras iniciativas de abertura e desregulamentação econômica, baseadas nos pressupostos do chamado Consenso de Washington –, consolidou-se a tríade “democracia, estabilidade monetária e liberalização econômica”, sendo que esta última abrangia abertura comercial, desregulamentação e privatizações. Procurava-se superar, assim, o paradigma anterior do Estado desenvolvimentista.

Essa tríade junto aos temas que o país abraçou desde o fim da Guerra Fria, tais como direitos humanos, desenvolvimento sustentável e não proliferação nuclear, foi utilizada como balizamento da ação externa, na medida em que, no entender dos formuladores de política externa, conferiria mais legitimidade ao Brasil no cenário internacional.

Ao mesmo tempo em que buscava resolver seus problemas internos e recuperar credibilidade e legitimidade internacionais, deu-se maior atenção ao reconhecimento do Brasil como potência média emergente que crescentemente almejava consolidar sua condição de *global trader*. Nessa linha, a integração regional serviria como instrumento para a inserção competitiva no cenário mundial. Como forma de granjear a referida integração, diversos meios foram utilizados, entre os quais a cooperação técnica.

No entanto, a cooperação técnica prestada pelo Brasil por meio da ABC não teve a mesma atenção e ênfase que ocorreriam no governo seguinte. Todavia, a importância dada à CTPD já era significativamente maior do que nos anos anteriores. O caso da Embrapa também reflete esta situação; mormente com o governo Lula, ela passou a figurar entre as instituições brasileiras que mais serviram como instrumento de política externa. Durante o governo FHC, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) era relativamente mais requisitada para participar da ação diplomática brasileira, sobretudo em função do reconhecimento internacional do Programa Nacional de DST e AIDS, do crescimento da produção de medicamentos genéricos no país e da atuação paradigmática do Brasil na Conferência da Organização Mundial do Comércio, em Doha, em 2001, em defesa do direito dos países em desenvolvimento de recorrer ao mecanismo do licenciamento compulsório de fármacos – popularmente conhecido como “quebra de patente” –, previsto no acordo Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS),¹⁵ em casos de grave ameaça à saúde pública do país (Barbosa, 2008).

15. Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIC) ou Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) foi assinado no bojo da Conferência de Marraqueche, em 1994, quando foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Embora a cooperação técnica horizontal brasileira ainda não tenha dado um salto em termos quantitativos, o governo FHC valeu-se dela para estreitar laços com diversos países e aumentar a projeção internacional do país. Em todas as oportunidades, o discurso sobre cooperação técnica sempre foi consubstanciado em um mandamento constitucional. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determina, em seu Artigo 4º, que a República Federativa do Brasil rege-se, em suas relações internacionais, entre outros princípios, pelos de “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” e estipula, em seu parágrafo único, que “o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1990).

Com base em sua Carta Magna, o Brasil consolidou a inserção principista pela qual se caracteriza até hoje. No caso da CTPD, não foi diferente, visto que ela sempre procurou refletir, no período estudado, mesmo que por vezes de forma não explícita, a essência das linhas mestras da política exterior brasileira, algumas inscritas na própria Constituição: a defesa da paz e da solução pacífica de conflitos, a igualdade entre os Estados, a autodeterminação dos povos, o princípio da não intervenção e a prevalência dos direitos humanos.

Alguns autores defendem que o Artigo 4º da Lei Máxima incentivou o processo de constitucionalização das relações internacionais do Brasil.

A lei máxima brasileira marcaria um passo adiante no processo de progressiva constitucionalização das relações internacionais do Brasil ao estabelecer entre seus princípios a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo. (...) As metas globais que a sociedade brasileira persegue – democracia, respeito aos direitos humanos, desenvolvimento, equilíbrio social, erradicação da pobreza – refletem-se, portanto, na ação externa do país (Valler Filho, 2007, p. 46).

O mandato do presidente Lula não trouxe alterações substanciais nas linhas tradicionais da política externa brasileira. Os mesmos princípios basilares, muitos deles constitucionais, foram mantidos, são eles: primado do direito internacional, defesa da solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não intervenção, democracia, igualdade soberana entre os Estados e busca pragmática do interesse nacional. Tampouco se alteraram, de forma substantiva, dois dos três pilares adicionados pela diplomacia de FHC: democracia e estabilidade macroeconômica.

De modo geral, pode-se afirmar que os eixos centrais de atuação da política externa brasileira no governo Lula poderiam ser condensados nas seguintes metas: revitalização e ampliação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que passaria a abranger novos temas, como os sociais; intensificação das relações com a América do Sul; aumento da presença e da cooperação com os países africanos, não só

lusófonos, com o resgate do papel tradicional da África na política externa brasileira; busca de relações maduras com os Estados Unidos e a Europa; perseguição do diálogo e da aproximação com países do sul, sobretudo com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul, mas também em outras áreas, como Oriente Médio e países árabes, por exemplo; defesa da reforma das Nações Unidas, com a proposta de ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança e postura mais assertiva da candidatura do Brasil; prosseguimento e intensificação da participação nos foros multilaterais, sobretudo, econômicos, a exemplo da OMC, das negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e das birregionais – Mercosul-União Europeia, com a articulação de coalizões com países emergentes – G20 –, com vistas à defesa de interesses comuns (Valler Filho, 2007, p. 220).

Desses eixos centrais, podem-se depreender alguns aspectos que diferenciam o governo Lula. Primeiramente, observa-se que houve mais aproximação com grandes países do sul, processo este, ressalta-se, iniciado no governo anterior, mas que adquiriu novas variantes em relação ao grau e à intensidade dos objetivos perseguidos. O governo Lula tratou de fomentar uma coordenação mais estreita, tecendo um grande arco de alianças estratégicas baseadas em objetivos multilaterais concretos, sobretudo, de índole econômica e geopolítica. Evidências, nesse sentido, são as formações dos seguintes blocos: Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) ou G3; a institucionalização do bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul¹⁶ (BRICS); e a criação, por iniciativa brasileira, do G20 comercial, no âmbito das negociações comerciais multilaterais. Vale mencionar iniciativas como o Fórum América do Sul-Países Árabes (Aspa) e o Fórum África-América do Sul (Afras), com países árabes e africanos; e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no âmbito latino-americano.

O grande esforço da política externa brasileira nos últimos anos vem sendo, portanto, o de situar diplomaticamente o país nas situações emergentes e encontrar nichos de oportunidades para o exercício de papéis ativos no processo de construção ou aplicação de novas regras, dedicando-se, paralelamente, à construção de novas realidades de convivência (Valler Filho, 2007, p. 47).

Paralelamente, o governo Lula esforçou-se para reforçar o espaço do continente africano na agenda da política externa brasileira. Não foram poucos os périplos africanos. O presidente Lula praticamente visitou todos os países da África, com os quais assinou diversos acordos. A tradicional aproximação com os países africanos de língua portuguesa, com os quais o país mantém vínculos históricos e culturais significativos, foi mantida, mas cresceu também o relacionamento com países não lusófonos.

16. A África do Sul entrou no BRICS somente em dezembro de 2010.

Com a América Latina, o processo não foi diferente. Além de consolidar e ampliar o Mercosul, com a adesão da Venezuela, o Brasil incentivou a integração regional econômica, política, social e cultural, que ganhou impulso e institucionalizou-se com as criações da Unasul e da CELAC. Outras iniciativas merecem destaque, como a fundação do Banco do Sul em 2007 e a crescente internacionalização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).¹⁷

De fato, o presidente Lula cumpriu a promessa feita durante a campanha presidencial e que foi ratificada no discurso de posse da sua primeira investidura presidencial, em 2003, quando reafirmou que “(...) a prioridade da política externa será a revitalização do Mercosul e a integração da América do Sul, em seu conjunto”.

As aproximações com a África e a América do Sul não são sem motivo. Ambas as regiões são importantes mercados consumidores de produtos brasileiros, sobretudo industrializados, os quais o Brasil tem mais dificuldade para vender em outros mercados. Atualmente, a América Latina e Caribe e a África respondem por mais de 20% e 6% das exportações brasileiras, respectivamente.¹⁸ O intercâmbio comercial vem crescendo de forma progressiva, assim como o interesse de empresas brasileiras em aumentar seu fluxo de investimentos para estas regiões.

O paralelo entre a expansão das parcerias brasileiras com países do sul e a internacionalização de empresas nacionais é evidente. O adensamento de relações com países em desenvolvimento serviu como porta de entrada para que muitas empresas brasileiras, públicas e privadas, grandes, pequenas e médias, buscassem espaço em outros mercados, seja vendendo produtos e serviços, seja adquirindo companhias locais.¹⁹ É digno de nota que a localização dos investimentos concentrou-se, em grande medida, nos países em desenvolvimento.

De fato, a integração com seus vizinhos sul-americanos, para o governo Lula, ia além de objetivos meramente econômicos e políticos diretos, como o suporte ao Brasil nos grandes fóruns internacionais. Outro elemento justificativo da maior presença na região encontra-se no apoio do Brasil ao aprofundamento e reforço da democracia na América Latina. Da mesma forma que o país defende a prevalência dos valores inerentes à democracia internamente, visto tratar-se de mandamento constitucional, o respeito ao pluralismo, à tolerância, à busca do consenso e ao primado do Direito estendem-se à esfera de atuação externa do país.

17. Mais informações sobre a inserção internacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) podem ser obtidas no seguinte endereço: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Exportacao_e_Insercao_Internacional/>.

18. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), disponíveis em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>.

19. Apesar da crise mundial, os investimentos de empresas brasileiras no exterior atingiram em 2008 a segunda marca mais alta da história, alcançando US\$ 20,5 bilhões, contra US\$ 7,07 bilhões registrados no ano anterior – um crescimento de 190%.

Esse esforço em prol da democracia conjuga-se com o interesse nacional de fomentar a estabilidade política na região, historicamente marcada por guerras e disputas políticas internas e externas. Igualmente, a consolidação de regimes democráticos no continente contribui para um sistema internacional mais estável e gera melhores oportunidades para o crescimento econômico geral. Por isso, durante as recentes crises na região, o Brasil esteve presente para negociar seja diretamente, seja indiretamente, por meio de organizações como a Unasul.

Essa ênfase maior na cooperação horizontal denota outra característica diferenciadora do governo Lula. O paradigma da “autonomia pela participação” foi substituído pela lógica que muitos autores passaram a chamar de “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2007). Em busca de mais equilíbrio no relacionamento com os países desenvolvidos, realizaram-se ajustes no programa de política externa, de forma que aumentaram as alianças internacionais do Brasil e o seu protagonismo global. Novas oportunidades foram buscadas nos países em desenvolvimento com o objetivo expresso de diversificar as parcerias político-econômicas. O multilateralismo ganhou ainda mais força e serviu como mecanismo de divulgação dos interesses brasileiros em prol de uma globalização mais justa e inclusiva.

Nessa mesma linha, a “autonomia pela integração” da era Cardoso foi substituída pelo conceito de “presença soberana”. Esta expressão incorporaria ao menos quatro elementos: *i*) perspectiva humanista da ação externa; *ii*) afirmação nacional; *iii*) reconstrução da autoestima do povo; e *iv*) recuperação da função indutora do Estado no desenvolvimento econômico, em especial, no progresso social e na diminuição das desigualdades (Puente, 2010, p. 220). Para garantir, contudo, tal “presença soberana”, o país deveria contar com uma base regional sólida, consubstanciada na América do Sul e cujo núcleo duro seria o Mercosul, visto que a região representa o espaço territorial em que o peso específico do Brasil é preponderante sob qualquer critério: território, população, recursos naturais, indústria e avanço tecnológico.

Essa “presença soberana” coaduna-se com a percepção brasileira de que o processo globalizatório exige crescente interdependência entre as nações, independentemente de seu grau de desenvolvimento. Cumpriria ao país ampliar o escopo de suas parcerias internacionais, inclusive para expandir as possibilidades de aumentar sua influência sobre temas relevantes da agenda internacional. Ademais, a internacionalização dos mercados e o acirramento da competição mundial justificam por si só a diversificação das alianças, assim como a iniciativa de fortalecer mecanismos de integração econômica e política regionais, como o Mercosul, Unasul, entre outros. Tendo em mente a tradição brasileira de aproximação com países do sul, faz sentido iniciar esta diversificação de parcerias com as nações em desenvolvimento.

Essa diversificação de parcerias encaixou-se com o objetivo brasileiro de ter participação ativa e mais influência nos fóruns multilaterais de decisão. As segundas eleições do Brasil para membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU no período pós-redemocratização são um bom exemplo. Ao lado do Japão, país que figurou mais vezes nesta posição, considerando que, durante a ditadura militar, o Brasil ficou anos sem se candidatar para o colegiado.²⁰ Outros exemplos importantes são o maior poder de voto brasileiro no Fundo Monetário Internacional (FMI), a eleição de brasileiros para a direção de diversas agências e cortes internacionais, entre os casos mais conhecidos estão: a eleição do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade para a Corte Internacional de Justiça em 2009, do dr. José Graziano da Silva para diretor da FAO, e de Robério Oliveira Silva para diretor-executivo da Organização Internacional do Café (OIC), ambas em 2011.

Apesar dessas conquistas e com a estratégia de ampliar e consolidar a participação e a exposição do Brasil na cena internacional, o maior pleito brasileiro, anunciado pelo ex-ministro Celso Amorim, à frente do MRE durante o governo Itamar Franco, continua sendo obter assento permanente em um Conselho de Segurança reformado e ampliado. Defendendo o multilateralismo e mais equilíbrio nas relações internacionais, defende-se que, em função da crescente importância dos grandes países emergentes, é preciso reformar as principais instâncias de poder mundiais.

Para justificar sua candidatura, o Brasil não se resume a sublinhar o peso de sua economia no plano global e local. Entende que seu passado livre de guerras recentes, sua postura como articulador de consensos, sua liderança regional, sua defesa do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias e seu pleito por uma globalização mais justa e inclusiva reforçam sua campanha. À luz deste retrospecto, a decisão de lançar-se candidato torna-se facilmente compreensível e perfeitamente consistente com a trajetória da política externa brasileira.

Considerando que, em possível eleição para membros permanentes do Conselho de Segurança, é necessária a aprovação tanto do Conselho quanto da maioria dos membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, que é composta, em sua grande maioria, por países em desenvolvimento, a estratégia de aproximação dos países em desenvolvimento favorece a candidatura brasileira ao órgão. Não é sem motivos e para corroborar esta pretensão, ações específicas de cooperação, não somente técnica, têm sido desenvolvidas em diversos contextos, abrangendo iniciativas bilaterais, multilaterais e regionais. A Embrapa, sem dúvida, exerce papel relevante nesse sentido.

20. O Brasil ocupou assento não permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) por dez vezes, sendo o último mandato em 2010-2011.

Para além de ter assento permanente no Conselho de Segurança, o Brasil interessa-se pela difusão internacional do português, assim como por sua consolidação como língua de trabalho da organização. Pleito antigo na ONU, sobretudo na Unesco, entende-se que, no projeto de maior projeção mundial, deve estar incluída uma dimensão linguística, que aumente o número de lusófonos e conhecedores da cultura nacional. Aliás, é por meio de sua língua que os países divulgam suas culturas, valores, pontos de vistas e, indiretamente, interesses. Com este fito, o Brasil desenvolve projetos de cooperação em educação, muitos especificamente sobre a língua portuguesa. No Timor-Leste, além de contribuir para o fortalecimento das instituições e de se assegurar meios para a sustentabilidade econômica e o progresso social, a CTPD brasileira almeja reintroduzir o português como língua majoritária.

Não é só a democracia que o governo Lula enfatizou em sua atuação externa. Foi digna de grande projeção internacional, como elemento distintivo e singular, expressão maior do humanismo de sua política externa, a adoção pelo presidente do tema do combate à pobreza e à fome, não somente no âmbito doméstico mas também na arena internacional.²¹ A exemplo do Programa Fome Zero, levou-se à esfera internacional a relevância da segurança alimentar para países de menor desenvolvimento relativo. Assolados pela precária infraestrutura técnica local e pela concorrência de produtos agrícolas subsidiados por países desenvolvidos, este grupo de países, majoritariamente africanos, produzem parcamente o suficiente para suprir suas necessidades básicas.

Nesse ponto, a cooperação técnica brasileira em agricultura ganhou especial relevo. Por meio de suas instituições cooperantes, sobretudo a Embrapa, o Brasil passou a levar para esses países todo o conhecimento que adquiriu em décadas de pesquisa agropecuária. O país passou a cooperar com diversos países em desenvolvimento de maneira incondicional, não comercial e solidária, para capacitar as organizações especializadas locais para gerir tecnologias apropriadas para suas necessidades e seu tipo específico de solo.

Sob a coordenação e o financiamento da ABC e do PNUD, a Embrapa participou de diversas missões internacionais multidisciplinares para tratar das demandas pontuais dos países com os quais o governo brasileiro tinha intenção de estreitar laços diplomáticos, com o objetivo de transferir conhecimento para alavancar o desenvolvimento da produção agrícola e pecuária destes. Entre as metas destas missões, incluem-se a de transferir tecnologia para o melhoramento genético de sementes; a melhoria de técnicas de cultivo e de manejo de animais; e

21. No plano institucional, foi criada a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) no Itamaraty, que se dedica a coordenar os programas nacionais de assistência humanitária.

o aprimoramento do processo produtivo, com ênfase no treinamento de técnicos estrangeiros, que passam a multiplicar este conhecimento para formar equipes capazes de atuar no fortalecimento das instituições agrícolas.²² De igual maneira, esta transferência de tecnologia capacita os agricultores locais, de forma que se assegure a segurança alimentar do país beneficiário, combatendo a fome e a miséria locais, além de atenuar sua vulnerabilidade externa, ao permitir um aumento de produtividade em diversos setores econômicos e estimular a industrialização.

De acordo com o Balanço de Política Externa 2003-2010:

Dado que a cooperação técnica brasileira se concentra na capacitação de recursos humanos e no fortalecimento de instituições locais, ela acaba por também contribuir para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico do continente. A estruturação dos sistemas de atendimento à saúde, a difusão de novas técnicas agrícolas e de programas para a agricultura familiar e a parceria com órgãos governamentais para o melhoramento dos serviços públicos, por exemplo, ajudam a fixar a população do campo e criam alternativas de fonte de renda, o que diminui a pressão sobre as capitais e confere maior dinâmica às economias (Brasil [s.d.]d).

Ao mesmo tempo que a inserção internacional da Embrapa cresceu, viu-se que era necessário aumentar a presença física da empresa no exterior. Assim sendo, foram instalados escritórios da Embrapa na África, em Gana, na América Latina e no Panamá; um escritório de negócios em Caracas, na Venezuela, em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e houve a expansão dos Laboratórios Virtuais no Exterior (LABEX) com finalidades científicas, além da implantação de projetos estruturantes no Haiti, Mali, entre outros países.²³

Nessa linha, a pesquisa agropecuária e a Embrapa, em particular, ganham valor estratégico que vão além da função de suporte ao desenvolvimento tecnológico e científico da agropecuária e da agroindústria nacionais, tornando-se um dos principais instrumentos de implementação da estratégia traçada pela política externa do país. Isto acarreta expressivo aumento tanto na oferta quanto na demanda

22. Além de mandar técnicos nacionais para o exterior para capacitar técnicos locais, o governo brasileiro decidiu também atrair esses ao Brasil para realizar cursos de capacitação. Com este objetivo, surgiu, em 2009, o Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT), para o qual a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) contribui bastante. No CECAT, os técnicos podem ser formados em sistemas de produção sustentáveis concebidos para regiões com as características da Amazônia, do Cerrado, do Pantanal, do Semiárido e dos Tabuleiros Costeiros. Em 2010, o CECAT ofereceu cursos para 43 alunos estrangeiros. Para o período de 2011 a 2012, o número de estudantes estrangeiros formados deverá ultrapassar trezentos. Estes alunos terão acesso a cursos que contemplam os mais diversos temas, como produção de oleaginosas e carnes, agroenergia, agroecologia, biotecnologia, economia rural, informática na agropecuária, meio ambiente, monitoramento por satélite, processamento de alimentos e recursos genéticos.

23. A internacionalização da Embrapa também atendeu a interesses internos da empresa. Por meio dela, foram abertas novas oportunidades de acesso a conhecimentos e materiais genéticos antes indisponíveis. Nesta perspectiva, a internacionalização é prioritária pela necessidade de buscar conhecimento onde ele esteja disponível para beneficiar a competitividade da agricultura brasileira.

por cooperação, que vem não só de diversas partes do mundo tropical mas também dos países desenvolvidos, induzindo sua internacionalização, em consonância com a estratégia geopolítica do Brasil.

O papel desempenhado pela Embrapa encaixa-se com interesses mais amplos de situar, de forma destacada, o país no seio da comunidade internacional. Da mesma maneira que a cooperação técnica foi criada para auxiliar os parceiros a alcançarem mais estabilidade econômica e social e melhores níveis de vida, dispondo assim dos elementos necessários para seu desenvolvimento interno, a CTPD brasileira – assim como a Embrapa no caso da cooperação agrícola – não deixa de ser um meio à disposição do Estado para auxiliar, em certa medida, na consecução dos objetivos de política externa. O Balanço de Política Externa 2003-2010 esclarece esta função da CTPD brasileira.

A cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil foi ampliada seguindo as diretrizes da política de adensamento do diálogo sul-sul, como instrumento da política externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Essa cooperação visa a fortalecer as relações bilaterais do Brasil com o restante do mundo, elevando o perfil do país no cenário mundial. Como resultado do crescimento econômico recente, o país vem assumindo posição de maior protagonismo nas discussões internacionais e capitaneando o movimento pela integração e fortalecimento dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação técnica tem sido um dos mais importantes elementos da política externa brasileira (Brasil [s.d.]d).

Não só o Balanço de Política Externa reafirma o potencial da CTPD brasileira mas também o próprio ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por diversas vezes, afirmou que a cooperação é um instrumento fundamental para a política externa brasileira. Em entrevista ao Boletim Via ABC, de junho de 2006, publicado pela ABC, comentou que:

em visitas oficiais em nível ministerial tenho tido a grata oportunidade de tratar da ampliação da cooperação técnica com outros países em desenvolvimento (...). Pude testemunhar inúmeras vezes o impacto positivo que projetos de cooperação técnica são capazes de gerar na comunidade local, auxiliando na promoção do desenvolvimento econômico e social (...). Ao oferecer oportunidades de cooperação, o Brasil não almeja o lucro ou o ganho comercial. Tampouco há “condicionalidades” envolvidas. Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua. (...) Nosso entorno geográfico sempre foi uma área de ação prioritária para a ABC. Reconhecemos a existência de assimetrias de desenvolvimento entre os países da América do Sul. Isso nos leva a contribuir, na medida de nossas possibilidades, com iniciativas de cooperação que tenham efeito multiplicador (Celso Amorim, *apud* Valler Filho, 2007, p. 92).

Vale ressaltar também que a CTPD pode contribuir de forma indireta, e com frequência o faz, para o aumento e adensamento da presença econômica do

país prestador no país recipiendário, inclusive com abertura de espaço para as empresas privadas e públicas nacionais instalarem-se ou comercializarem com o país. Embora o Brasil desvincule sua cooperação de condicionantes comerciais, é natural que, no momento de continuar o projeto por seu próprio risco, ou melhor, após o término dos projetos, o país receptor recorra a empresas brasileiras como parceiras, por estarem mais habituadas às tecnologias transferidas ou por produzirem as máquinas e insumos necessários à produção.

Tendo em vista os aspectos supracitados, não é sem razão o empenho do Itamaraty em promover e expandir a cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento nos últimos anos. A cooperação técnica é um dos instrumentos, entre diversos válidos, que o Brasil dispõe para reforçar laços de amizade e ampliar sua projeção externa, conferindo credibilidade e confiança à atuação do país. Prova disto são as crescentes demandas por cooperação, em especial dos países da América Latina, do Caribe e da África, em que a cooperação sul-sul brasileira tem alcançado significativos resultados. Trata-se de elemento de visibilidade, afirmação e atualização da política externa brasileira.

Contudo, não é possível afirmar que a CTPD brasileira, em especial no setor agrícola, determine, por si só, o alcance dos resultados buscados pelo Brasil em termos de política externa. A equação CTPD-objetivos de política externa brasileira não é direta, tampouco se pode afirmar que é inexistente. Na verdade, a cooperação técnica consiste em um dos instrumentos de que o Brasil dispõe para atingir seus objetivos no plano externo. Não necessariamente se pode asseverar que, somente por intermédio da CTPD, o país granjeou ou não certo objetivo; tampouco se pode afirmar que, sem a CTPD, o Brasil certamente o conquistaria. Todavia, o que se pode afirmar é que a cooperação técnica horizontal é uma ferramenta válida e com a qual o Brasil possui ampla tradição e reputação. Dispensar seu uso – ou de qualquer recurso de ação externa – seria restringir as possibilidades de consecução das diretrizes definidas de política externa. Por conseguinte, nos variados mecanismos de atuação no estrangeiro, a CTPD brasileira define-se como uma fórmula inovadora e fonte alternativa de implementação de ações e de maximização de resultados.

5 A EFETIVIDADE INSTRUMENTAL DA CTPD BRASILEIRA

Para além do discurso, é interessante buscar formas de comprovação do viés instrumental da CTPD brasileira. Para a análise da sua efetividade, é possível encontrar três níveis de avaliação. O primeiro estaria consubstanciado nos objetivos teleológicos da CTPD, quais sejam: propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento. O segundo nível remeteria à real contribuição para o adensamento das relações entre o Brasil e os

países parceiros, em diversos campos. Por fim, o terceiro atentaria para a “projeção internacional do Brasil, sobretudo, mas não apenas, como ator relevante nos esforços de cooperação horizontal, mas também de aportes à construção e reforço da legitimidade, credibilidade e liderança do país” (Puente, 2010, p. 253).

O segundo e o terceiro níveis são centrais, porque revelam, de forma mais marcada, a relação instrumental entre a CTPD e a política externa. Dessa forma, por meio da análise da efetividade instrumental medida em termos comerciais e políticos, pode-se buscar tecer uma relação entre a cooperação horizontal técnica brasileira e os objetivos de política externa definidos nos segundo e terceiro níveis respectivamente.

5.1 A efetividade instrumental em termos comerciais

A CTPD brasileira é desprovida de finalidades lucrativas e desvinculada de condicionalidades comerciais de qualquer natureza. Não se propõe, portanto, aumentar a presença econômica e comercial do país no exterior de forma direta e automática. Na realidade, os efeitos da cooperação técnica horizontal brasileira sobre as relações comerciais são ainda limitados. Entretanto, não se pode negar que a cooperação técnica contribui para criar um ambiente propício ao estabelecimento de outros elementos de presença, como as relações comerciais e as oportunidades de investimentos de transnacionais brasileiras:

não seria exagerado afirmar que a CTPD, pela abrangência de suas áreas temáticas e pela possibilidade de produzir sinergias importantes, pode também direta ou indiretamente atuar como ponta de lança para uma atuação econômico-comercial posterior. Ao ocupar espaços, construir uma rede de relacionamentos, portanto “adensar” os vínculos bilaterais, a CTPD estará também facilitando as condições para a atuação de empresas brasileiras (Puente, 2010, p. 256).

Não são poucos os exemplos de empresas brasileiras que se beneficiam dos projetos da CTPD brasileira em países africanos. No setor agrícola, uma das empresas que mais se beneficiou foi a Embrapa.

Por mais que exista programas de cooperação técnica horizontal, em muitos países não há condições que permitam uma presença comercial substantiva. É o caso de Timor-Leste, Haiti ou outros países da América Central e Caribe, que possuem exíguo mercado interno e poucas indústrias competitivas.²⁴ Contudo, o papel da CTPD na promoção da presença econômica e comercial brasileira nos países em desenvolvimento não é expressivo, direto, automático, nem de curto prazo, mas existe, e sua contribuição, por mais que seja indireta, não pode ser negada.

24. Nesses casos, devem-se observar os objetivos teleológicos da CTPD de propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento.

Uma forma de se observar este papel da cooperação horizontal técnica é por intermédio da análise das relações comerciais bilaterais entre o Brasil e seus parceiros.²⁵

Com a quase totalidade dos Estados parceiros do Brasil, houve crescimento significativo dos laços comerciais. Todos os vizinhos latino-americanos, com exceção de poucos países, a exemplo de São Vicente e Granadinas e de Bahamas, aumentaram suas trocas comerciais com o Brasil; levando em conta somente os parceiros da cooperação agrícola, com todos houve aumento das trocas comerciais. O quadro africano também foi próspero; à exceção de Mali, Malauí, Zimbábue, entre outros, todos os outros Estados incrementaram o comércio com o Brasil. Já na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio, com todos os países, salvo o Nepal, o Brasil experimentou aumento das relações comerciais.

O mais interessante é analisar o caso de países com os quais o Brasil mais desenvolveu ações de cooperação técnica recentemente, são eles: Paraguai, Guatemala, São Tomé e Príncipe, Angola, Uruguai, Cuba, Moçambique, Timor-Leste, Guiné-Bissau, Haiti e Cabo Verde. Observa-se que todos tiveram aumento nos laços comerciais com o Brasil. Destacam-se os seguintes casos: em Guiné-Bissau, o aumento das relações comerciais foi de 6.178,59%; em São Tomé e Príncipe, de 4.248,69%; e no Haiti, de 13.324,75% (tabela 1).²⁶

Vale mencionar que, em se tratando dos países com os quais o Brasil tem programas de cooperação técnica agrícola, o quadro geral não é diferente. À exceção de Libéria, Mali e Zimbábue, com todos os países, o Brasil experimentou crescimento do intercâmbio comercial.

É natural que o governo brasileiro busque um bom relacionamento com os países que abrigam investimentos de empresas brasileiras ou compram muitos produtos nacionais, especialmente no caso de alguns africanos, em que turbulências internas e interferências políticas costumam influenciar no ambiente de negócios. Nada melhor do que a cooperação técnica brasileira para isto, pois demonstra que, para além dos negócios, o Brasil está interessado no desenvolvimento socioeconômico local.

Embora seja difícil estabelecer uma correlação direta entre o incremento comercial dos investimentos brasileiros diretos e a existência de parcerias de cooperação técnica, pode-se inferir que a CTPD consiste em um eficaz instrumento para aumentar a credibilidade do Brasil e, por extensão, a receptividade dos parceiros quanto às suas empresas e produtos. Evidentemente, não se trata de

25. Para a análise do segundo nível, este trabalho somente apresenta conclusões preliminares, fruto de uma pesquisa ainda em andamento.

26. Em alguns casos, ressalta-se que, por mais que o crescimento do comércio bilateral seja expressivo percentualmente, as trocas em termos absolutos continuam pequenas. São os casos do Haiti, que vem passando por turbulências internas e catástrofes naturais, e de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, cujas economias são pequenas.

relação de causa e efeito, inclusive porque a CTPD brasileira não gira em torno de objetivos comerciais. Todavia, não é prudente negar que a cooperação técnica contribui para criar um ambiente propício ao estabelecimento de outros elementos de presença, entre os quais os comerciais, pois, como os dados e exemplos anteriormente citados mostraram, isto de fato ocorre.

TABELA 1

Intercâmbio comercial do Brasil com os principais países recipiendários da CTPD brasileira (1994-2010)
(Em US\$ FOB)

Países	Intercâmbio comercial em 1994	Intercâmbio comercial em 2003	Intercâmbio comercial em 2010	Varição entre 1994 e 2010 (%)
Angola	169.507.146	243.021.070	1.441.573.704	750,45
Cabo Verde	6.485.479	9.013.092	27.308.363	321,07
Cuba	79.862.560	91.992.230	488.288.895	511,41
Guatemala	63.004.023	164.600.594	271.896.048	331,55
Guiné-Bissau	235.024	257.519	14.756.202	6.178,59
Haiti	412.828	31.761.171	55.421.131	13.324,75
Moçambique	7.666.224	14.945.358	42.380.333	452,82
Paraguai	1.406.077.866	1.183.500.567	3.159.308.489	124,69
São Tomé e Príncipe	22.006	387.852	956.972	4.248,69
Timor-Leste	—	109.378	163.141	49,15
Uruguai	1.300.838.155	943.659.957	3.105.229.135	138,71

Fonte: MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

5.2 A efetividade instrumental em termos políticos

Não é somente em termos comerciais que a CTPD brasileira influencia positivamente na política externa. De forma ainda mais significativa, a cooperação horizontal técnica do Brasil contribui para que o país atinja seus objetivos políticos na arena internacional.

É inegável que há certa dificuldade em identificar resultados concretos em termos políticos que possam ser atribuídos à instrumentalidade da cooperação técnica na política externa brasileira. Os frutos da CTPD não são automáticos e diretos, nem necessariamente de curto prazo e, mais importante, dificilmente são desvinculáveis de outras variáveis presentes tanto no contexto das relações bilaterais quanto no ambiente internacional. No entanto, o fato de o Brasil se valer de diferentes instrumentos de política externa para atingir seus objetivos não descredencia a cooperação técnica como mecanismo eficaz para, entre outras metas, adensar as relações políticas com os países com os quais se coopera e aumentar a

projeção internacional do Brasil. Portanto, a CTPD brasileira deve ser avaliada de acordo com as diretrizes gerais da política externa brasileira.

Nas últimas duas décadas, o Brasil empreendeu significativo esforço para se projetar internacionalmente. Reconhecendo-se cada vez mais como potência média e emergente, o país buscou nos foros mundiais espaço para prevalecer seus interesses. Para tanto, entendeu necessário juntar esforços com outros países em desenvolvimento, uma vez que não só defende muitas vezes interesses comuns como também precisa de respaldo político para suas pretensões. Para obter o referido apoio, mais aproximação política era necessária.

De forma mais enfática que FHC, Lula buscou aproximação com outros países em desenvolvimento. Prova disso é a quantidade de postos abertos ao longo de sua gestão. Em oito anos, o número de novas embaixadas e consulados ultrapassou duzentos, grande parte dos quais em países em desenvolvimento, sobretudo latino-americanos, caribenhos e africanos.²⁷

O fato de todos os países latino-americanos e caribenhos possuírem embaixadas brasileiras atualmente, por exemplo, não é sem motivo. Há evidente preocupação governamental em se manter como ator influente na região e consolidar sua liderança continental. O mapa político e o cenário econômico na América Latina e Caribe estão sempre em profundas transformações. A recorrência de golpes de Estado e de disputas regionais, a existência de guerrilhas, a emergência de movimentos sociais, de líderes nacionalistas e antiglobalizantes e políticos populistas são constantes fatores de desestabilização. É do interesse do governo brasileiro contribuir para a pacificação e a estabilidade política regional. Nesse sentido, caminham iniciativas tais como a criação da Unasul e da CELAC e a cooperação técnica prestada pelo Brasil.²⁸

A CTPD brasileira no setor agrícola consiste em inegável esforço de promoção não somente de desenvolvimento econômico e social, mas com consequências sobre os objetivos gerais de pacificação e de estabilização política, uma vez que a instabilidade política em alguns países decorre muitas vezes de carências básicas da população. Esta dimensão da cooperação gera impactos não apenas sobre as relações bilaterais mas também em termos de projeção internacional, credibilidade e liderança continental.

O adensamento político com os países do continente americano atende também a outros desafios. A presença crescente da China, a expansão dos laços

27. Durante o governo FHC, em função de restrições orçamentárias e sucessivas crises internacionais e internas, houve o fechamento de diversos postos no exterior, sobretudo em países cujo relacionamento bilateral era pequeno.

28. Houve nos governos FHC e Lula ênfase crescente na promoção da estabilidade política na alocação da cooperação técnica. Ilustram isto os casos mais óbvios de Timor-Leste e Haiti e iniciativas semelhantes em Guiné-Bissau, Bolívia, Equador e Paraguai. Estes quatro países receberam missões de CTPD após terem atravessado crises políticas e institucionais.

econômico-comerciais dos países sul e centro-americanos do lado do oceano Pacífico com a Ásia e a forte influência dos Estados Unidos na região são desafios adicionais para os formuladores da política externa brasileira. Sem dúvida, a CTPD contribui como elemento legitimador da parceria brasileira com seus vizinhos. O Brasil é cada vez mais associado por seus parceiros às causas da promoção do desenvolvimento econômico e social, o que é ilustrado, inclusive, pela crescente demanda de países desenvolvidos e organismos internacionais para estabelecer com o Brasil mecanismos de cooperação triangular.

A CTPD, sobretudo no setor agrícola, para os países africanos e alguns latino-americanos, é o elemento justificador do relacionamento bilateral e impulsiona os trabalhos das novas embaixadas abertas em países com os quais o Brasil não mantinha grandes vínculos. Este tipo de cooperação, assim como a cooperação cultural, constitui muitas vezes o elemento de presença possível em determinados países. E também, sem dúvida, necessária. A cooperação técnica horizontal, em certos casos, ocupa um espaço que, muitas vezes, não é factível se fazer com outros elementos presenciais, como o intercâmbio comercial significativo. (...) Em determinadas condições, a CTPD brasileira pode ocupar um espaço que, de outra forma, se transformaria em vácuo quase absoluto (Puentes, 2010, p. 256).

O adensamento que a cooperação técnica proporciona nas relações bilaterais em muito contribui para o exercício de influência sobre países parceiros. A CTPD é, sem dúvida, uma das várias manifestações de poder brando, ou *soft power*, na acepção de Joseph Nye.²⁹ Consequentemente, a CTPD pode ser vista como um dos vários recursos de que dispõe a diplomacia brasileira para a afirmação deste patrimônio de credibilidade e legitimidade de sua atuação internacional. Por sua natureza específica, sua horizontalidade, por ser desvinculada de fins lucrativos e dissociada de quaisquer imposições políticas ou econômicas, a cooperação técnica brasileira se credencia progressivamente como elemento significativo da cooperação sul-sul (*Op. cit.*, p. 260).

Por fim, no que tange à instrumentalidade da cooperação técnica horizontal, é difícil auferi-la com precisão casos concretos em que o Brasil obteve êxito político. Não se pode afirmar que o papel da CTPD, independentemente do setor, seja especialmente importante em todos os casos. Há inúmeros outros elementos presentes na relação bilateral que concorrem, com graus variáveis de importância, para a conformação desta predisposição favorável dos países parceiros em acolher como relevantes os interesses brasileiros (Puentes, 2010, p. 259). Vale recordar que a CTPD brasileira não consiste em mecanismo especialmente estabelecido para aportar ganhos em termos de política externa ao país, embora o faça recorrentemente.

29. Em poucas palavras, poder brando é a habilidade de influenciar outros a fazer o que você quer, mas sem fazer uso da força física ou do poder militar.

Tampouco se pode esperar que seja sempre possível contabilizar resultados diretos no campo da política exterior em decorrência das ações de CTPD (*op. cit.*, p. 261).

Essa efetividade política pode ser refutada pela análise de dois fatos marcantes e recentes da diplomacia brasileira: a candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a eleição de José Graziano da Silva para o cargo de diretor-geral da FAO.

A necessidade de reforma da ONU e do CSNU parece ser consenso global, todavia a forma como ela deve ser implementada e principalmente definir quais países devem ocupar assento permanente neste conselho, independentemente de haver ou não poder de veto, é objeto de extensa controvérsia.

Entre os objetivos de política externa dos governos FHC e Lula, estava a eleição do país à vaga permanente do CSNU. Logo, é de se esperar que estes governantes tenham usufruído de diversos instrumentos de política externa para aumentar as chances de eleição do Brasil, entre eles a cooperação técnica. Seria, pois, interessante estudar quais países apoiam a candidatura brasileira – independentemente da forma que a expressam – e verificar quais deles possuem parcerias de cooperação técnica em geral e no setor agrícola com o Brasil.

O resultado desse estudo parece atestar a importância da cooperação técnica horizontal para a política externa brasileira: quase todos os principais países parceiros da CTPD brasileira apoiam o pleito do Brasil em ocupar assento permanente em uma eventual ampliação do CSNU.³⁰ No continente americano, o Brasil recebe o apoio – explícito e privado – de vinte países vizinhos, além de quatro manifestações favoráveis. Contudo, há quatro países da região que fazem parte da iniciativa “United for Consensus”,³¹ que se opõem à proposta apresentada pelo G4, grupo do qual o Brasil faz parte. Nessa iniciativa, destacam-se os casos da Argentina e do México, que historicamente se opõem à candidatura brasileira.

No continente africano, o pleito brasileiro tem apoio de 27 países – dezenove explícitos e oito em privado – e quatro manifestações favoráveis. Logo, nenhum parceiro de cooperação técnica do Brasil na África se opõe ao interesse brasileiro. Pelo contrário, todos defendem, em diversos graus, a proposta do Brasil. O mesmo padrão repete-se com os países da Ásia, da Europa Oriental e do Oriente Médio: sete apoiam explicitamente e um expressa manifestação favorável. Não obstante, três Estados não se manifestaram. No total, o país recebeu 63 apoios – 45 explícitos,

30. Quando a questão envolve apenas o apoio à candidatura brasileira, a quase totalidade dos principais recipiendários da CTPD apoia o pleito do Brasil. Não obstante, com relação à proposta do G4, as dificuldades aumentam, pois outros fatores se juntam à equação, inclusive injunções regionais específicas, como é o caso dos países africanos.

31. Em 26 de julho de 2005, Itália, Argentina, Colômbia, Paquistão e Canadá, representando um grupo maior de Estados intitulado (United for Consensus), apresentou à Assembleia Geral das Nações Unidas proposta em oposição à defendida pelo G4, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão. O projeto mantém os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mas aumenta o número de não permanentes para vinte.

nove em privado e nove manifestações favoráveis – de um universo de 67 Estados cooperantes.

Interpretando essas informações, é possível concluir que a CTPD, de forma geral, contribui de alguma maneira, embora não haja possibilidade de medir o grau de contribuição, para que os países parceiros sustentem o desejo do Brasil de ser membro permanente do CSNU. Não seria perspicaz alegar que tais fatos se tratam de coincidência, como alguns críticos da CTPD brasileira o fazem; a complexidade da política internacional exige que o estadista faça uso de diversos meios para atingir seus objetivos de política externa. Além disso, a quase totalidade dos países com os quais o Brasil historicamente não manteve contato expressivo, a exemplo dos países caribenhos, apoia a candidatura brasileira. A abertura de embaixadas e o estabelecimento de parcerias de cooperação técnica provavelmente ajudaram na aproximação bilateral e no maior conhecimento por parte destes Estados da projeção internacional e das propostas do Brasil.

No que concerne às posições dos principais países recipiendários da CTPD brasileira em agricultura, em relação à reforma do CSNU, no continente americano, o país é apoiado por quatorze Estados mais uma manifestação favorável, mas três pertencem à iniciativa “United for Consensus”. Na África, são dezoito apoios – onze explícitos e oito em privado – e três manifestações favoráveis. Por fim, na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio: dois apoios explícitos. No total, contabilizam-se 39 apoios – 27 explícitos, oito em privado e quatro manifestações favoráveis – e três objeções.

Novamente ressalta-se a importância da cooperação técnica horizontal para a consecução de outros objetivos de política exterior. A quase totalidade dos países recipiendários da CTPD no setor agrícola defendem o posicionamento brasileiro no seio das Nações Unidas.

A eleição de José Graziano da Silva para o cargo de diretor-geral da FAO sem dúvida foi um grande desafio e uma extraordinária vitória para a diplomacia brasileira, pois trata-se do primeiro latino-americano a presidir a instituição encarregada de combater a fome no mundo. Tal fato reflete o reconhecimento global da extensa experiência que o Brasil detém tanto no setor agrícola quanto, mais especificamente, no campo da segurança alimentar e da erradicação da fome. Estes predicados consolidam o país como um ator atraente no cenário global.³² O estudo das opções de votos dos países-membros da FAO parece ratificar este entendimento.

32. No caso específico da eleição da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), também pesou muito na escolha dos países outros projetos brasileiros que transbordam a área de cooperação técnica, como o Programa Mais Alimentos África (MAF).

No que concerne à CTPD brasileira em geral, o Brasil obteve onze apoios explícitos na América do Sul; dezessete explícitos e um apoio a outro candidato na América Central, na América do Norte e no Caribe; 27 apoios – 22 explícitos e cinco em privado –, um indefinido e oito apoios a outro candidato na África; e quatro apoios – 3 explícitos e um em privado –, um indefinido e cinco apoios a outro candidato na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio. No total, contabilizaram-se 59 apoios – 53 explícitos e seis em privado –, dois indefinidos e quatorze a outro candidato. Vale destacar o expressivo apoio que o candidato brasileiro granjeou no continente americano. Na África, região que historicamente sofre influências de diversas outras potências, a votação pró-Graziano foi significativa, visto que os votos favoráveis e os apoios a outros candidatos foram três vezes maiores que os votos indefinidos. Mesmo na Ásia, na Europa Oriental e no Oriente Médio, regiões onde o Brasil possui contatos mais recentes e onde houve candidatos locais próprios para a eleição, o fato de haver quatro países favoráveis pode ser considerado como um grande feito. Enfim, no geral, os apoios ao Brasil superaram em mais de quatro vezes os votos para outros candidatos.

No que tange à CTPD brasileira no setor agrícola, o favoritismo brasileiro foi incontestável e sugere sanar as dúvidas quanto à instrumentalidade da cooperação técnica horizontal prestada pelo Brasil. Nas Américas do Sul, Central, do Norte e no Caribe, foram recebidos dezoito apoios explícitos, sem qualquer apoio em privado, voto indefinido ou em candidato diverso; já na África, houve 24 apoios – dezenove explícitos e cinco em privado – e um apoio a outro candidato; por fim, na Ásia, Europa Oriental e Oriente Médio, houve dois apoios – um explícito e um em privado. No geral, somaram-se 44 apoios – 38 explícitos e seis em privado – e um único apoio a outro candidato.

Mais uma vez, assim como na candidatura ao CSNU, não é possível atribuir todo o peso da vitória brasileira na eleição para a FAO sobre a CTPD, mais especificamente ao setor agrícola. Vários outros fatores influenciaram, em diferentes graus, no processo de tomada de decisão dos países recipiendários da CTPD do Brasil. No entanto, a interpretação dos dados anteriores fornece um bom indicativo de que a cooperação técnica horizontal é um dos instrumentos válidos que a diplomacia brasileira dispõe para defender seus interesses na arena internacional.

6 CONCLUSÃO

Com o título *Speak softly and carry a blank cheque*, a revista *The Economist* caracterizou, em reportagem de julho de 2010, o novo patamar alcançado pelo Brasil em termos de cooperação técnica internacional. De outrora, eminentemente receptor de assistência para o desenvolvimento, o país desponta atualmente como um grande parceiro em iniciativas de cooperação horizontal. Os motivos deste reconhecimento internacional não são poucos.

Ao longo das últimas duas décadas, o Brasil aumentou muito sua capacidade de cooperar. Por meio da cooperação técnica, o Brasil transferiu para países em desenvolvimento tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação de que dispõe, os quais foram conjugados com as capacidades técnicas locais, com vistas a contribuir para o desenvolvimento do país parceiro. Contudo, o país o fez em bases não tradicionais, ou melhor, seguiu parâmetros próprios.

De forma inovadora, não intervencionista, solidária, não comercial, não impositiva e consoante com o espírito da cooperação sul-sul, o Brasil respeita a cultura e a realidade socioeconômica locais ao estruturar seus projetos e tenta, ao dar ênfase à ótica da demanda dos parceiros, e não à da oferta do provedor, assegurar a maior horizontalidade possível na relação entre os parceiros.

Na era FHC, a cooperação técnica se expandiu crescentemente e se aliou a iniciativas de estabilização, como foram os exemplos de Timor-Leste e Guiné-Bissau. Na era Lula, este impulso manteve-se e diversificou-se, consolidando o engajamento na cooperação horizontal – combate à fome e à pobreza – e o uso da CTPD de forma mais instrumental.

Durante o governo FHC, manteve-se a ênfase na África e na América Latina e no Caribe. No entanto, a partir sobremodo do segundo mandato do presidente Lula, houve certa diversificação dos parceiros, com projetos não mais restritos aos PALOPs e com mais Estados americanos cooperando. Vale mencionar o compromisso assumido com a estabilização e a recuperação econômica do Haiti, assolado por instabilidades políticas e catástrofes naturais.

Em ambos os governos e em todas as regiões abrangidas pela CTPD brasileira, a cooperação agrícola foi preponderante. Seja na África, seja nas Américas, a Embrapa desempenhou papel relevante para a política externa brasileira. Ao mesmo tempo que atendia à vontade brasileira de promover a segurança alimentar nos países em desenvolvimento, ela projetou internacionalmente o Brasil, aumentando sua credibilidade e legitimidade como país defensor dos interesses dos países em desenvolvimento e atraindo cada vez mais parceiros para a esfera de influência brasileira.

Se, de fato, a CTPD brasileira está muito bem situada no plano global, por conta de critérios como tradição, volume e densidade de ações, abrangência geográfica, amplitude temática, caráter não comercial, visibilidade, projeção, entre outros, isto em parte se deve ao trabalho desempenhado pela Embrapa. Para atender a demanda dos parceiros, a empresa abriu escritórios de representação para se aproximar da realidade local e organizar melhor projetos estruturantes. Além disso, organiza-se para transferir conhecimentos nos mais diferentes ramos do setor agrícola.

As vantagens para a política externa brasileira dessa cooperação no setor agrícola ainda despertam dúvidas tanto em estudiosos quanto em leigos, sendo um dos

motivos para o tema ser discutido neste estudo. De fato, a efetividade instrumental da CTPD agrícola brasileira é difícil de ser mensurada. Contudo, esta dificuldade não desmerece seus predicados como instrumento válido de ação diplomática. Nos três casos analisados, incremento das relações comerciais bilaterais, apoio à candidatura brasileira para o Conselho de Segurança e à eleição do dr. Graziano na FAO, há fortes indícios da validade do trabalho internacional desempenhado pela Embrapa e pela ABC, embora não seja possível estabelecer relações diretas.

Pela análise dos dados apresentados, há evidências da influência da CTPD, com destaque para a agrícola, sobre a posição dos países parceiros de apoiar ou não os interesses do Brasil. Refugiar-se no argumento da coincidência não condiz com a complexidade das relações interestatais na atualidade. O mais acertado seria reconhecer que a CTPD contribui indiretamente para criar condições propícias à atuação de outros elementos de presença, inclusive econômico, comercial e político-estratégico, e conferir, ou melhor, reconhecer sua condição merecida de instrumento válido e de ação diplomática.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, P. H. B. Comércio internacional, direitos humanos e direito ao desenvolvimento: o acesso universal aos medicamentos antirretrovirais no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 239-276, jan./jun. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. [s.d.]d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Série legislação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Texto organizado por Juarez de Oliveira).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010. 62 p.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 338 p.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007. 394 p.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDRADE, M. South-south cooperation: the same old game or a new paradigm. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 25-27, Apr. 2010.

ARRAES, P.; VIEIRA, L. F.; CONTINI, E. Brasil no coração da ciência mundial. **Agroanalysis**, Brasília, v. 25, abr. 2005.

AVELLAR, R. T. **A política neerlandesa de cooperação para o desenvolvimento: subsídios para a política brasileira no setor**. Tese (Doutorado) – Instituto Rio Branco, LV Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010. 232 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2007a. 96 p.

_____. _____. **Ações de cooperação sul-sul executadas pelo Brasil**. Brasília: Subsecretaria-geral de cooperação e de promoção comercial, 2007b. 105 p.

_____. _____. Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006). **Política externa brasileira**. 2007c. v. II.

_____. _____. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota. **Cooperação técnica brasileira: agricultura, segurança alimentar e políticas sociais**. Roma, 24 jun. 2011.

_____. _____. **Cooperação técnica entre o Brasil e os países da América do Sul**. [s.d.]a.

_____. _____. **A cooperação técnica do Brasil na África**. [s.d.]b.

_____. _____. **Cooperação técnica entre o Brasil e os países das Américas do Norte, Central e Caribe**. [s.d.]c.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Guia de relações internacionais da Embrapa**. Brasília: Embrapa, 2009. 59 p.

CABRAL, J. I. **Sol da manhã**. Brasília: Unesco, 2005. 344 p.

DAVIES, P. South-south cooperation: moving towards a new aid dynamic. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 11-13, Apr. 2010.

FLEMES, D. IBSA: south-south cooperation or trilateral diplomacy in world affairs. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 15-17, Apr. 2010.

HERMAN, H. South-south relations: sino-african engagement and cooperation. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 20-21, Apr. 2010.

HESSEL, R. Proliferação de representações. **Correio Braziliense**, Brasília, 8 nov. 2010. p. 7.

KORNEGAY, F.; DADA, J. (Org.). **A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FUNAG/MRE, 2007. 144 p.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. **Boletim Mundorama**, Brasília, n. 34, junho 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>>. Acesso em: 21 out. 2010.

LADD, P. Between a rock and a hard place: LDCs in a G-20 world. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 5-6, Apr. 2010.

LEMGRUBER, S. A política africana do Brasil, a cooperação sul-sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Observador On-line**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.opsa.com.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.

LOBO, L. A. **A internacionalização das empresas brasileiras: a nova geografia internacional e suas implicações na política de internacionalização da Embrapa, a partir de 2003**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MALHOTRA, K. South-south cooperation: potential benefits for the least developed countries. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 7-9, Apr. 2010.

OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões sul-sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *In*: OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J. **Coalizões sul-sul e negociações multilaterais**. São Paulo: Mídia Alternativa Editora, 2007, p. 18-55.

PINO, B. A.; LEITE, I. C. O Brasil e a cooperação sul-sul: contribuições e desafios. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, n. 113, dez. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/495>>. Acesso em: 21 out. 2010.

SANAHUJA, J. A. Post-liberal regionalism: S-S cooperation in Latin America and the Caribbean. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 17-19, Apr. 2010.

SILVA, M. M. S. How did we get there? The pathways of south-south cooperation. **Poverty in focus**, Brasília, n. 20, p. 3-4, Apr. 2010.

SPEAK Softly and Carry a Blank Cheque: Brazil's Foreign-Aid Programme. **The Economist**, Brasília, 15 July 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455?story_id=16592455>. Acesso em: 20 nov. 2010.

VAZ, A. C.; INOUE, C. Y. A. **Brazil as 'Southern donor'**: Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation? Brasília, 33 p. Trabalho não publicado.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*. **Revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E INTEGRAÇÃO: OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO PERU

José Luis Rhi-Sausi*
Nahuel Oddone**

Este trabalho está centrado nos programas bilaterais de integração e cooperação transfronteiriça do Peru. Desenvolve-se o enfoque de cooperação transfronteiriça que foi elaborado pelo Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), baseado em quatro componentes: a realização de obra de infraestrutura física, um acordo político de alto nível, um espaço institucional que regulamente as relações das autoridades locais e outro espaço dedicado à participação cidadã da sociedade civil de fronteira. Por último, são analisados os avanços normativos em matéria de integração transfronteiriça no Peru.

Palavras-chave: Peru, cooperação transfronteiriça, integração regional, infraestrutura física.

CROSS BORDER COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION: OPPORTUNITIES TO PERUⁱ

This document explores Peru's bilateral integration and cross-border cooperation programs. It develops the cross-border cooperation approach proposed by the CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) based in four components: the development of an infrastructure project, a high-level political agreement, the institutional framework regulating relations among local authorities, and another institutional arrangement focused on the participation of civil society in the border areas. Finally, this research analyzes the enhancement of Peru's legal framework regarding cross-border integration.

Keywords: Peru, cross border cooperation, regional integration, infrastructure project.

JEL: F50

Rev. Tempo do Mundo, 4 (1): 155-180 [2012]

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento e a difusão da cooperação transfronteiriça, entendida como a aliança estratégica de atores e territórios contíguos para reforçar os processos de integração regional, transformou-se, na América Latina, em desafio de grande relevância. O Peru precisa encontrar na cooperação transfronteiriça oportunidade para conciliar uma série de critérios geoeconômicos e geopolíticos diferenciados para cada uma de suas fronteiras.

* Diretor do Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), em Roma, e do Projeto Fronteiras Abertas.

** Pesquisador do Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), em Roma e Buenos Aires, e coordenador do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN) do Projeto Fronteiras Abertas.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstract of this series have not been edited by Ipea's editorial departament.*

Cada cenário fronteiriço é único por sua natureza, como únicas são as fronteiras que o compõem. Independentemente do exposto anteriormente, costuma ser possível identificar uma série de características que dão lugar à construção de tipologia de atuação para o espaço ou o território fronteiriço (Rhi-Sausi e Oddone, 2009a, p. 13). As fronteiras do Peru não escapam destas condições.

O Peru compartilha fronteiras com cinco dos doze países sul-americanos: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia e Equador.

O espaço fronteiriço mais crítico corresponde às regiões orientais do país, que possui a maior extensão de limite internacional (aproximadamente 70%). Neste âmbito, a articulação entre as populações é realizada principalmente por via fluvial e o deslocamento de um povoado a outro pode levar semanas (Peru, 2010, p. 2).

Alguns dados territoriais preliminares sobre as fronteiras do Peru oferecem o seguinte quadro: o país está constituído por nove regiões fronteiriças com superfície de 757.766 km² que representa 59% do território nacional, 28 províncias, 81 distritos e população de 1.290.000 habitantes (aproximadamente 5% do total da população nacional).

Todas as fronteiras são diversas entre si, passando de historicamente estáveis a fronteiras até muito poucos anos atrás consideradas conflituosas. Nada disto invalida os componentes da metodologia de atuação identificados pelo Projeto Fronteiras Abertas.¹ O enfoque destaca que a cooperação transfronteiriça se vê favorecida quando existem três condições fundamentais: que os territórios compreendidos participem de processo de conectividade física, que se conte com vontade e acordo político de alto nível entre os países envolvidos que permita se materializar em algum marco institucional de ordenação de suas relações e, por último, que se reconheça a participação dos governos subnacionais fronteiriços – na qualidade de articuladores dos atores locais –, como instância institucional fundamental para uma positiva governabilidade transfronteiriça.²

A cooperação transfronteiriça oferece às regiões e aos municípios colimitados a alternativa de

aproximar cada setor territorial dos povos segmentados geopoliticamente; possibilita a estes povos, em parte, atenuar os efeitos da divisão artificial que sofreram e também a intensificação de laços em diversos planos entre os diferentes setores territoriais, assim como potencializa as redes de diversas índoles (Majón, 2005, p. 70).

1. Sobre o tema, ver Rhi-Sausi e Conato (2009).

2. A partir dessa perspectiva, faz-se mister reconhecer os fenômenos que contribuíram para o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça na América Latina, entre os quais se destacam a renovada importância das propostas de integração física regional a partir do desenho de eixos e corredores bioceânicos, os processos de descentralização que geraram uma maior autonomia dos governos subestatais em seu acionamento internacional tanto individual quanto grupal e o processo de territorialização – ou *reterritorialização* para alguns autores – da economia que está definindo o surgimento de uma nova geografia econômica.

A cooperação transfronteiriça torna possível conciliar operacionalmente os dois critérios fundamentais que impulsionaram a integração latino-americana nas últimas décadas. Por um lado, o critério geoeconômico que serviu de guia para a integração física do subcontinente e, por outro, o critério geopolítico que guiou os processos de integração e acordos políticos regionais. Certamente, não se trata de dois critérios incompatíveis. Pelo contrário, seu grau de interação e interdependência é notável. No entanto, sua compatibilidade não se traduz automaticamente em grande instrumentação para promover a integração e a cooperação transfronteiriça. Basta pensar que, quando a construção ou a ampliação de uma infraestrutura de conectividade permite potencializar a mobilidade de bens e pessoas em uma passagem fronteiriça, a mobilidade real dependerá também de outros fatores que – sob a existência de acordos institucionais regionais estruturados – facilitarão efetiva e legítima solução para a plena vigência das “liberdades da integração”.

Nesse sentido, o compromisso da Comunidade Andina de Nações (CAN) – materializado na Decisão CAN nº 501/2001 (CAN, 2001a), sobre a criação das zonas de integração fronteiriça (ZIFs), e na Decisão CAN nº 502/2001 (CAN, 2001b), que contém as normas gerais para o estabelecimento, o funcionamento e a aplicação de controles integrados em centros binacionais de atendimento em fronteira (CEBAFs) – oferece condição fundamental para realizar acordos que tornem efetiva a mobilidade potencializada pela integração física (Rhi-Sausi e Oddone, 2009b, p. 55 e ss). De modo alternativo, até mesmo quando existam mecanismos efetivos de acordos regionais, os acordos binacionais – como o bom exemplo que mostra a comissão binacional entre o Equador e o Peru – constituem a via mais frequente, embora muitas vezes careçam de vínculos estruturais, caracterizando-se por sua alta volatilidade.

Como mostram outras experiências latino-americanas, não deixa de ser comum que, até mesmo nos processos de integração regional, “sejam bilateralizados” os acordos em matéria de cooperação transfronteiriça. O Chile é um Estado associado do Mercado Comum do Sul (Mercosul) desde 1996; porém, foi fundamental o acordo político bilateral com a Argentina,³ em que o papel dos comitês de integração e fronteiras tem desempenhado um rol central no fortalecimento dos vínculos transfronteiriços ou o acordo político que deu estabilidade à fronteira Equador-Peru promovido sob a modalidade de reuniões presidenciais e dos gabinetes ministeriais. Um exemplo muito interessante pode ser observado entre os países-membros do Mercosul, nos quais o marco institucional de integração regional se reforça mediante acordos bilaterais entre países que estão em condições de avançar mais neste campo – pode ser considerado o recente acordo em

3. Materializado no Tratado de Maipú de Integração e Cooperação entre a República Argentina e a do Chile, em 30 de outubro de 2009.

nível presidencial sobre cooperação transfronteiriça entre o Brasil e a Argentina. Resumindo-se, os acordos regionais estão cedendo lugar a *cooperações bilaterais reforçadas* nas áreas fronteiriças. Este também parece ser o princípio inspirador no caso do Peru: um Estado associado ao Mercosul⁴ que, mediante acordo político bilateral com o Brasil, poderia fazer parte da lista de acordos binacionais “fortes” para um trabalho compartilhado nas fronteiras.

BOX 1

Condições fundamentais para o estímulo da cooperação transfronteiriça

A cooperação transfronteiriça é favorecida quando existem três condições fundamentais:

- que os territórios compreendidos participem de processo de conectividade física;
- que se conte com acordo político de alto nível entre os países envolvidos que se materialize em algum marco institucional que ordene suas relações; e
- que se reconheça a participação dos governos subnacionais fronteiriços, na qualidade de articuladores dos atores locais e como instância institucional necessária para uma positiva governabilidade.

Isto acarreta a construção de uma tipologia de atuação para o espaço ou território fronteiriço.

Elaboração dos autores.

Este trabalho aplica o enfoque do Fronteiras Abertas a duas das regiões fronteiriças do Peru muito diferentes entre si: as fronteiras Equador-Peru e Brasil-Peru. Deve-se destacar também que, em uma destas regiões, este projeto realizou intervenções diretas.

Os elementos mencionados no box 1 serão aplicados a seguir, com o intuito de demonstrar a funcionalidade e a pertinência do enfoque.

2 INTEGRAÇÃO FÍSICA DO PERU A PARTIR DO SISTEMA IIRSA

“A integração econômica requer um nível mínimo de integração física para os países envolvidos” (Kahhat, 2007, p. 255). Nesta perspectiva, identifica-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), um dos principais sócios da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

A aproximação da CAF, bem como da IIRSA, poderia ser resumida no entendimento de que

um forte apoio ao desenvolvimento da infraestrutura física [é] indispensável para atender as necessidades básicas (...) e respaldar o processo de integração e de competitividade internacional da região (...). Que a infraestrutura é a intervenção primária do ser humano

4. No dia 25 de agosto de 2003, foi assinado o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica Mercosul-Peru, concebido com os respectivos acordos firmados pela Bolívia e pelo Chile como um passo fundamental nas negociações para a criação de uma zona de livre-comércio entre a CAN e o Mercosul.


sobre o território para ter acesso a ele e deixar fluir o seu potencial de desenvolvimento. Usualmente se começa pela provisão dos serviços básicos para sobreviver (...), porém rapidamente se expande para incluir vias de acesso que permitam ampliar a área de influência da atividade humana e tecnologias mais avançadas para gerar energia e permitir a comunicação a longa distância. (...), o nível da infraestrutura de um território está intimamente vinculado ao nível de desenvolvimento da sociedade que o habita e constitui uma restrição severa sobre as possibilidades de grandes saltos no bem-estar material da sociedade (Terrazas Salinas, 2009, p.13)⁵

Todos os países que possuem fronteiras com o Peru manifestaram seu pleno apoio à iniciativa para a IIRSA,⁶ a qual apresenta claramente manifestação de interesse pelas zonas de fronteira, pela integração territorial “desde baixo” e pela realização de *parcerias* público-privadas.

O sistema IIRSA é um programa de infraestrutura com mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais dos doze países sul-americanos, com o objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. O Peru participa dos seguintes eixos da IIRSA: Andino, do Amazonas, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia.

No quadro 1, destacam-se as principais características de cada eixo da IIRSA.

QUADRO 1
Eixos da IIRSA com a participação de Peru



<p>Eixo Andino</p> 	<p>A área de influência do Eixo Andino foi definida considerando-se a localização geográfica dos projetos que se incluem nos diferentes grupos nos quais foi dividido o Eixo de Integração de Desenvolvimento (EID), bem como a vinculação física dos principais nodos de articulação da Bolívia, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela. A área de influência destacada incorpora os dois grandes corredores rodoviários norte-sul que vinculam as principais cidades dos países que a compõem. A Rodovia Pan-americana, ao longo da Cordilheira Andina, na Venezuela, na Colômbia, no Equador e ao longo do litoral do Peru – vinculando-se por meio dela mais ao sul, com o Chile; e a Rodovia Marginal da Selva, beirando a Cordilheira Andina no nível das Planícies na Venezuela e da Selva Amazônica na Colômbia, no Equador e no Peru, alcançando a Bolívia por intermédio da passagem de fronteira Desaguadero, pela Rodovia Longitudinal da Serra Sul peruana e, a partir dali, até o limite com a República Argentina, por meio da rodovia nº 1 boliviana (Villazón e La Quiaca). Estes corredores longitudinais são cruzados nos seus percursos por diversos corredores transversais (rodoviários e fluviais) que os vinculam com os EIDs do Escudo Guianês, do Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia e Interoceânico Central. A área de influência delimitada para o Eixo Andino alcança superfície de 2.556.393 km², equivalente a 54,41% da soma da superfície total dos países que fazem parte do EID. Calculou-se, para 2008, população total aproximada de 103.467.313 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Andino, o que representa 82,76% da soma da população total dos países que integram o EID. A área de influência deste eixo alcançou também densidade habitacional média de 33,08 habitantes/km².</p>
--	---

(Continua)

5. Para ampliar essa concepção, ver o *site* disponível em: <<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMs=61371&ms=19>>.

6. Essa iniciativa é um programa que inclui os doze países da América do Sul e que se originou na I Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Brasília, em 2000.

(Continuação)

<p>Eixo do Amazonas</p> 	<p>O Eixo do Amazonas foi definido por meio da delimitação de uma região ao longo do sistema multimodal de transportes que vincula determinados portos do Pacífico – como o Buenaventura, na Colômbia, o Esmeraldas, no Equador, e o Paíta, no Peru – com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. Esta área de Influência é relativamente dinâmica, já que está relacionada também com a localização física dos projetos que se incorporam aos diferentes grupos nos quais está dividido o EID. A área de influência destacada incorpora uma grande região do norte da América do Sul entre os oceanos Pacífico e Atlântico, cortada pelo grande rio Amazonas e seus afluentes. Caracteriza-se pela sua grande extensão, diversidade topográfica (litoral, zona andina e selva) e baixa densidade populacional. A área de influência delimitada para o Eixo do Amazonas alcança superfície de 5.657.679 km², equivalente a 50,52% da soma da superfície total dos países que fazem parte do EID. Este eixo conta com população aproximada de 61.506.049 habitantes, de acordo com os dados das projeções de população para 2008, elaborados pelos institutos estatísticos de cada país do EID, o que atinge 22,23% da soma da população total dos países que possuem parte de seu território neste eixo. Também se calculou para a área de influência do EID densidade populacional média de 10,87 habitantes/km², nível médio-baixo geral caracterizado por forte dispersão geográfica. Este indicador varia no EID de máximo de 103,96 habitantes/km², para a região do litoral do Peru, para mínimo de 2,13 habitantes/km², correspondente ao território do estado do Amazonas, do Brasil. Na selva amazônica, somente se desenvolveram umas poucas populações grandes, como Manaus, Santarém e Iquitos.</p>
<p>Eixo Interoceânico Central</p>	<p>O Eixo Interoceânico Central está formado por área de influência que atravessa transversalmente a América do Sul, aproximadamente entre os graus 12 e 22 de latitude sul, e incorpora a vinculação dos principais portos sobre o Pacífico e o Atlântico deste território e os nodos de articulação correspondentes entre o Peru, o Chile, a Bolívia, o Paraguai e o Brasil nesta região. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está vinculada também à localização física dos projetos que se incorporam aos diferentes grupos nos quais o EID foi dividido. O território delimitado abrange os departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno e Tacna, do Peru; as regiões X V, I (Arica e Parinacota e Tarapacá, respectivamente) e a província de Loa, da segunda região de Antofagasta do Chile; os departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca e Santa Cruz, da Bolívia; e a República do Paraguai e os estados brasileiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. A área de influência definida para o Eixo Interoceânico Central atinge superfície de 3.461.461 km², equivalente a 28,70% da soma da superfície total dos cinco países que fazem parte do EID. Calculou-se, para 2008, população total aproximada de 92.594.587 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Interoceânico Central, o que representa 36,83% da soma da população total dos cinco países que integram o EID. A área deste eixo também alcançou densidade habitacional média de 26,75 habitantes/km². Este indicador varia de máximo de 363,25 habitantes/km², para o estado do Rio de Janeiro, para mínimo de 2,01 habitantes/km², correspondente ao departamento de Beni, na Bolívia.</p>
<p>Eixo Peru-Brasil-Bolívia</p> 	<p>O Eixo Peru-Brasil-Bolívia foi definido por intermédio da delimitação de área de influência que incorpora a vinculação dos principais nodos de articulação localizados perto da zona da tríplice fronteira entre o Peru, o Brasil e a Bolívia. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está relacionada também com a localização física dos projetos que se incorporam aos diferentes grupos nos quais o EID se dividiu. A área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia atinge superfície de 1.146.871 km², incorporando 10,52% da soma da superfície total dos três países que fazem parte do EID. A área de influência destacada abrange os departamentos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios e Puno, do Peru; os departamentos de Pando, Beni e La Paz, da Bolívia; e os estados do Acre e de Rondônia, do Brasil. A área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia atinge superfície de 1.146.871 km², incorporando 10,52% da soma da superfície total dos três países que fazem parte do EID. Calculou-se, para 2008, população total aproximada de 10.249.938 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, o que representa 4,49% da soma da população total dos três países que integram o EID. A área deste eixo também alcançou densidade habitacional média de 8,94 habitantes/km². Este indicador varia de máximo de 20,58 habitantes/km², para a área de influência do departamento de La Paz, da Bolívia, para mínimo de 1,18 habitantes/km², correspondente ao território do departamento de Pando, também da Bolívia. O território do EID possui a menor densidade populacional dos nove EIDs da iniciativa para a IIRSA.</p>

Fonte: IIRSA. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Areas.asp?CodIdioma=ESP>>.

É de destacar o Programa de Passagens de Fronteira Peru da IIRSA, um conjunto de projetos que está sendo executado pela Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço (DDF), do Ministério das Relações Exteriores peruano,

com o objetivo de facilitar o comércio e o turismo binacionais e regionais mediante a melhoria da infraestrutura do controle fronteiriço, a simplificação dos passos administrativos e a captura e o processamento de informação gerada nas passagens de fronteira.

Encontram-se em execução três projetos no programa: o Projeto Passagem de Fronteira Desaguadero, entre o Peru e a Bolívia, o Projeto Passagem de Fronteira Iñapari, entre o Peru e o Brasil, e o Projeto Passagem de Fronteira Santa Rosa, entre o Peru e o Chile. Todos eles compreendem a constituição de novas instalações de controle fronteiriço com equipamento de informática de última geração e alta capacidade operacional, com processos e sistemas integrados no registro e processamento de dados. Os projetos também compreendem estratégia de gestão de relações comunitárias, levando-se em consideração o crescimento da população local em ambos os lados da fronteira e o aumento do intercâmbio comercial. Para servir de exemplo, na passagem de Desaguadero, de 1993 a 2007, a população quase triplicou e o comércio exterior na passagem aumentou mais de 143%; o fluxo migratório também se elevou em 38% no período 2004-2008; na passagem de Iñapari, a população quase duplicou para esse período, bem como o comércio exterior aumentou em 130%; o fluxo migratório elevou-se em 58% para o período mencionado anteriormente; por último, na Passagem Santa Rosa, registra-se aumento da população de 27% no período 1993-2007, e o comércio exterior na passagem elevou-se em 234%, no período 2004-2008. O fluxo migratório aumentou em 197%, no período 2005-2008.⁷

3 A ANCORAGEM POLÍTICA DAS TEMÁTICAS FRONTEIRIÇAS

A cooperação nas áreas fronteiriças propõe-se como um extraordinário laboratório para a construção de uma agenda que aprofunde a integração sul-americana. Sua relevância não apenas deriva unicamente do interesse crescente que os governos subnacionais manifestam nesta temática, mas também de uma série de características intrínsecas da cooperação transfronteiriça que oferece importante valor adicionado ao desenvolvimento harmônico e equilibrado da América Latina.

Uma significativa lição aprendida no marco do Fronteiras Abertas é a importância de ancorar a cooperação transfronteiriça em processos reais de integração em nível político. Um processo de integração regional institucionalizado, como o Mercosul ou a CAN, costuma aumentar as possibilidades para promover tal cooperação. A ausência de estrutura institucional de integração regional pode ser compensada mediante acordos binacionais fortes, como no caso da fronteira Argentina-Chile e da fronteira Equador-Peru, promovidos pelas reuniões presidenciais e pelos gabinetes ministeriais,

7. Ver o Programa Passagens de Fronteira do Peru, da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Disponível em: <www.pasosdefronteira.com.pe>.

ou do acordo político bilateral Brasil-Peru, assinado pelos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan Garcia Perez.

A seguir, destacam-se a política de integração fronteiriça da CAN, a política de desenvolvimento e integração fronteiriços do Peru, dois acordos bilaterais em prol do desenvolvimento fronteiriço e o rol das unidades subnacionais quando for contemplado.

3.1 Política fronteiriça da CAN

A Política Comunitária de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço da Comunidade Andina foi aprovada em maio de 1999, por meio da Decisão CAN nº 459, como componente essencial para o fortalecimento e a consolidação do processo de integração regional. Tal norma estabelece os princípios, os objetivos, a institucionalidade e os instrumentos que molduram esta política comunitária.

Por seu turno, essa decisão criou o Grupo de Trabalho de Alto Nível para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (GANIDF). O Artigo 5º do Capítulo IV estabelece que o GANIDF seja o responsável por coordenar e propor ao Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores⁸ os programas e os planos de ação que a execução da política fronteiriça exigir. Por sua vez, a Secretaria-Geral da CAN cumprirá o papel de secretaria técnica no funcionamento do GANIDF e *contará com o apoio dos mecanismos binacionais existentes nos países-membros*,⁹ assim como do Grupo Consultivo Regional Andino, coordenado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela CAF.

Nesse sentido, os países andinos deram, em 2001, um importante passo no campo fronteiriço ao adotarem, no Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, a Decisão CAN nº 501 (CAN, 2001a), que estabelece o marco comunitário para a criação das ZIFs¹⁰ e a Decisão CAN nº 502 (CAN, 2001b), que contém as normas gerais para o estabelecimento, o funcionamento e a aplicação de controles integrados em CEBAFs.¹¹

8. Criado em 12 de novembro de 1979, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores é o órgão de direção política, integrado pelos chanceleres dos países-membros, encarregado de assegurar a consecução dos objetivos do processo da integração sub-regional e de formular e executar a política exterior da CAN.

9. O próprio sistema de integração andino respeita e fortalece a bilateralização das temáticas correspondentes às integração e cooperação fronteiriças.

10. Por ZIFs, entendem-se aqueles "âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes de países-membros para os quais serão adotadas políticas e executados planos, programas e projetos para impulsionar o desenvolvimento sustentável e a integração transfronteiriça de maneira conjunta, compartilhada, coordenada e orientada a obter benefícios mútuos" (CAN, 2001a).

11. Por CEBAFs, identifica-se "o conjunto de instalações que se localizam numa porção do território de um país-membro ou de dois colimitados, limítrofes a uma passagem de fronteira, que inclui as rodovias de acesso, os recintos, equipamentos e mobiliários necessários para aplicar o controle integrado de pessoas, malas, mercadorias e veículos" (CAN, 2001b). Entende-se por *controle integrado* a verificação e a supervisão das condições legais de entrada e saída de pessoas, malas, mercadorias e veículos que realizam, de forma conjunta nos CEBAFs, os funcionários nacionais competentes designados pelo país de saída e pelo de entrada.

De forma geral, para a instalação das ZIFs são articulados grupos de trabalho binacionais (GTBs) que elaboram um plano de desenvolvimento sujeito a duas fases. Na primeira fase, é formulado um plano nas seções nacionais a partir da criação de espaços que permitam ampla participação dos atores públicos e privados das fronteiras, em que são formulados os objetivos e se identificam possíveis projetos e programas de investimento. Na segunda fase, são compatibilizadas as diferentes propostas e prioridades nacionais. As duas fases identificadas para a constituição de uma ZIF reúnem os elementos-chave que fazem parte de processo de cooperação transfronteiriça: a informação, etapa na qual as instituições dos dois territórios se conhecem e se “avaliam” mutuamente; a consulta recíproca, antes de implementar políticas ou medidas em nível local que possam, direta ou indiretamente, afetar o outro lado da fronteira; a harmonização de leis e regulamentos; e a integração dos territórios como espaço único de desenvolvimento em última instância.¹²

Em relação aos CEBAFs, eles também se constituem a partir da formação de GTBs e da elaboração de planos mestres que procuram incentivar e facilitar o comércio e o turismo internacional pela passagem de fronteira. De igual modo, costumam formular um plano regulamentador que é adotado pelos governos municipais de ambos os lados da fronteira como instrumento de gestão.

Por seu turno, os países que fazem parte da área andina contam com o objetivo de articular a integração regional com a cooperação transfronteiriça a partir da constituição do Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço (BPIDF), estabelecido com o apoio do Programa Regional Andino de Cooperação, da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Por sua vez, a própria Decisão CAN nº 501, de criação de ZIFs, mencionava no seu Artigo 10 que

fica estabelecido na Secretaria-Geral da Comunidade Andina o Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, o qual contará, entre outros, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF) (CAN, 2001a, Artigo 10).

Os objetivos do BPIDF são identificar, avaliar e realizar o acompanhamento de projetos de integração e desenvolvimento nas fronteiras comuns dos países da sub-região andina, que contribuam para melhorar as condições sociais e econômicas das populações fronteiriças, fortalecer o desenvolvimento dos setores da produção e dos serviços, melhorar o fluxo do comércio local e internacional que transita pelas fronteiras terrestres e corrigir as limitações de infraestrutura que afetam atualmente as zonas de fronteira.

12. Para servir de exemplo, o Peru e a Bolívia constituíram um GTB para a implementação da ZIF que perseguiu a elaboração de um plano de desenvolvimento considerando a organização territorial de ambos os países. A ZIF proposta esteve integrada pelos Departamentos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno, Moquegua e Tacna, pelo Peru; e de La Paz, Oruro, Potosí, Beni e Pando, pela Bolívia. Para aprofundar sobre esta proposta, ver Monge (2008, p. 45 e seguintes).

Os avanços da CAN em matéria transfronteiriça são realmente relevantes em relação às definições e às normatizações.¹³ No entanto, este ponto, em matéria operacional, ainda carece de alguns mecanismos e instrumentos para sua colocação em pleno funcionamento, e são apresentadas diferentes experiências com resultados muito diferentes entre si que, de forma geral, ficam pendentes da fortaleza dos acordos bilaterais das partes tanto em nível nacional quanto subnacional. Esta situação deixa em evidência, especialmente, a dependência das vontades nacionais para poder tornar operacionais os instrumentos desenvolvidos para as áreas de fronteira.

A Comunidade Andina, nesta data, coordena e administra uma diversidade de projetos claramente integradores de processos econômicos e sociais nas zonas de fronteira que, territorialmente falando, constituem Espaços Regionais Fronteiriços nos quais existem condições similares e aspirações comuns; ali os Estados poderiam intervir de forma compartilhada e atingir objetivos em benefício das suas populações até agora marginalizadas de qualquer desenvolvimento. Torna-se prioritário completar o ciclo do desenvolvimento e integração fronteiriça definindo procedimentos para a gestão de projetos com enfoque de integração fronteiriça, cuja natureza e alcances supranacionais na dimensão fronteiriça os transformam em chaves-mestras de positivas e produtivas relações bilaterais (Peru, 2010, p. 12).

Por último, é importante também destacar que a cooperação transfronteiriça na CAN faz parte da elaboração de uma agenda andina para o desenvolvimento territorial, cujo objetivo é contar com uma visão compartilhada sobre o desenvolvimento territorial no marco da integração andina que propicie o desenvolvimento equilibrado de regiões e localidades de fronteira, a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial.

3.2 Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços do Peru

A política de desenvolvimento e integração fronteiriça é parte constitutiva da política exterior peruana. Em fevereiro de 1999, o Ministério das Relações Exteriores criou a Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço e Limites, dependente do vice-ministro e secretário-geral das Relações Exteriores, com o objetivo de que tal direção se desempenhe também como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça (CNUF), com autonomias técnica e orçamentária. Em 2005, a denominação foi

13. Sobre o tema, consulte os trabalhos de Jiménez (2003; 2005) para a Secretaria-Geral da CAN. Entre as conclusões deste último estudo, destaca-se a interpretação de "regiões ativas em alto grau", que são aquelas regiões, províncias ou estados em um país-membro que geram parte substancial do comércio intracomunitário; por sua vez, também se observou que a maior parte das regiões fronteiriças se caracteriza por sua marginalidade nos intercâmbios comerciais intracomunitários. De igual modo, foi construída tipologia de regiões consistente em regiões ativas, regiões *commodities*, regiões agroindustriais e regiões fronteiriças.

alterada para Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço, que atualmente depende da Subsecretaria da América. A DDF, depois de doze anos de existência, continua trabalhando com a finalidade de dotar o Peru de política orgânica de desenvolvimento e integração fronteiriça que permita reverter a situação de marginalidade das fronteiras e dos seus habitantes com o qual concentrou seus esforços na formulação e na coordenação de diversos projetos de intervenção com incidência sobre os 81 distritos de fronteira do país.

Não há dúvida de que o conceito de fronteira, definido em termos de sua dimensão demarcatória e linha de defesa, foi superado por uma noção mais ampla de espaços onde predominam as dimensões do desenvolvimento e a integração social, econômica e cultural das populações assentadas em ambos os lados do limite internacional. Sob este enfoque inclusivo, no qual se reconhece o valor da complementaridade – e até da interdependência –, orientado a conseguir melhores níveis de vida, os mecanismos de desenvolvimento e integração fronteiriços, estabelecidos e impulsionados na última década desde a Comunidade Andina, com a aprovação da Política Comunitária para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço, geraram uma nova tendência na agenda sub-regional (...). Neste balanço, reconhecemos que ainda temos desafios relevantes, como o de reverter as tendências de pobreza e marginalização, promovendo a inclusão dos espaços de fronteira, numa dinâmica de integração fronteiriça com o país vizinho e desenvolvimento local e regional (De Negri, 2010, p.1).

O CNDF foi criado por Decreto Supremo (DS) nº 057/2001-PCM, de 22 de maio de 2001. Ele é presidido pelo Ministério das Relações Exteriores e integrado por um vice-ministro de cada setor do Poder Executivo, assim como pelos presidentes dos governos regionais de fronteira (Peru, 2010, p. 3). Esse conselho é o encarregado de formular de forma concertada uma política de Estado sobre o desenvolvimento fronteiriço e de harmonizar as ações do Estado em fronteiras com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável, fomentar a ocupação racional e estimular os acordos internacionais para obter cooperação técnica e financeira internacional.

O CNDF aprovou, em fevereiro de 2006, as Bases da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços 2007-2021, como modelo metodológico de intervenção destinado a iniciar processos fronteiriços que permitam atenuar as situações de pobreza dos habitantes das fronteiras e favorecer articulação em relação às dinâmicas local, regional e nacional.

A estratégia permitiu a conceitualização que se apresenta a seguir.

QUADRO 2

Conceitualização da temática fronteriza na CAN

Área de fronteira: adjacente ao limite fronteiriço e à passagem de fronteira. Vivencia-se cotidianamente o fenômeno da fronteira em escala local. Podem considerar-se os distritos fronteiriços.
<i>Zona de fronteira</i> : unidade geoeconômica com estrutura de assentamentos e eixos de articulação, onde podem ser conduzidas ações de desenvolvimento de forma mais orgânica. Suporte das áreas de fronteira e nexo articulador com a região administrativa.
<i>Região fronteiriça</i> : âmbito subnacional de programação e gestão do desenvolvimento.
<i>Corredores de desenvolvimento fronteiriço</i> : espaços de integração geoeconômica, a partir de eixos rodoviários de articulação física. Base territorial da estratégia do desenvolvimento.
<i>Regiões complementares de desenvolvimento fronteiriço</i> : aquelas circunscrições do território nacional que, sem serem fronteiriças, cumprem papéis de apoio ao desenvolvimento fronteiriço.
<i>Regiões fronteiriças binacionais</i> : espaços formados por âmbitos fronteiriços do Peru e pelos países limítrofes nos quais existem graus de articulação atual e potencial.

Fonte: DDF, do Ministério das Relações Exteriores do Peru.

Em outubro de 2007, o Poder Executivo remeteu ao Congresso peruano o projeto de Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça que dispõe que é “dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração – em particular, a latino-americana –, bem como o desenvolvimento e a coesão das zonas de fronteiras, em concordância com a política externa”. O objeto desta lei define os espaços de fronteira, determina os mecanismos de formulação, coordenação, execução e acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça e, como marco institucional para gerenciar tal propósito, dispõe acerca da criação de um sistema nacional de desenvolvimento e integração fronteiriços que seja funcional.

A lei apresenta combinação de elementos que poderiam ser identificados tanto com uma aproximação “tradicional” quanto com uma moderna da integração fronteiriça, a saber:

fortalecer o caráter unitário da Nação e afirmar a identidade nacional; reforçar a soberania, segurança e defesa nacional nos espaços de fronteira; gerar condições para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população assentada nos espaços de fronteira, garantindo o acesso aos serviços básicos; promover esforços intersetoriais num marco de crescente eficiência e complementação para a execução de políticas públicas nos espaços de fronteira; promover o respeito à diversidade étnica e cultural, bem como a proteção do meio ambiente, a diversidade biológica e os recursos naturais; orientar os processos de integração fronteiriça no marco da Política Exterior.

Outra instância importante em matéria fronteiriça foi a criação de escritórios descentralizados e consulados fronteiriços. Em 2002, o Ministério das Relações Exteriores iniciou o estabelecimento de unidades desconcentradas que contribuem para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento e Inte-

gração Fronteiriça e o processo de descentralização. Estas unidades tendem a promover a inserção das capacidades locais na economia regional, dos investimentos, do turismo e da difusão da oferta exportável local. Em coordenação com a DDF, os escritórios descentralizados contribuem diretamente na gestão de iniciativas e projetos de desenvolvimento fronteiriço.

Devem ser mencionadas outras três instâncias-chave que concernem aos afazeres fronteiriços: a Comissão Multissetorial do Plano Purus (DS nº 038/2008-RE), destinada à província que tiver as maiores dificuldades de acessibilidade; a Comissão Multissetorial de Passagens de Fronteira (Resolução Suprema (RS) nº 079-2009-RE), encarregada de analisar e avaliar a situação das passagens fluviais e terrestres, formular o Plano Estratégico de Desenvolvimento e Modernização das Passagens de Fronteira e propor normas para sua implementação; e o Sistema de Informação Geográfica para o Desenvolvimento Fronteiriço no marco da DDF, do Ministério das Relações Exteriores peruano.

3.3 Lei Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços

Na data de 26 de julho de 2011, foi aprovada a Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (Lei Nacional nº 29.776), que define os espaços de fronteira; estabelece os mecanismos de formulação, coordenação, execução e acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça a qual faz parte da Política Externa e da Política Nacional de Desenvolvimento do Peru; e regulamenta o Sistema Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras.

A lei torna expressa a menção de que a Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça será realizada em coordenação com os governos regionais e locais envolvidos na matéria e que será formulada e aprovada pelo presidente da República do Peru.

Também ficou criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça como a máxima instância multissetorial encarregada de formular, conduzir e avaliar a política fronteiriça, bem como promover, coordenar e avaliar seu cumprimento em concordância com o estabelecido no Artigo 44 da Constituição Política do Peru:

são deveres primordiais do Estado: defender a soberania nacional; garantir a plena vigência dos direitos humanos; proteger a população das ameaças contra a sua segurança; e promover o bem-estar geral que se fundamenta na justiça e no desenvolvimento integral e equilibrado da Nação. Também é dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente latino-americana, bem como o desenvolvimento e a coesão das zonas fronteiriças, em concordância com a política externa (Peru, Artigo 44).

O conselho, anteriormente mencionado, terá como funções propor alinhamentos da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, bem como promover, coordenar e avaliar seu cumprimento; aprovar as estratégias de desenvolvimento e integração; e harmonizar os planos nacionais, regionais e locais de desenvolvimento e integração fronteiriços com os compromissos internacionais do país.

O Poder Executivo deverá dispor as ações necessárias para a determinação de fontes de financiamento do Fundo para o Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça, que ficam criadas pela Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça.

4 FRONTEIRAS E ACORDOS POLÍTICOS BILATERAIS DO PERU

4.1 Peru-Ecuador: da guerra à cooperação transfronteiriça

Quando se aborda o tema das relações entre o Equador e o Peru, não deixa de assombrar como há tão pouco tempo de uma grave disputa de fronteiras, que levou inclusive a escaramuças armadas nos últimos anos do século XX, as relações entre ambos os países tenham melhorado de maneira tão acelerada. Depois do acontecimento do último marco fronteiriço em 1999, as relações de confiança entre o Equador e o Peru têm-se solidificado graças a uma série de programas que abordam temas comuns e estratégicos para as populações fronteiriças dessa zona e para ambos os países em geral (Coletti *et al.*, 2009, p. 141).

O Peru e o Equador compartilham fronteira de 1.528 km de longitude ao longo de uma região formada por uma diversidade de zonas que abrangem o litoral – o qual alterna zonas semidesérticas com manguezais e plantações de bananas –, a zona andina (agreste e montanhosa) e a selva úmida tropical amazônica. Nela, estão localizadas nove áreas naturais protegidas nas quais são desenvolvidos programas de conservação e proteção da biodiversidade e dos ecossistemas; em particular, a partir do cuidado com os recursos hídricos.

Com o objetivo de resolver as recorrentes disputas fronteiriças,¹⁴ os governos de ambos os países puseram em prática estratégia de colaboração que ficou modelada

14. Depois da independência espanhola, os governos do Equador e do Peru valeram-se do princípio de *uti possidetis jure* como método principal para estabelecer os limites dos novos Estados “independentes”. A fórmula latina (“como [possuías] de acordo com o direito, possuirás”) é princípio em virtude do qual os beligerantes conservam provisoriamente o território possuído ao final de um conflito, interinamente, até que se disponha outra resolução por um tratado entre as partes. No caso do Peru e do Equador, destas disputas derivaram vários conflitos armados e – depois de muitas décadas de desencontros –, em 1941, ambos os países enfrentaram-se em uma breve guerra que finalizou em 1942, com a assinatura do Protocolo do Rio de Janeiro, pelo qual se dividia o território em disputa aproximadamente pela metade. Decidiu-se por esta linha porque, já em 1936, o Equador e o Peru haviam determinado que este fosse o território que efetivamente ocupavam e porque esta linha cruza todos os pontos nos quais os rios se tornam navegáveis. No entanto, no Protocolo do Rio de Janeiro, a demarcação da linha fronteiriça não ficou suficientemente estabelecida na região da Cordilheira do Condor e do rio Cenepa, o que deu lugar ao surgimento de novas diferenças. Dessa maneira, em janeiro de 1995, as tropas equatorianas entraram neste território e enfrentaram soldados peruanos em conflito que durou cinco semanas. A Guerra do Cenepa terminou em 17 de fevereiro de 1995, com a Declaração de Paz do Itamaraty, no Brasil. Em 26 de outubro de 1998, chegou-se ao Acordo de Brasília – que definiu completamente a fronteira entre o Peru e o Equador –, e, recentemente, em 13 de maio de 1999, ficou estabelecido o último marco na fronteira peruano-equatoriana, selando-se a paz definitivamente na região.

no Plano Binacional Peru-Ecuador, em 1998. Meses mais tarde, em 4 de fevereiro de 1998, e com validade de dez anos, os mandatários de ambos os países selaram formalmente o convênio na sede do BID, em Washington. Neste documento, estava incluído o Plano de Desenvolvimento Binacional para a região Fronteiriça de Peru e Ecuador e, também, o mecanismo administrativo que serviria de base para o financiamento dos projetos que se esperava que fossem promovidos, como o Fundo Binacional para a Paz e o Desenvolvimento. No entanto, como a execução de processos de cooperação transfronteiriça requer múltiplos atores e intervenções em diferentes níveis de governo – e, portanto, ela se torna lenta e complexa –, em setembro de 2008, ficou acordado adiamento do convênio intergovernamental de colaboração por outros cinco anos – ou seja, até 2014. A necessidade de conciliar e chegar a consensos para a coordenação de legislações e mecanismos é, então, um caminho já iniciado pelo Peru e pelo Equador faz alguns anos. Isto tem permitido que ambos os países verifiquem a viabilidade de trabalharem unidos para a integração de dois povos que possuem história similar e cultura comum.

Além das disputas, as regiões do sul do Equador e do norte do Peru são historicamente territórios fortemente integrados entre si, caracterizados, especialmente, por forte homogeneidade cultural. Neste sentido, a zona fronteiriça Equador-Peru constitui uma verdadeira *região transfronteiriça* sobre a qual é factível edificar grande variedade de projetos de cooperação baseados sobre este componente de *cidadania cultural transfronteiriça*. O Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Equador-Peru é mecanismo desenvolvido por ambos os países com o objetivo de elevar o nível de vida das populações por meio de projetos que atendem às integrações econômica e social.

As atividades desenvolvidas nesse plano veem-se nutridas por uma série de comissões técnicas – quais sejam: a Comissão de Vizinhança Peruano-Equatoriana, os comitês técnicos binacionais, os comitês de fronteira, a Comissão Binacional Permanente do Canal de Zarumilla e a Comissão Binacional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Rio Zarumilla.

Merecem destaque: a Comissão de Vizinhança Peruano-Equatoriana, que foi criada pelos Acordos de Brasília e é o eixo do processo de integração. É a instância de nível político e caráter representativo encarregada de impulsionar, apoiar e coordenar a cooperação existente entre os dois países. Os comitês técnicos binacionais representam o espaço de debate e participação dos diferentes atores interessados pela fronteira. Os comitês de fronteira são os mecanismos de coordenação binacional que impulsionam e supervisionam o cumprimento dos acordos que constituem o regime fronteiriço todas as vezes que propõem procedimentos para o trânsito de pessoas, bens e serviços de transporte pelas passagens fronteiriças, ou também para estimular a cooperação entre as partes. Atualmente, existem dois comitês de fronteira: Tumbes-El Oro e Piura-Loja, sendo ambos

liderados pelas autoridades regionais e espaço de expressão fundamental para as unidades subnacionais da área. A Comissão Binacional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Rio Zarumilla – que ficou estabelecida mediante o convênio assinado na ocasião do encontro presidencial e da reunião de gabinetes binacionais de outubro de 2009 – tem como objetivo promover a gestão integrada do uso da água por intermédio de mecanismos de articulação, coordenação e participação, que conduzam ao desenvolvimento, à conservação e à gestão da água em tal bacia fronteiriça.

BOX 2

Fronteiras abertas na fronteira Equador-Peru

A primeira viagem à zona Equador-Peru por parte da equipe do Projeto Fronteiras Abertas aconteceu em março de 2007. Naquela ocasião, foram visitados os territórios de Loja, no Equador, e de Piura e Chiclayo, no Peru. Desde esta primeira missão, foi identificado o tema do turismo sustentável como eixo prioritário para o desenvolvimento na zona, demanda que ficou expressa pelas autoridades locais e que emergiu também como resultado da análise das potencialidades do território. A área do sul do Equador e do norte do Peru é, sem dúvida, uma zona muito interessante do ponto de vista turístico sustentável, que contém um elevado e variado patrimônio natural e cultural. O litoral possui infraestruturas adequadas para o turismo balneário e aquático. Existem também numerosos sítios e museus para o segmento turístico interessado nos aspectos culturais.

Paralelamente, a região de Piemonte mostrou enorme interesse pela fronteira Equador-Peru. Os motivos deste interesse são explicados, em primeiro lugar, pela presença de comunidades imigrantes em seu território: em Turim, capital regional de Piemonte, a população peruana é a terceira comunidade de imigrantes mais importantes, depois da romena e da marroquina. Portanto, a criação de uma rede de colaboração entre a região de Piemonte e algumas regiões andinas poderia favorecer espaços de colaboração e codesenvolvimento. Tal região já estava presente em zona contígua à do Fronteiras Abertas: havia proporcionado assistência técnica, em particular, ao governo local da região do Amazonas (Peru), por meio de seu ente *in house* Instituto Pianta Legno Ambiente (Ipla), na elaboração de projetos ligados ao meio ambiente.

Em outubro de 2007, foi colocada em prática outra missão na zona. Nesta missão, além da equipe do Fronteiras Abertas, também participou a Região Permanente. A missão foi determinante para envolver os territórios do litoral de Tumbes (Peru) e El Oro (Equador). Os territórios alto-andino e pré-amazônico (do lado peruano e equatoriano) já tinham sido envolvidos plenamente graças à missão anterior, enquanto ainda se fazia necessário abrir canais para ativar relações com o eixo litorâneo. Em 5 de outubro de 2007, foi assinado em Loja, Equador, a Ata de Compromisso para a Implementação do Projeto Transfronteiriço Fronteiras Abertas, entre o Equador e o Peru, ao qual aderiram os representantes das províncias equatorianas de Loja e El Oro; dos governos regionais peruanos de Lambayeque, Piura e Tumbes; da região italiana de Piemonte; do Instituto Ítalo-Latino-Americano (ILLA); do Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI); e da Associação de Migrantes Andinos na Itália – Juntos pelos Andes. A ata marca o início formal das atividades do Fronteiras Abertas no território. Os governos intermediários do Equador e do Peru identificaram o turismo sustentável como eixo articulador da coesão territorial.

Durante 2008, também se envolveram no Projeto Fronteiras Abertas a província equatoriana de Zamora Chinchipe e o governo regional peruano de Cajamarca. A primeira atividade formal do projeto foi a organização de período de formação e visitas de estudo por parte de alguns funcionários dos governos intermediários fronteiriços do Peru e do Equador em relação à Itália. Representantes técnicos em turismo e meio ambiente dos governos das províncias de El Oro e Loja (Equador) e dos governos regionais de Lambayeque, Cajamarca, Piura e Tumbes (Peru) realizaram um percurso formativo sobre cooperação transfronteiriça e turismo. Na segunda metade do ano, identificou-se a primeira ação direta que seria financiada pelo Fronteiras Abertas na zona. Decidiu-se apoiar um centro médico situado na faixa entre a região peruana de Cajamarca e a província equatoriana de Zamora-Chinchipe: uma das zonas mais pobres da fronteira Equador-Peru.

Em março de 2009, aconteceu um importante evento em Chiclayo, no Peru. A reunião teve como resultado concreto o desejo conjunto de criar uma marca turística comum para valorizar o território afetado, bem como promover rotas turísticas que estão sendo promovidas pelo ministério do turismo de ambos os países, em sinergia com o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteira Peru-Equador. Além disso, debateu-se sobre as possibilidades, uma vez consolidados os nexos entre os membros subnacionais da rede, de abrir o espaço de participação – durante a segunda metade de 2009 – a sujeitos da sociedade civil, universidades, municípios e associações de municípios, que poderiam contribuir, assim, para a sustentabilidade do processo integrador descentralizado iniciado pelo Fronteiras Abertas.

Por sua vez, em nível privado, puseram-se em relação com redes de associações de imigrantes peruanos e equatorianos na Itália, com seus pares de familiares de imigrantes no Equador e no Peru. O Fronteiras Abertas considera estratégica a consolidação desta rede na medida em que as migrações internacionais em ambos os países desempenham papel econômico fundamental por intermédio do envio de remessas.

(Continua)

(Continuação)

Pelo papel ativo da região de Piemonte no âmbito do Projeto Fronteiras Abertas, ficou escolhida a capital, Turim, como sede da conferência nacional Cooperação Transfronteiriça na América Latina: Contribuição da Cooperação Descentralizada Italiana, que aconteceu em 8 de julho de 2009. Dalí, reemergiu a proposta de apoiar o turismo sustentável de maneira sinérgica e complementar ao Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Entre as atividades deste plano no âmbito do turismo, existe o projeto da Rota Turística Spondylus,¹⁵ orientado ao desenvolvimento turístico da zona do litoral entre o Equador e o Peru, desde Lambayeque até Guayaquil. Na província de El Oro e na região de Tumbes, a despeito do seu potencial para o turismo natural e cultural, observa-se fraco aproveitamento encadeamento das ofertas de serviços e empreendimentos e pouca promoção da capacidade de desenvolvimento turístico, fatores que ocasionaram a perda de oportunidades de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida, especialmente de populações e famílias de zonas rurais dependentes de migrantes externos, com altos índices de pobreza. A isto se incorpora a dispersão institucional e setorial, carente de matriz de associatividade organizacional e territorial de oferta e recepção turística. Como consequência, emerge a proposta de apoiar o desenvolvimento de segmento desta rota turística, ao qual foi posto o nome de “Pequeno Spondylus”, que cobre, precisamente, as zonas litorâneas de fronteira nas quais o projeto trabalha. O projeto “Pequeno Spondylus” pretende contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável binacional da província de El Oro (Equador) e Tumbes (Peru), por meio do fortalecimento e da promoção de empreendimentos e ofertas de serviços turísticos para pequenas empresas e familiares de imigrantes na Europa ao longo da Rota Spondylus – promovida pelo Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Pretende-se promover a ampliação da oferta de serviços turísticos das pequenas empresas, bem como suas capacidades de gestão, contribuindo-se para o fortalecimento dos empreendimentos turísticos locais (marco do corredor turístico territorial), com a participação dos governos locais e do setor privado.

Cabe destacar que, no marco da proposta “Pequeno Spondylus”, um novo nível institucional ficou envolvido: o municipal. O rol da Prefeitura de Huaquillas (província de El Oro) é central na rota Spondylus. A Prefeitura de Tumbes gerencia, no âmbito do Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador, a Associação de Prefeituras Peruanas e Equatorianas de Fronteira, sócia-chave para as atividades de intercâmbio no território. Além das atividades do Pequeno Spondylus, o Fronteiras Abertas apoiou o governo regional de Tumbes (Peru), com a organização do I Concurso Fotográfico Transfronteiriço “Terras do Eterno Verão”, no qual serão premiadas as melhores fotografias que refletem a qualidade dos recursos turísticos transfronteiriços. A iniciativa conta com o apoio da Direção Regional de Comércio Exterior e Turismo (Dircetur) e do Governo Provinciano Autônomo de El Oro (Equador), por intermédio da sua secretaria de gestão ambiental e turismo. Esta iniciativa de baixo custo aspira a ter alto impacto na promoção e na difusão dos recursos e do potencial turístico de Tumbes e El Oro.

Um fator de grande importância para otimizar o impacto das ações do Projeto Fronteiras Abertas na área é a consolidada presença da Cooperação Italiana por meio de dois projetos estratégicos, realizados com o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Trata-se de dois projetos muito relevantes do ponto de vista dos seus efeitos e de sua dimensão transfronteiriça. O primeiro, executado diretamente pela Direção-Geral para a Cooperação para o Desenvolvimento, é o projeto binacional de fortalecimento do sistema de saúde no território transfronteiriço entre a província equatoriana de Loja e a região peruana de Piura. O projeto obteve grande sucesso e foi considerado, tanto pela cooperação italiana quanto pelos sócios latino-americanos, um programa de excelência que representa modelo de integração transfronteiriça por intermédio de serviços básicos para a população. A segunda iniciativa é o projeto de desenvolvimento rural no marco do Programa Binacional de Luta contra a Pobreza. Este é executado pelo IILA e tem como objetivo melhorar as condições de vida da população camponesa a partir do aumento da quantidade e dos volumes da sua produção, a reabilitação de infraestruturas hídricas e sistemas de irrigação, bem como o reflorestamento da província de Loja e da região de Piura.

Durante a execução do projeto, as atividades do Fronteiras Abertas levaram também a uma tomada de consciência participativa e envolvimento gradativo dos municípios de fronteira. Os municípios fronteiriços estão representados no seio do Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador por meio de associação coordenada atualmente pelo município de Tumbes (Peru). No entanto, ainda não existem mecanismos formais de intercâmbio institucional entre os diversos níveis (municipal, governos intermediários e nacional).

Nota: ¹ Em termos históricos, é importante destacar que: “as relações diplomáticas entre ambos os países têm início em 1826, e se abocam no essencial para a solução das questões limítrofes, mas também ao tema da navegação amazônica. Em 1851, ambos os países assinam o Tratado Herrera - Da Ponte Ribeiro, mediante o qual concordam a um livre navegação pelo rio Amazonas. No entanto, a questão limítrofe não se resolveria de forma definitiva até a assinatura, em 1909, do Tratado de Limites, Comércio e Navegação, também conhecido como Tratado Rio Branco-Velarde. A base fundamental das negociações fronteiriças foi o Tratado de São Idelfonso, de 1777, que normalizou as relações entre Espanha e Portugal no que dizia respeito aos seus domínios na América do Sul, ao mesmo tempo em que regulamentou a navegação nos rios que cortavam esses territórios” (Kahhat, 2007, p. 250).

4.2 Peru-Brasil: uma fronteira estável

O Brasil e o Peru compartilham fronteira territorial de 2.822 km de extensão ao longo da região amazônica. Trata-se da fronteira territorial mais extensa de todo o Peru, e, para ambos os países, a Amazônia representa porção altamente significativa em termos ambientais, econômicos e de identidade.

No caso do Peru, o seu território amazônico possui uma área de 785.000 quilômetros quadrados (21% do total da Amazônia), o que representa aproximadamente 62% do território nacional. No caso do Brasil, a região amazônica possui uma área de aproximadamente 5.200.000 quilômetros quadrados, o que representa 61% do seu território (Kahhat, 2007, p. 250).

Além do diferencial de quilômetros quadrados (a superfície amazônica do Brasil é quase sete vezes maior que a do Peru), o território amazônico representa para ambos os países pouco mais que 60% do total de seu território nacional. Em tal porção, na Amazônia, concentram-se 30% da biodiversidade do mundo e a maior reserva de biosfera de todo o planeta.

O Brasil e o Peru não travam disputas fronteiriças desde a adoção do Tratado do Rio Branco-Velarde, em 1909.¹⁵ Por sua vez, o Brasil desempenhou papel fundamental na solução das disputas fronteiriças entre o Peru e o Equador. Inicialmente, como um dos países garantes do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, de 1942; posteriormente, na negociação e na assinatura dos acordos de paz depois da Guerra de Cenepa (1995) – em particular, com a Declaração de Paz do Itamaraty (17 de fevereiro de 1995) e a Ata de Brasília (26 de outubro de 1998).

A diplomacia presidencial, a política de cúpulas – em especial, as da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – e a bilateralidade na integração regional permitiram a reconstrução de vários centros-raios que fortalecessem a inserção individual e em conjunto tanto em nível intrarregional quanto global. É por isto que um fortalecimento das relações Brasil-Peru tende a avigorar as próprias relações Peru-Mercosul. Neste sentido, os então presidentes Lula e Garcia manifestaram seu compromisso com o processo de fortalecimento e diversificação do relacionamento econômico-comercial no marco do Acordo de Complementação Econômica (ACE) Peru-Mercosul nº 58.

A estabilidade das relações fronteiriças Brasil-Peru permitiu que, sob a base da diplomacia presidencial e dos encontros bilaterais, os então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan Garcia Perez emitissem uma série de comunicados conjuntos na matéria, procedessem à instalação da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça (CVIF) – cuja primeira reunião foi realizada em Brasília, no dia 11 de junho de 2010 – e dessem instrução para que fossem realizados os

15. Em termos históricos, é importante destacar que: "as relações diplomáticas entre ambos os países têm início em 1826, e se abocam no essencial para a solução das questões limítrofes, mas também ao tema da navegação amazônica. Em 1851, ambos os países assinam o Tratado Herrera - Da Ponte Ribeiro, mediante o qual concordam com a livre navegação pelo rio Amazonas. No entanto, a questão limítrofe não se resolveria de forma definitiva até a assinatura, em 1909, do Tratado de Limites, Comércio e Navegação, também conhecido como Tratado Rio Branco-Velarde. A base fundamental das negociações fronteiriças foi o Tratado de São Idelfonso, de 1777, que normalizou as relações entre Espanha e Portugal no que dizia respeito aos seus domínios na América do Sul, ao mesmo tempo em que regulamentou a navegação nos rios que cortavam esses territórios" (Kahhat, 2007, p. 250).

planos operacionais da constituição de ZIFs, em uma espécie de extensão da metodologia da CAN para as relações bilaterais.¹⁶

Por sua vez, no marco da aliança estratégica, em dezembro de 2009, ambos os países haviam acordado a formação da CVIF, a qual possui a função de aprovar os planos operacionais de ZIFs, como coordenar, orientar e supervisionar os afazeres dos GTBs. A CVIF está presidida por vice-ministros de Relações Exteriores de ambos os países e está integrada, entre outros, por representantes dos governos regionais e estaduais das zonas de fronteira, representando, dessa maneira, os governos subnacionais intermediários.

A CVIF conta com quatro GTBs: um dedicado ao desenvolvimento e à integração fronteiriça propriamente dita, outro cuja missão é o comércio e a facilitação do trânsito fronteiriço, um sobre cooperação técnica fronteiriça – que tem a seu cargo a gestão do financiamento e o desenvolvimento dos planos operacionais de ZIFs – e, por último, o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF).

Entre os principais temas que constituem a agenda de trabalho conjunta, destacam-se a instauração de voos transfronteiriços¹⁷ e a cooperação na navegabilidade fluvial, a formação de novos comitês de fronteira e controles integrados,¹⁸ o fomento do comércio transfronteiriço a partir do estabelecimento de regime especial¹⁹ e serviço de *roaming* internacional fronteiriço, o estímulo à realização de cadeias produtivas na fronteira²⁰ e a realização de obras para a interconexão elétrica fronteiriça.²¹

A DDF, em seu trabalho com os governos regionais, tem destinado particular atenção à região de Madre de Dios, assessorando permanentemente o desenvolvimento do corredor fronteiriço Puerto Maldonado-Iñapari, a partir da identificação de núcleos urbanos aos quais são designados papéis e funções no âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço.

16. Nessa ordem de ideias, destacam-se os acordos firmados pelos então presidentes do Brasil e do Peru Lula da Silva e Alan García em junho de 2011: o Acordo Complementar para a Execução do Projeto sobre Fortalecimento do Ordenamento Territorial para a Integração Fronteiriça Brasil-Peru e o Acordo Complementar para a Execução do Projeto sobre Fortalecimento Institucional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos.

17. A possibilidade de instaurar voos transfronteiriços (ponte aérea Cusco – Rio Branco e voos de carga Pucallpa – Cruzeiro do Sul) no marco da Declaração para o Estabelecimento de Voos Regionais Transfronteiriços entre o Peru e o Brasil (11 de dezembro de 2009), com a intenção de concluir a negociação do Acordo sobre Transporte Aéreo Transfronteiriço entre o Peru e o Brasil.

18. A formação do Comitê de Fronteira Islândia-Benjamin Constant, a instalação do Comitê de Coordenação Bilateral da Área de Controle Integrado de Fronteira Iñapari-Assis (Brasil) e a criação dos subgrupos de trabalho sobre saúde fronteiriça e da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça (CVIF).

19. Avançar nas negociações orientadas para o estabelecimento de regime especial para o comércio fronteiriço em conformidade com o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em dezembro de 2009.

20. Acordos de cooperação em matéria de promoção de cadeias produtivas entre as localidades fronteiriças de Islândia-Benjamin Constant e a negociação de acordo para as localidades de Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus.

21. Sobre a base do Acordo para o Fornecimento de Eletricidade para a República do Peru e Exportação de Excedentes para a República Federativa do Brasil (2010).

4.3 Amazônia e os bens ambientais transfronteiriços

Os três elementos essenciais identificados para a cooperação transfronteiriça (infraestrutura, acordo político e municípios fronteiriços capazes) são também considerados fundamentais para a proteção da região da Amazônia. Embora sejam oito os países – dos doze sul-americanos – que compartilham a Amazônia, todos eles se encontram vinculados ao Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978; o Brasil e o Peru são os que possuem a maior extensão. O passo lógico foi, portanto, a incorporação do Peru, em 2003, ao Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), criado pelo Brasil.

Uma proteção e uma vigilância geral da Amazônia precisam de acordo político do mais alto nível, que possa construir mecanismos institucionais de governabilidade e normas respeitadas por todos os países sul-americanos e pela comunidade internacional em seu conjunto. Necessitam, também, do desenvolvimento de infraestruturas compatíveis com o meio ambiente, e não invasivas, e de municípios que exerçam papel efetivo como agentes de controle. Não existe temática mais importante na qual seja necessário formar governabilidade em vários níveis para a região.

A cooperação transfronteiriça estimula a construção de bens públicos regionais, produtos da necessidade de dar uma resposta a situações que não encontraram solução individual ou que não oferecem incentivos suficientes para que um país somente assumia os custos. A cooperação transfronteiriça estimula a proteção de bens ambientais ao mesmo tempo em que ambos promovem a integração regional.

5 OS GOVERNOS LOCAIS DE FRONTEIRA: É MELHOR CONTAR COM ELES...

A cooperação transfronteiriça é entendida como a aliança estratégica dos atores e dos territórios subnacionais contíguos para reforçar os processos de integração regional. Os municípios são atores-chave, apesar das suas capacidades fracas, frágeis ou limitadas. Trata-se do nível da administração pública mais próximo ao cidadão e com amplo poder de convocatória em termos de atores individuais ou institucionais, homens e mulheres, empresas ou universidades, entre outros.

Suas capacidades em termos de gestão podem ser limitadas; porém, sua fortaleza em termos de *responsiveness* (consegue-se materializar políticas públicas de acordo com as preferências expressas pela sua cidadania) costuma ser fundamental. Uma obra de infraestrutura de fronteira dificilmente consegue ser executada se os municípios limítrofes não compartilharem a proposta e não tenham se apropriado dela.

Observa-se, ainda, urgente necessidade de fortalecer as capacidades de elaborar projetos dos atores locais sul-americanos. O desenvolvimento de cursos de capacitação

e estratégias de *learning by doing* costuma funcionar em um mundo no qual as autoridades locais se veem cada vez mais expostas a trabalharem de forma agregada (em rede) na arena internacional para a capacitação de novos fundos ou recursos e para a realização de projetos de cooperação.

A articulação universidade-município também costuma ser muito importante; porém, as universidades devem transformar-se em centros de reflexão efetivos que permitam a criação de novos conceitos e instrumentos operacionais que apresentem propensão à integração fronteiriça. Neste sentido, seria muito interessante para a região transfronteiriça peruano-brasileira a assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Universidade Nacional de Piura e a Universidade Federal do Amazonas, que é mencionado no comunicado conjunto dos então presidentes da República do Peru, Alan Garcia Perez, e da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em Manaus, no dia 16 de junho de 2010.

5.1 Rede Andina de Cidades

No dia 8 de setembro de 2003, na cidade de São Francisco de Quito (Equador), foi criada a Rede Andina de Cidades como resultado da iniciativa dos prefeitos dos Estados partes da CAN. Conforme consta da primeira consideração da Declaração de Quito sobre a Criação da Rede Andina de Cidades (2003), a rede se constitui

como instrumento válido para contar com o necessário apoio mútuo e trabalho mancomunado que permita aos Municípios administrar eficientemente as urbes, melhorar as condições de vida de sua população, lutar contra a pobreza e construir sociedades locais competitivas no mundo globalizado do século XXI.

Em termos organizacionais, na primeira etapa, no período 2003-2005, foram assinalados temas e agendas de trabalho e prefeituras responsáveis. A cidade de Bogotá ocupou-se da promoção de relações comerciais e acordos de negócios, principalmente com as pequenas e médias empresas; a cidade de Lima dedicou-se à conectividade entre cidades e regiões; por sua vez, a cidade de La Paz desempenhou a função de intercâmbio de experiências, boas práticas e iniciativas de gestão municipal; a cidade de Quito centrou-se na cooperação cultural e artística; e, finalmente, a cidade de Caracas enfocou o intercâmbio acadêmico e profissional. Destacou-se, dessa maneira, a participação de todas as então cidades capitais da CAN.

O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, considerando a importância das cidades e o papel dos municípios no fortalecimento da democracia e no desenvolvimento, aprovou, em maio de 2004 – por meio da Decisão CAN nº 585 –, a criação do Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais (CCAAM). Dessa maneira, as autoridades municipais iniciam sua participação por intermédio de opiniões e recomendações no Sistema Andino de Integração.

Os presidentes da CAN tomaram rapidamente em consideração o CCAAM, destacando o papel que este deverá desempenhar no fortalecimento do processo de integração. Na XV Reunião do Conselho Presidencial Andino é reconhecida a importância de apoiar o micro para se atingir a integração em nível macro. É reconhecida, também, a importância do apoio *bottom up* dado pelas cidades ao processo de integração regional.

Por sua vez, o Conselho Presidencial Andino, no marco do Diálogo Presidencial sobre o Futuro do Processo Andino de Integração e sua Projeção na América do Sul (Quito, 12 de julho de 2004), destacou também a necessidade de promover reflexão conjunta sobre o modelo de desenvolvimento andino, incluindo-se o reconhecimento do impulso de estratégia de desenvolvimento territorial por meio do conceito de *núcleos de desenvolvimento* como espaços propícios para a construção da governabilidade e da coesão social.

5.2 A Agenda Andina de Desenvolvimento Territorial

O objetivo geral da proposta é contar com uma visão compartilhada sobre o desenvolvimento territorial no marco da integração andina que propicie o desenvolvimento equilibrado das regiões, a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial em seu conjunto.

Entre os objetivos específicos, encontram-se: priorizar as regiões ou cidades de menor desenvolvimento relativo – inclusive, as fronteiriças; promover os benefícios da integração andina em nível subnacional; realizar a inserção internacional de regiões e cidades da CAN; assegurar a cooperação horizontal, o intercâmbio de experiências e a assistência técnica entre as regiões e as cidades andinas; promover, em nível regional e local, a gestão adequada e sustentável dos recursos naturais do território andino; incorporar os atores regionais e locais no debate e execução das políticas comunitárias vinculadas aos âmbitos das suas competências.

Também foram consignadas como áreas de trabalho: o fortalecimento institucional para a formação de redes de atores públicos e privados em nível local e regional e para a promoção de programas conjuntos de capacitação; a competitividade e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas na produção de bens e serviços; a inovação tecnológica e o desenvolvimento territorial; o estabelecimento de plataforma regional para o desenvolvimento da infraestrutura física e da conectividade; a proteção do meio e a aposta no desenvolvimento sustentável com a finalidade de fomentar a participação de atores regionais e locais nas ações empreendidas no marco da Estratégia Regional de Biodiversidade e da Agenda Ambiental Andina; e o fornecimento de bens públicos que permitam fortalecer uma relação funcional entre o território e a qualidade de vida do cidadão em termos de habitação.

5.3 Breves experiências de associatividade em fronteiras

Se “a governabilidade consiste em gerenciar redes” (Rhodes, 1997, p. 52), os governos locais devem constituir-se nos nodos destas redes com o objetivo de fortalecer a densidade de relações das zonas fronteiriças todas as vezes em que são geradas as condições que minimizam os riscos da sua interação, explorar-se a criação de cenários de cooperação – e, portanto, de soma positiva – e são desenvolvidos os mecanismos e os instrumentos de regulação que diminuem a incerteza e o conflito e acrescentam a confiança mútua. Ativar uma rede de colaboração transfronteiriça requer reconhecer as interdependências mútuas como o fortalecimento das capacidades individuais e de cada uma das posições nodais sob lógica de soma positiva que busca criar novas capacidades e novos capitais transfronteiriços que se concretizem em ações diretas que beneficiem as populações locais do espaço regional transfronteiriço.

A seguir, são destacadas três formas de trabalho em rede constituídas pelas unidades subnacionais do Peru e da sub-região.

A Associação Binacional de Prefeituras do Sul do Equador e do Norte do Peru (ABIMSENOP) foi criada com o propósito de desenvolver e executar, em nível dos governos locais, programas e projetos de desenvolvimento em apoio aos esforços nacionais de integração fronteiriça. A ABIMSENOP reúne 204 municípios e envolve quase 5 milhões de habitantes fronteiriços de ambos os países.

A Associação de Municípios Rurais Andinos de Tacna (AMRAT) foi criada em 2002 e reúne autoridades dos distritos das províncias de Tarata e Candarave e do distrito de Palca, da província de Tacna. Tal rede teve papel protagonista na gestão de projetos binacionais a despeito dos problemas institucionais endógenos com os quais se deparou.

Por sua vez, esse agrupamento de municípios fronteiriços do sul de Puno encontra clara inspiração nos agrupamentos de municípios centro-americanos. O objetivo central radica na necessidade de atrair investimentos para o sul de Puno, e a iniciativa foi desenvolvida inicialmente pelos prefeitos de Desaguadero, Kelluyo, Pisacamo e Capazo. Até o momento, este agrupamento de municípios trabalhou em matéria de eletrificação rural, caminhos vicinais e atendimento nos recursos básicos.

6 CONCLUSÕES

É importante ter presente que a dimensão territorial do desenvolvimento e a integração regional fazem parte da agenda política dos países sul-americanos já faz vários anos. Todos os governos do subcontinente colocaram entre suas prioridades a definição de programas e instrumentos de fomento para o desenvolvimento local

e as coordenações interinstitucional e transnacional com o objetivo de integrar diferentes áreas que vão além das fronteiras dos Estados nacionais.

A integração regional é considerada instrumento político-chave para o desenvolvimento econômico e social, a governabilidade democrática e a inserção econômica internacional. A necessidade de articular a integração regional sul-americana com o desenvolvimento local deixa em evidência a urgência de serem criadas áreas capazes de promover processos convergentes de desenvolvimento tanto no plano institucional quanto no propriamente econômico. O processo transfronteiriço pode ser constituído no eixo ordenador das áreas de convergência econômico-institucionais em que os diferentes projetos desenvolvidos se transformem nas variáveis funcionais e dependentes de cada realidade regional em particular.

O Peru, por meio da integração fronteiriça, pode conciliar uma série de critérios geoeconômicos e geopolíticos para cada uma das suas fronteiras. A experiência de trabalho bilateral com o Equador é prova da capacidade de conciliar os interesses políticos e atuar em benefício das populações locais de fronteira. As relações fronteiriças com o Brasil, historicamente estáveis, podem sedimentar espaço binacional de colaboração chave para dois dos países que contam com o maior índice de dinamismo e crescimento da América do Sul.

A cooperação e a integração transfronteiriça oferecem ao Peru um novo cenário para o desenvolvimento de políticas públicas que favoreçam o equilíbrio territorial e que tenham propensão a melhorar a qualidade de vida dos habitantes das zonas que sofrem maiores problemas de pobreza, marginalização e desconexão estrutural.

Os acordos políticos, o desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura e o fortalecimento das capacidades de elaboração de projetos dos atores locais e da sua autonomia para trabalhar em escala internacional – todos considerados elementos fundamentais do enfoque do Fronteiras Abertas – constituem os alicerces do processo transfronteiriço sobre o qual devem ser desenvolvidos os projetos funcionais que, com criatividade, permitam “governar” as regiões fronteiriças.

REFERÊNCIAS

- CAN – COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Decisão nº 501**. Lima, 2001a.
_____. **Decisão nº 502**. Lima, 2001b.
- COLETTI, R. *et al.* A integração fronteiriça na CAN: a fronteira Equador – Peru. *In*: RHI-SAUSI, J. L.; CONATO, D. **Cooperação transfronteiriça e integração na América Latina**. Roma: CeSPI; IILA, 2009.
- DE NEGRI, B. F. **Apresentação**. Desenvolvimento e integração fronteiriços. Brasília: MRE, 2010.

JIMÉNEZ, E. M. **Geografia econômica da Comunidade Andina**: regiões – novos atores da integração. Lima: CAN, 2003.

_____. **Elementos para uma estratégia de desenvolvimento territorial no marco da integração andina**. Lima: CAN, 2005.

KAHHAT, F. Brasil: a visão dos seus vizinhos e mais à frente. O caso da relação entre o Brasil e o Peru. *In*: HOFMEISTER, W.; ARAVENA, F.; SOLÍS, L. G. **A percepção do Brasil no contexto internacional**: perspectivas e desafios. Rio de Janeiro: FLACSO; Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

MAJÓN, D. F. O papel das regiões nas dinâmicas fronteiriças na Europa. **Revista CIDOB d' Afers Internacionals**, Barcelona, n. 69, 2005.

MONGE, N. M. **Espaços regionais fronteiriços**. Teoria, política e prática do desenvolvimento e a integração fronteiriça. Málaga: Editora da Universidade de Málaga, 2008. Disponível em:<<http://www.eumed.net/libros/2008b/400/>>.

PERU. Ministério das Relações Exteriores. **Desenvolvimento e integração fronteiriços**. Lima, 2010.

RHI-SAUSI, J. L.; CONATO, D. **Cooperação transfronteiriça e integração na América Latina**. Roma: CeSPI; IILA, 2009.

RHI-SAUSI, J. L.; ODDONE, N. Fronteiras e cooperação transfronteiriça na América Latina: introdução ao Projeto Fronteiras Abertas. *In*: RHI-SAUSI, J. L.; CONATO, D. **Cooperação transfronteiriça e integração na América Latina**. Roma: CeSPI; IILA, 2009a.

_____. Cooperação Transfronteiriça na América Latina e o Mercosul. *In*: _____. **Integração e cooperação fronteiriça no Mercosul**. Montevideu: MAEC, 2009b.

RHODES, R. **Understanding governance**. London: Open University Press, 1997.

TERRAZAS SALINAS, D. Los programas de CAF en Apoyo al Proceso de Integración de la Infraestructura Sudamericana. *In*: RHI-SAUSI, J. L.; OZORIO DE ALMEIDA, A. **La nueva geografía económica de América del Sur**. Roma: CeSPI, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GRANATO, L.; ODDONE, N. Rede andina de cidades: rumo à construção de uma agenda de desenvolvimento territorial. *In*: LÓPEZ, M. Á. ODDONE, N. **As cidades e os poderes locais nas relações internacionais contemporâneas**. Granada: União Ibero-americana de Prefeituras, 2010.

MAIRA, L. **A política internacional subnacional na América Latina**. Buenos Aires: Editorial do Zorzal, 2010.

LÓPEZ, M. Á.; ODDONE, N. **As cidades e os poderes locais nas relações internacionais contemporâneas**. Granada: União Ibero-americana de Prefeituras, 2010.

NÚÑEZ, A. *et al.* **Dilemas & diálogos platinos: fronteiras**. Dourados: UFGD, 2010.

A POLÍTICA DE EMPRÉSTIMOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: SOBERANIA E HIERARQUIA NA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Jaime Cesar Coelho*

O presente artigo procura compreender a evolução das políticas de empréstimos do FMI. Neste sentido, focaliza a evolução quantitativa e qualitativa dos instrumentos de empréstimos em relação às políticas institucionais e às transformações na ordem mundial. Em resumo, este artigo situa-se no campo da economia política internacional, na perspectiva da análise da dinâmica institucional.

Palavras-chave: Fundo Monetário Internacional; políticas de empréstimo; instituições financeiras internacionais.

THE IMF LENDING POLICIES: SOVEREIGNTY AND HIERARCHY IN THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY¹

This paper tries to understand the evolution of IMF lending policies. In this way it focus on the lending instruments data, the transformation of lending instruments and the linkages between the institutional political policies and the changes in the world order. In sum, this paper is in the international political economic analyses of institutional dynamics.

Keywords: International Monetary Fund; leading policies; international financial institutions.

JEL: F55; F02; F33.

Rev. Tempo do Mundo, 4 (1): 181-198 [2012]

1 INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, três são as principais funções do Fundo Monetário Internacional (FMI): supervisão internacional, assistência técnica e crédito multilateral. Estes três aspectos funcionais correspondem à atribuição geral de salvaguarda da higidez financeira internacional. O presente artigo tem como foco a análise dos empréstimos do FMI.

A análise da evolução dos fluxos de empréstimos do FMI tem como objetivo verificar os nexos entre o ciclo de negócios internacional e o comportamento do crédito multilateral, bem como identificar relações de causalidade entre o contexto político do sistema mundial e os desembolsos institucionais.

Para atingir estes objetivos, o artigo está dividido em cinco seções e alguns

* Professor de Economia Política Internacional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

apontamentos conclusivos. Estas seções tratam da relação entre a geopolítica e a concessão de empréstimos, da definição dos instrumentos de crédito do FMI, dos critérios de alocação de recursos e, por fim, da interação entre a política de empréstimos, as alterações na hierarquia interestatal e a reforma do FMI. Metodologicamente, busca-se estabelecer uma análise a partir dos dados relativos à evolução dos empréstimos do FMI, utilizando as fontes primárias estatísticas fornecidas pela instituição.

2 GEOPOLÍTICA, MULTILATERALISMO E CRÉDITO

Os empréstimos do FMI têm como principal objetivo prover recursos para países que não encontram disponibilidade de liquidez nos mercados de empréstimos internacionais ou cujo acesso se dá em condições muito custosas. Estes empréstimos, de um modo geral, são acompanhados por uma série de condicionalidades, que correspondem ao que se entende por políticas saudáveis, capazes de manter um país em dia com seus fluxos de pagamentos em moeda estrangeira. Envolvem, desta maneira, aspectos da gestão das políticas soberanas, notadamente em sua dimensão macroeconômica.

Adicionalmente, porém numa função que não corresponde às suas atribuições fundamentais, o FMI também provê recursos para países pobres, com o propósito de criar ambientes favoráveis ao crescimento e, por consequência, à diminuição da pobreza. Esta atribuição secundária pode ser entendida como uma forma de dar legitimidade às ações maiores da instituição, que, em geral, envolvem situações delicadas de interação entre países credores, instituições privadas credoras e países devedores.

O FMI não é uma instituição voltada para questões relacionadas ao desenvolvimento e seus instrumentos de empréstimo não preveem a concessão de recursos na modalidade de financiamento de projetos. Seus recursos visam prover liquidez àqueles que se encontram em situações de desequilíbrio no balanço de pagamentos. Estas concessões são feitas sob condições específicas, que guardam relação com questões geopolíticas e com as ideias (princípios) que orientam a instituição.

Uma análise dos desembolsos mostra uma relação inversa entre a oferta líquida de recursos internacionais e a concessão de empréstimos multilaterais. Ou seja, quanto maiores os recursos disponíveis no mercado monetário (curto prazo) e financeiro (longo prazo), menores as taxas cobradas pelos empréstimos privados e menor será a demanda por recursos do fundo ($EM = 1/FPL$; onde EM são os empréstimos multilaterais e FPL, os fundos privados líquidos).

Seja pela diversificação dos instrumentos, seja pelo crescimento exponencial dos fluxos líquidos de capitais carreados pelos mercados monetário e financeiro privados, o FMI vê sua função cada vez mais identificada como de empregador

de última instância. Esta característica reforça a dimensão política das interações entre a instituição multilateral e os países signatários. Levando-se em consideração que os tomadores soberanos procuram diminuir os vínculos creditícios que resultem em perda de autonomia, pode-se traçar uma observação preliminar: os tomadores de recursos do mercado são empresas e governos; os tomadores de recursos de última instância são governos. Os países têm que se relacionar com o FMI geralmente em condições que lhes são desvantajosas. Se o aporte de recursos da instituição significa um aval em momentos de crise, aceder aos seus recursos é uma manifestação de que o país é vulnerável e sensível aos fluxos de negócios internacionais. Um país que esteja sob a influência do fundo perde *status* internacional, perde poder. A cartografia dos programas de empréstimos oferece um bom retrato momentâneo da sensibilidade e vulnerabilidade sistêmica (FMI, 2011). Ao longo da história de concessão de empréstimos, pode-se verificar um deslocamento dos empréstimos em consonância com o tipo de inserção regional. O maior volume de empréstimos atuais localiza-se na Europa Central e Mediterrânea, além dos países bálticos, da Irlanda e Islândia (dois exemplos de prosperidade recente, que foram dragados para o furacão da crise); segue em direção ao Afeganistão, Paquistão, Iraque; e finalmente preenche de forma impressionante a África Subsaariana, a América Central e o México, ao norte do continente americano.

Estão fora deste mapa os países que lograram constituir reservas monetárias robustas no último decênio: o Leste Asiático, Índia, Federação Russa e América do Sul.

Fazendo-se um exercício cartográfico, e voltando aos anos 1990, em particular a partir da segunda metade da década, os remediados de hoje, à exceção dos gigantes Índia e China, estariam inscritos na rota dos empréstimos do FMI. Dos grandes protagonistas das crises financeiras da década de 1990 (México, Leste e Sudoeste asiático, Federação Russa, Brasil e Argentina),¹ somente o México permanece na desconfortável situação de demandante de recursos do FMI. Voltando mais ainda no tempo, aos anos 1970, a América Latina seria o lugar de destaque, de ponta a ponta. O subcontinente latino-americano, talvez como hoje a África Subsaariana, foi o mais experimentado em termos de demanda dos fundos de empréstimos do FMI.

Essas transformações econômicas mostram uma mudança importante nas interações interestatais e demonstram como o FMI vem mantendo sua importância ao longo do tempo, ao sabor das crises financeiras recorrentes. O que chama atenção é o deslocamento da sensibilidade e da vulnerabilidade no mapa geopolítico. Este deslocamento realoca, no interior do sistema de Estados, os países credores e

1. Embora a Argentina tenha vivido sua crise cambial e de pagamentos em 2002, incluiu-se seu caso no mesmo conjunto de crises que caracterizaram a segunda metade dos anos 1990. Crises que tiveram uma forte relação com as políticas de desregulamentação cambial e financeira, com as políticas liberalizantes de reforma patrimonial do Estado e de abertura comercial.

devedores – o que deveria ou poderá resultar num deslocamento na hierarquia de prestígio e poder no plano internacional, com repercussões no funcionamento das instituições financeiras multilaterais, incluindo suas políticas de empréstimo.

3 DEFININDO OS INSTRUMENTOS DE CRÉDITO

Os instrumentos de crédito podem ser divididos em dois grupos, conforme os custos: *i)* empréstimos concessionais; e *ii)* empréstimos não concessionais. Os primeiros oferecem taxas de juros próximas de zero e são destinados a países com baixa renda. Os segundos contam com juros mais próximos do mercado, levando-se em consideração as taxas de juros para negociações com direitos especiais de saque, ajustadas semanalmente levando-se em consideração as taxas de juros de curto prazo em diversos mercados monetários.² Há empréstimos que podem ser destinados a todos os países, independentemente do nível de renda, quando há uma situação emergencial, por meio de um novo instrumento criado em função da crise financeira de 2007-2008: o Rapid Finance Instrument (RFI).

A seguir apresenta-se um quadro que sumariza os dois tipos de instrumentos mencionados.

QUADRO 1

Sumário de empréstimos conforme facilidades

Empréstimos concessionais (custo menor)	Empréstimos não concessionais (custo com base no mercado)
Extend Credit Facility (ECF)	Standby Arrangements (SBA)
Extendby Credit Facility (ECF)	Flexibility Credit Line (FCL)
Standby Credit Facility (SCF)	Precautionary and Liquidity Line (PLL)
Rapid Credit Facility (RCF)	Extend Fund Facility (EFF)

Fonte: FMI. Disponível em: <www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>. Acesso em: 8 nov. 2011.
Elaboração do autor.

A quantidade de recursos a que tem direito um país é função da quantidade de cotas que o mesmo dispõe, variando conforme os instrumentos (quadro 2). O critério dos empréstimos como múltiplo das cotas pode ser alterado nas circunstâncias em que o Board of Executive Directors achar necessário.

O quadro 2 apresenta informações pormenorizadas sobre os instrumentos de empréstimo.

2. Estas informações podem ser encontradas no *site* do FMI.

QUADRO 2

Tipos de instrumentos de empréstimo e características concessionais e não concessionais

Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)	Criado no âmbito das reformas de janeiro de 2010, visa promover o equilíbrio macroeconômico de longo prazo. As taxas de juros são revistas de dois em dois anos. É destinado para países de renda baixa. Seus recursos provêm de empréstimos junto aos governos e de empréstimos de outras instituições multilaterais.
Extended Credit Facility (ECF)	Veio em substituição à Poverty Reduction and Growth Facility como mecanismo para prover fundos de médio prazo (dez anos) para países de baixa renda com problemas no balanço de pagamentos. Não há cobrança de taxa de juros e o período de carência é de cinco anos e meio; o ECF é herdeiro dos empréstimos de médio e longo prazos (Structural Adjustment Facility e Enhanced Adjustment Facility) que foram introduzidos nos anos 1980 durante os processos de ajustamento estrutural.
Standby Credit Facility (SCF)	Empréstimos para problemas de liquidez; substitui o High-Access Component of The Exogenous Shocks (ESF). Também para países de renda baixa, tem quatro anos de carência, taxas de juros zero e oito anos de maturidade
Rapid Credity Facility	Para países de baixa renda, com baixa condicionalidade, taxas de juros zero, cinco anos e meio de carência e dez anos de maturidade.
Stand-By Arrangement (SBA)	Para países de renda média; para problemas de liquidez, são concedidos sob condicionalidades; o desembolso, na forma de <i>trunchs</i> , dura de 12-24 meses e o reembolso é de três anos e meio a cinco anos; podem ter caráter precaucionário.
Flexibility Credit Line (FCL)	Para ser usada de forma preferencialmente precaucionária, por países com fortes fundamentos macroeconômicos; tem prazos iguais aos do SBA; em vez de ser feito em <i>trunchs</i> , o desembolso é de uma só vez; ao contrário do SBA, não tem condicionalidades.
Precautionary Credit Line (PCL)	Para ser usado somente de forma precaucionária; encontra-se num estágio intermediário entre as exigências do SBA e da FCL; são para durarem de um a dois anos e podem representar desde cinco vezes o valor da cota, no ato da aprovação até dez vezes, um ano depois.
Extend Fund Facility (EFF)	Criado em 1974; problemas de longo prazo em termos de desequilíbrio do balanço de pagamentos para serem pagos entre quatro anos e meio a dez anos
Emergency Assistance	Para países que sofreram desastres naturais ou emergiram de conflitos; para serem pagos entre três anos e três meses até cinco anos.
Rapid Fund Facility (RFI)	Criado em substituição às políticas de assistência emergencial, no âmbito da crise financeira iniciada em 2007-2008. Acesso rápido aos recursos, com baixas condicionalidades, em caso de necessidades emergenciais; tem o limite de acesso anual até 50% das cotas do país demandante, podendo chegar ao limite acumulado de 100% das cotas.

Fonte: FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2011.
Elaboração do autor.

4 SOBRE OS CRITÉRIOS DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS – UMA ABORDAGEM ALÉM DAS FORMALIDADES

A análise sobre alocação de recursos deve levar em consideração uma combinação de fatores que vão desde os aspectos técnicos divulgados pelo FMI até elementos políticos das interações entre os Estados que constituem a instituição. Assim, parte-se do princípio de que aspectos políticos são tão importantes quanto os econômicos na distribuição de recursos. Embora seja difícil quantificar a influência política nas decisões do FMI, não se deve descartar liminarmente esta possibilidade.³ A partir da literatura consultada e sugerida, este artigo tomará como um dado esta hipótese.

A “ordem política” dentro da instituição relaciona-se à hierarquia em termos de cotas, dentro de um contexto de interações estratégicas assimétricas.

A exposição financeira dos bancos comerciais do G5 influencia pesadamente as preferências políticas dos governos do G5 em relação às preferências das políticas de empréstimo do FMI. Consequentemente, o tamanho e as condicionalidades dos empréstimos do FMI variam conforme a intensidade e a heterogeneidade dos vínculos financeiros domésticos do G5 em relação ao tomador. Quando os emprestadores privados estão muito expostos a um tomador do fundo, os governos do G5 têm suas preferências intensamente afetadas e ficam mais predispostos a conceder amplos empréstimos com condicionalidades relativamente limitadas (Copelovitch, 2010, posição 195).

Esta proposição pode ser adensada quando se analisam as inovações nos instrumentos financeiros por ocasião da última crise que atinge os países centrais. A criação de instrumentos de empréstimo com baixa condicionalidade, de caráter emergencial, mostra que a gravidade da crise e o tipo de países demandantes de recursos afetaram a preferência do FMI no sentido de relaxar as exigências em termos de condicionalidades.

Mesmo que haja um critério quantitativo para a concessão de empréstimos (delimitando o volume a ser emprestado), deve-se levar em consideração que o critério de concessão de empréstimos a partir de um múltiplo das cotas não guarda uma correlação forte com o montante efetivamente concedido. Quando observados, os dados explicitam uma grande variação de volume de recursos disponibilizados para empréstimo (Copelovitch, 2010, posição 279).

É comum que os limites anuais e cumulativos do múltiplo de cotas não sejam respeitados. Isto acentua o traço circunstancial (discrionário) dos empréstimos.

3. Interessante estudo neste sentido pode ser encontrado em Thacker (1999). Neste estudo o autor procura correlacionar as votações na Organização das Nações Unidas (ONU) com a concessão de recursos no FMI, tomando-se os Estados Unidos como “agente principal”. O autor chega à conclusão de que há uma relação positiva entre concessão de empréstimos e aproximação em termos de interesses com os Estados Unidos. Esta relação se confirma fundamentalmente após o fim da Guerra Fria. No mesmo sentido, porém introduzindo os interesses das corporações financeiras americanas e igualando-os em grau de relação aos interesses de política externa dos Estados Unidos, segue o estudo desenvolvido por Oatley e Yackee (2000).

Pelo menos dois supostos podem ser inferidos a partir desta constatação: *i*) em conjunturas internacionais instáveis, fatores circunstanciais (medidas emergenciais de curto prazo) prevalecem sobre critérios alocativos predefinidos (regulares: em conformidade com as regras da instituição); e *ii*) à medida que a tomada de decisão seja mais influenciada pelo curto prazo, ganham relevância os aspectos políticos discricionários.

O primeiro suposto corresponde ao aumento da vulnerabilidade sistêmica, produto do intenso processo de desregulamentação financeira a partir dos anos 1980. Como resultado, as instituições financeiras multilaterais, entre elas o FMI, passaram a ser utilizadas de forma mais contundente como instrumentos políticos da disputa interestatal. Suas políticas de empréstimo e as alterações dos instrumentos de empréstimo correspondem às nuances do mercado de ideias, à ascensão das políticas liberais e aos mecanismos de correção e ajustamento diante das consequências das políticas adotadas ao longo dos anos 1980 e 1990. Deriva-se daí, neste período, a inclusão de mecanismos de financiamento de longo prazo (empréstimos de ajustamento estrutural) coerentes com o crescimento do volume de recursos necessários à função de instituição emprestadora de última instância e com a grandeza das crises recorrentes dos mercados monetário e financeiro desregulamentados.

No jogo desenvolvido dentro do mercado político das relações internacionais, preponderam os interesses das nações mais ricas, em especial dos Estados Unidos. Neste aspecto, os interesses da superpotência mostram uma equivalência entre os interesses do governo norte-americano e os das corporações financeiras daquele país. É possível inferir que há uma forte relação entre a estrutura organizacional do FMI (no tocante à prática dos empréstimos e da governança interna) e o exercício da política externa norte-americana. Dois objetivos podem ser perseguidos pelos Estados Unidos com esta relação: *i*) por meio do exercício da influência externa sobre o FMI, os *policymakers* podem atender aos interesses dos grupos que dão suporte às coalizões de governo; e *ii*) o governo norte-americano pode perseguir seus objetivos de política externa, criando jogos de múltiplos níveis a partir das barganhas estabelecidas na concessão dos empréstimos (Oatley e Yackee, 2000, p. 5).

A coincidência de interesses das corporações financeiras americanas e da política externa dos Estados Unidos é um traço que se mantém desde o governo Reagan até a crise financeira global de 2007-2008 (Coelho, 2012). O que poderia ser entendido como uma circunstância tornou-se uma política de Estado, refletindo a forte relação entre o regime de acumulação sob a dominância financeira e as preferências de política externa da grande potência.

A prevalência de interesses é garantida pela assimetria na distribuição de votos dentro do FMI. No caso dos Estados Unidos, há um fator adicional, como é amplamente sabido, seu poder de veto, em virtude de sua quantidade de votos

exceder os 16% (corte necessário para o exercício do poder de veto). Embora o poder de veto não possa ser exercido no tocante à concessão de empréstimos, ele confere aos Estados Unidos o poder de estabelecer jogos de múltiplos níveis, cruzando diferentes interesses em mais de uma situação de barganha. Por sua vez, o diretor executivo dos Estados Unidos no FMI é obrigado a tomar suas decisões sob consulta ao Departamento do Tesouro americano, estabelecendo-se uma cadeia de comando que liga os interesses do governo americano, nas suas dimensões doméstica e externa, com a política de empréstimo do FMI.

a alta finança intersecta-se com a alta política. Interações estratégicas entre governos – o foco tradicional da análise de política externa – estão crescentemente ligadas com interações estratégicas entre instituições públicas e privadas tanto nos países devedores como nos países credores. A lista de deveres dos jogadores no “jogo do dinheiro” é rica e variada. (...) Do ponto de vista de um grande país credor, como os Estados Unidos, o principal impacto destas interações está no número e na substância destas “ligações” em termos de política externa (Cohen, 1985/2008, p. 110).

À medida que o contexto financeiro internacional foi sendo desregulamentado, em compasso com a expansão das finanças privadas, os interesses do capital financeiro tornaram-se mais complexos, densos e efetivos dentro do jogo político nos planos domésticos dos países de origem dos grandes fundos líquidos privados. Seja como financiadores de campanhas eleitorais, seja como agentes diretos no controle de instâncias governamentais, a captura da “política” pelo capital financeiro produziu uma convergência entre interesses de curto prazo dos atores públicos e privados e interesses de longo prazo da grande potência americana, que se beneficiou sobremaneira do contexto desregulacionista, no qual cumpriu papel de importância basilar o FMI.

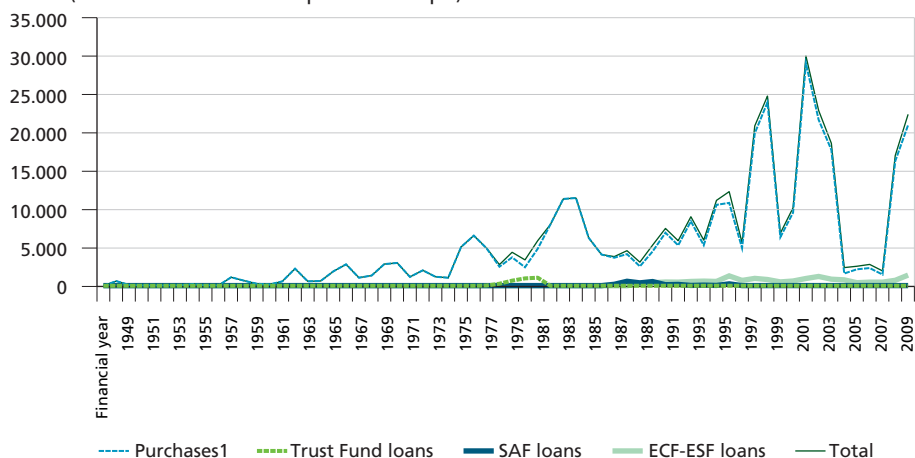
O ciclo de crédito internacional estabelece, nesse contexto, um movimento que sucessivamente começa por uma expansão da oferta internacional de fluxos líquidos, queda dos custos de empréstimo, inflação de ativos, bolhas especulativas e retração voluntária de recursos. Neste contexto, a oferta de recursos do FMI diminui na fase de expansão do crédito privado e volta na fase de escassez, com a função de dar suporte aos desequilíbrios do balanço de pagamentos que emergem nos processos críticos.

O gráfico 1 mostra uma sucessão de ciclos de empréstimos do FMI. Nele podem-se perceber três momentos, nos últimos trinta anos, em que os fluxos diminuem: 1987-1994; e 2002-2003; e 2003-2008.⁴ Estes momentos confirmam a relação inversa entre a oferta de fundos privados e a oferta de recursos do FMI. Também confirmam o papel de prestador de última instância da instituição, em conformidade com a intensa expansão dos empréstimos multilaterais nos

4. Para detalhes, ver anexo A.

momentos subsequentes às crises financeiras da segunda metade dos anos 1990 e da crise financeira e econômica de 2007-2008. Por último, os dados mostram: *i)* uma relação direta entre a expansão dos sistemas de intermediação financeira privada nos negócios internacionais e o aumento na volatilidade dos empréstimos do FMI; *ii)* a baixa volatilidade no período que vai até a primeira crise do petróleo (1973) e onde predominavam os empréstimos oficiais e *commercial papers*; e *iii)* a partir daí, o aumento do volume da demanda pelos recursos do FMI, refletindo a ampliação da volatilidade sistêmica.

GRÁFICO 1
Evolução dos empréstimos do FMI
(Em milhões de direitos especiais de saque)



Fonte: IMF (2010).

Elaboração do autor.

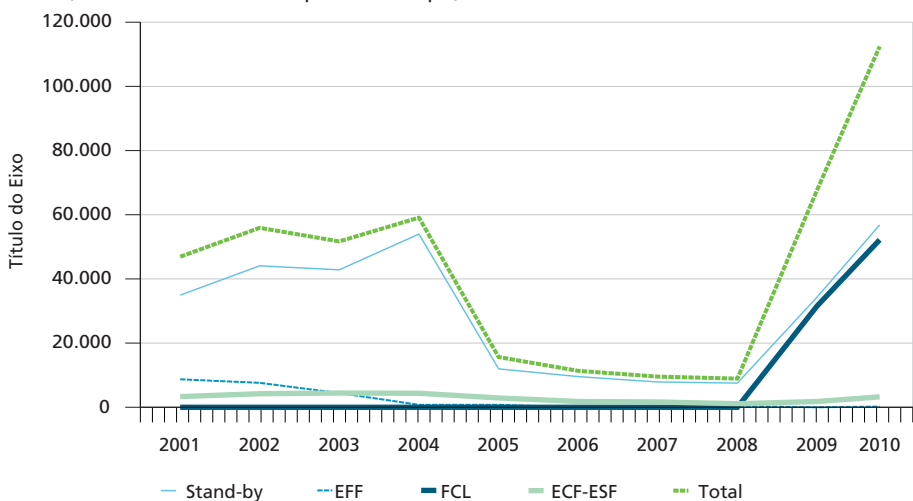
Obs.: ECF = Extended Credit Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; e SAF = Structural Adjustment Facility.

O ciclo mais recente de empréstimos institucionais, que vai de 2001 a 2010, mostra com mais detalhamento a evolução dos acordos. Conforme se observa no gráfico 2,⁵ entre 2004 e 2008, há uma queda acentuada no volume de empréstimos do FMI. Na medida em que a crise avança, os empréstimos voltam com força, numa ação *ad hoc* para remediar os efeitos devastadores da escassez de oferta de recursos líquidos voluntários. Neste momento predominam os recursos de tipo Stand-by e Flexibility Credit Line (FCL). Estes últimos, que têm um caráter precaucionário e são flexíveis em termos de condicionalidades, permitem desembolsos rápidos, emergenciais. São empréstimos, por excelência, de última instância. O volume de recursos concentrados em Stand-by e FCL, no biênio 2009-2010, chegou a 175,81 bilhões em direitos especiais de saque.

5. Dados extraídos do anexo B.

GRÁFICO 2

Acordos em funcionamento (30 de abril de 2001 e 30 de abril de 2010)
(Em milhões de direitos especiais de saque)



Fonte: IMF (2010).

Elaboração do autor.

Obs.: ECF = Extended Credit Facility; EFF = Extended Fund Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; e FCL = Flexible Credit Line.

Sob a emergência da crise, a pressão por recursos aumenta e o jogo de barganha toma contornos dramáticos para os países mais endividados. A função precípua do FMI deixa de ser meramente tecnocrática, adquirindo um caráter político inquestionável. A relação entre a instituição e os países é permeada pela relação entre os interesses das coalisões domésticas de poder e os interesses dos detentores da riqueza líquida. Eles são ávidos por diminuir ao máximo os custos da crise, repassando-os socialmente para serem absorvidos pelos mais vulneráveis e sensíveis aos ciclos dos negócios, que formalmente aparecem como Estados soberanos, em cujo interior habitam aqueles que efetivamente terão de arcar coletivamente com os custos dos ajustes. Em certo sentido, o jogo reside num conjunto de manobras para transferência dos custos do ajuste. Desta maneira, o FMI transformou-se num instrumento deste jogo e representa uma figura institucional que entra em ação para resolver problemas de interação interestatais e entre as sociedades civís⁶ e os Estados soberanos. É uma figura institucional que absorve os custos políticos dos ajustes cíclicos e transforma, *pro forma*, as relações interestatais em problemas restritos ao campo econômico, reduzindo o escopo analítico e diminuindo o alcance das discussões coletivas no plano das relações internacionais. Ainda que seja desta forma, a eficácia institucional reside muito mais na sua funcionalidade política em relação aos interesses hierárquicos do sistema de Estados que nos aspectos propositivos de sua criação, enquanto uma instituição destinada a diminuir

6. Utiliza-se aqui o termo sociedade civil num sentido amplo, envolvendo todos os atores que estão fora do espaço circunscrito aos aparelhos de Estado.

a instabilidade monetária e financeira internacional. Mesmo porque, a atuação como instituição emprestadora de última instância pode resultar na ampliação dos problemas de *moral hazard*,⁷ dando sobrevida a um sistema financeiro cujo funcionamento premia as atitudes oportunistas de Estados e atores privados. Neste contexto de interesses cruzados, entre a instituição, os Estados soberanos e os atores privados, deve-se levar em consideração que crises financeiras não são uma situação contextual ruim para o FMI, afinal, são elas que aumentam sua importância funcional.

5 POLÍTICA DE EMPRÉSTIMOS, ALTERAÇÕES NA HIERARQUIA INTERESTATAL E REFORMA DO FMI

A necessidade de aumento da disponibilidade de recursos do FMI para fazer frente à crise financeira internacional colocou um ingrediente importante nas discussões sobre a reforma institucional, criando condições objetivas para o aumento do grau de influência dos países emergentes. Isto pode ser observado pelo peso crescente do G20 como fórum para resolução de conflitos e solução de controvérsias.

Há uma relação importante entre a política de empréstimos e a utilização destes como mecanismos de *enforcement* hierárquico no interior do sistema de Estados. A utilização do mecanismo de condicionalidades permite que se transmita, por meio de uma relação creditícia, uma intermediação simbólica. A posição material vantajosa do credor permite-lhe escrever as regras do jogo, definindo o conteúdo normativo dos empréstimos. A substância das condicionalidades é formada por uma idealização em termos de políticas públicas, mais precisamente da política macroeconômica em suas dimensões fiscal, monetária e cambial. Três elementos estão dispostos de forma entrelaçada no processo de definição e execução das políticas de empréstimo: ideias, capacidades materiais e instituições.⁸

Quando há uma alteração no lócus da resolução de conflitos, como a passagem do G7 para o G20, o que se observa é uma alteração incremental com possíveis consequências de longo prazo na tomada de decisões; alteração esta que capta mudanças de ordem estrutural na hierarquia dos Estados (alterações na distribuição das capacidades materiais destrutivas e construtivas). Os elementos ideacionais talvez sejam os últimos a serem afetados, demorando mais tempo para refletirem a formação de novos consensos dentro do sistema de Estados, os quais correspondem às acomodações na hierarquia sistêmica. Para que haja uma efetiva alteração no modo como as instituições internacionais enxergam os problemas, é preciso que haja uma alteração no plano das ideias dominantes. Alterações de ideias no sentido dos princípios que orientam as regras e o funcionamento dos instrumentos institucionais. O contexto no qual a dinâmica institucional opera é complexo e interdependente, envolvendo atores estatais e não estatais.

7. Os riscos de *default* são transferidos dos credores privados para o FMI e para os Estados soberanos, incentivando a recorrência de exposição temerária ao risco.

8. Ver Cox (1981).

As interações que se estabelecem transcendem os aspectos puramente financeiros (não se trata de meros mecanismos de intermediação financeira). Nelas, os interesses do mercado financeiro transbordam para a esfera soberana e se materializam na esfera institucional multilateral, que aparece como um nexo de intermediação financeira e ideológica. Os interesses de política externa, na arena das relações internacionais, são cruzados com as interações que se conformam no universo institucional multilateral.

As mudanças no plano das ideias, que tem efeitos sobre as condicionalidades, passam por transformações no regime financeiro internacional e na forma de regulação do sistema. A crise financeira de 2007-2008 reflete, do ponto de vista institucional, na criação de mecanismos emergenciais de empréstimos, na redistribuição das cotas e na reforma geral das instituições financeiras multilaterais. A crise abre espaço para que alterações na distribuição das capacidades materiais, já em curso no sistema de estados, possam penetrar, mesmo que de forma incremental, o universo institucional.

Assiste-se, portanto, a uma modificação nas cotas que corresponde à mobilidade no interior do sistema de Estados, em que antigos países devedores (como o Brasil) passam à condição credora e vice-versa. Esta alteração afetou a tomada interna de decisões no FMI de forma incremental. Contudo, não alterou, ainda, de forma substantiva o regime financeiro internacional, afetando, portanto, de forma pouco impressiva o plano das ideias.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo procurou analisar a evolução das políticas de empréstimos do FMI à luz das transformações no sistema de Estados. Tomou como hipótese a perspectiva defendida por vários autores de que a dinâmica institucional da política de empréstimos obedece a critérios geopolíticos e está afetada pela hierarquia de riqueza e prestígio internacional.

Em última instância, procurou-se demonstrar que as alterações ocorridas na distribuição das capacidades materiais entre as unidades soberanas resultam em transformações institucionais, inclusive modificações nas políticas de empréstimo do FMI. Porém, conforme se pode inferir, o alcance destas alterações ainda é limitado quando se analisam as transformações no plano das ideias.

Uma das mais recentes inovações em termos de instrumentos de empréstimo,⁹ que corresponde às linhas de crédito flexíveis, tem como característica a baixa exigência em termos de condicionalidades formais, o que pode ser interpretado como um relaxamento temporário de contrapartidas, em função do alcance da crise financeira internacional. Este tipo de inovação não permite que se conclua que alterações ideacionais de longo prazo estejam em curso no FMI.

9. A última modificação foi a criação da Linha de Precaução e Liquidez (LPL), que é mais flexível e pode ser utilizada em diversas circunstâncias (seja como um seguro para choques futuros, seja como fundo de liquidez emergencial). Agrega-se, nesta perspectiva, o Instrumento de Financiamento Rápido (IFR), que inclui fundos contra catástrofe e choques exógenos (FMI, 2011).

Por fim, pode-se inferir que, com o processo de desregulamentação financeira, que tem sua origem no desmonte da arquitetura financeira internacional de Bretton Woods, houve um aumento na volatilidade do ciclo de negócios internacionais, refletido no aumento da volatilidade do ciclo de empréstimos do FMI. Como as crises se tornaram mais recorrentes, a suposta perda de funcionalidade do FMI, em função do aumento da oferta de recursos voluntários privados, não se confirmou. A crise é um alimento permanente para o FMI. A instituição vem se afirmando nas interações internacionais por meio de seu papel de emprestadora de última instância. Embora se operem mudanças importantes nas relações internacionais, não se pode inferir que se esteja diante de um momento de tipo Bretton Woods (Helleiner, 2010)

REFERÊNCIAS

- COELHO, J. C. Trajetórias e interesses: os EUA e as finanças globalizadas num contexto de crise e transição. **Revista de economia política**, v. 31, n. 5, p. 771-793, 2011.
- COHEN, B. International debt and linkage strategies: some foreign-policy implications for the United States (1985). In: COHEN, B. **Global monetary governance**. London: Routledge, 2008. p. 109-135.
- COPELOVITCH, M. S. **The International Monetary Fund in the global economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- COX, R. W. Social Forces, states, and world orders: beyond international relations theory. 1981. In: COX, R. W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to world order**. 2. ed. Londres: Cambridge University Press, 1999.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Annual report 2010: supporting a balanced global recovery**. Washington: FMI, 2010. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ar10_eng.pdf>.
- _____. **IMF Lending at a Glance**. Washington: FMI, 19 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/map/lending/index.htm>>.
- HELLEINER, E. A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance. **International affairs**, v. 3, 2010.
- OATLEY, T.; YACKEE, J. **Political determinants of IMF balance of payments lending: the curse of carabosse?** Chapel Hill: Department of Political Science University of North Carolina at Chapel Hill May, 2000. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~toatley/imf.pdf>>.
- THACKER, S. C. The high politics of IMF lending. **World politics**, n. 52, p.38-75, Oct. 1999.

ANEXOS

ANEXO A

TABELA A.1

Evolução das aquisições de recursos, desembolsos e repagamentos (1948-2010)¹
 (Em milhões de direitos especiais de saque)

	Aquisições e desembolsos				Requisições e repagamentos				Total	Total fund credit outstanding ³	
	Aquisições ²		Trust fund loans		Requisições		Trust fund repayments				Total
	Stand-by	ECF+ESF loans	SAF loans	ECF+ESF loans	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF			
1948	606	—	—	—	—	—	—	—	—	133	
1949	119	—	—	—	—	—	—	—	—	193	
1950	52	—	—	—	24	—	—	—	24	204	
1951	28	—	—	—	19	—	—	—	19	176	
1952	46	—	—	—	37	—	—	—	37	214	
1953	66	—	—	—	185	—	—	—	185	178	
1954	231	—	—	—	145	—	—	—	145	132	
1955	49	—	—	—	276	—	—	—	276	55	
1956	39	—	—	—	272	—	—	—	272	72	
1957	1,114	—	—	—	75	—	—	—	75	611	
1958	666	—	—	—	87	—	—	—	87	1,027	
1959	264	—	—	—	537	—	—	—	537	898	
1960	166	—	—	—	522	—	—	—	522	330	
1961	577	—	—	—	659	—	—	—	659	552	

(Continua)

	Aquisições e desembolsos						Requisições e repagamentos					
	Aquisições ²			Trust fund loans			Trust fund repayments			Total fund credit outstanding ³		
	Stand-by		ECF-ESF loans	SAF loans		ECF-ESF loans	Stand-by		Trust fund repayments	SAF/ECF-ESF repayments		Total
	Stand-by	EFF	FCL	EFF	FCL	EFF	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF	Total	
1962	2,243	—	—	—	—	2,243	1,260	—	—	1,260	1,023	
1963	580	—	—	—	—	580	807	—	—	807	1,059	
1964	626	—	—	—	—	626	380	—	—	380	952	
1965	1,897	—	—	—	—	1,897	517	—	—	517	1,480	
1966	2,817	—	—	—	—	2,817	406	—	—	406	3,039	
1967	1,061	—	—	—	—	1,061	340	—	—	340	2,945	
1968	1,348	—	—	—	—	1,348	1,116	—	—	1,116	2,463	
1969	2,839	—	—	—	—	2,839	1,542	—	—	1,542	3,299	
1970	2,996	—	—	—	—	2,996	1,671	—	—	1,671	4,020	
1971	1,167	—	—	—	—	1,167	1,657	—	—	1,657	2,556	
1972	2,028	—	—	—	—	2,028	3,122	—	—	3,122	840	
1973	1,175	—	—	—	—	1,175	540	—	—	540	998	
1974	1,058	—	—	—	—	1,058	672	—	—	672	1,085	
1975	5,102	—	—	—	—	5,102	518	—	—	518	4,869	
1976	6,591	—	—	—	—	6,591	960	—	—	960	9,760	
1977	4,910	32	—	—	—	4,942	868	—	—	868	13,687	
1978	2,503	268	—	—	—	2,771	4,485	—	—	4,485	12,366	
1979	3,720	670	—	—	—	4,390	4,859	—	—	4,859	9,843	
1980	2,433	962	—	—	—	3,395	3,776	—	—	3,776	9,967	
1981	4,860	1,060	—	—	—	5,920	2,853	—	—	2,853	12,536	

(Continua)

	Aquisições e desembolsos				Requisições e repagamentos				
	Aquisições ²		Trust fund loans		Trust fund repayments		Total fund credit outstanding ³		
	Stand-by	EFF	SAF loans	ECF-ESF loans	Stand-by	EFF	FCL	Total	
									FCL
1982	8,041	—	—	—	2,010	—	—	2,010	17,793
1983	11,392	—	—	—	1,555	18	—	1,574	26,563
1984	11,518	—	—	—	2,018	111	—	2,129	34,603
1985	6,289	—	—	—	2,730	212	—	2,943	37,622
1986	4,101	—	—	—	4,289	413	—	4,702	36,877
1987	3,685	—	139	—	6,169	579	—	6,749	33,443
1988	4,153	—	445	—	7,935	528	—	8,463	29,543
1989	2,541	—	290	264	6,258	447	—	6,705	25,520
1990	4,503	—	419	408	6,042	356	—	6,398	24,388
1991	6,955	—	84	491	5,440	168	—	5,608	25,603
1992	5,308	—	125	483	4,768	—	1	4,770	26,736
1993	8,465	—	20	573	4,083	—	36	4,119	28,496
1994	5,325	—	50	612	4,348	52	112	4,513	29,889
1995	10,615	—	14	573	3,984	4	244	4,231	36,837
1996	10,870	—	182	1,295	6,698	7	395	7,100	42,040
1997	4,939	—	—	705	6,668	5	524	7,196	40,488
1998	20,000	—	—	973	3,789	1	595	4,385	56,026
1999	24,071	—	—	826	10,465	—	627	11,092	67,175
2000	6,377	—	—	513	22,993	—	634	23,627	50,370
2001	9,599	—	—	630	11,243	—	588	11,831	48,691

(Continua)

(Continuação)

	Aquisições e desembolsos					Requisições e repagamentos					
	Aquisições ²		Trust fund loans		ECF-ESF loans	Requisições		Trust fund repayments		Total	Total fund credit outstanding ³
	Stand-by		EFF	FCL	ECF-ESF	Stand-by		EFF	FCL	ECF-ESF	Total
2002	29,194	—	—	—	952	19,207	—	—	777	19,976	58,699
2003	21,784	—	—	—	1,218	7,784	—	—	928	8,712	72,879
2004	17,830	—	—	—	865	21,638	—	—	890	22,528	69,031
2005	1,614	—	—	—	771	13,907	—	—	923	14,830	56,576
2006	2,156	—	—	—	403	32,783	—	—	3,208	35,991	23,144
2007	2,329	—	—	—	477	14,166	—	—	512	14,678	11,216
2008	1,468	—	—	—	484	2,905	—	—	419	3,324	9,844
2009	16,363	—	—	—	719	1,833	—	—	468	2,301	24,625
2010	21,087	—	—	—	1,402	275	—	—	489	764	46,349

Fonte: IMF Financial Operations and Transactions. IMF Annual Report 2010. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/arr/2010/eng/index.htm>.

Notas: ¹ Final do ano fiscal, 30 de abril.² Incluem retiradas em parcelas.³ Excluem as retiradas das parcelas de reservas; incluem débitos a pagar de empréstimos do Saudi Fund for Development.

Obs: ECF = Extended Credit Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; SAF = Structural Adjustment Facility; SDR = Special Drawing Right.

ANEXO B
TABELA B.1
Acordos em funcionamento (2001-2010)¹

	Número de acordos				Quantidades comprometidas sob os acordos (em milhões de direitos especiais de saque)					
	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF	Total	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF	Total
2001	17	8	—	37	62	34,906	8,697	—	3,298	46,901
2002	13	4	—	35	52	44,095	7,643	—	4,201	55,939
2003	15	3	—	36	54	42,807	4,432	—	4,450	51,689
2004	11	2	—	36	49	53,944	794	—	4,356	59,094
2005	10	2	—	31	43	11,992	794	—	2,878	15,664
2006	10	1	—	27	38	9,534	9	—	1,770	11,313
2007	6	1	—	29	36	7,864	9	—	1,664	9,537
2008	7	2	—	25	34	7,507	351	—	1,089	8,948
2009	15	0	1	28	44	34,326	—	31,528	1,813	67,668
2010	21	2	3	30	56	56,773	205	52,184	3,244	112,406

Fonte: IMF Financial Operations and Transactions. IMF Annual Report 2010. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/index.htm>.

Nota: ¹ Final do ano fiscal: 30 de abril.

Obs.: 1. As somas não são exatas por conta dos arredondamentos.

2. ECF = Extended Credit Facility; EFF = Extended Fund Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; FCL = Flexible Credit Line; e SDR = Special Drawing Right.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Fábio Oki

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em pólen soft 80g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul-Sul. O campo de atuação é o da política internacional e da economia política internacional, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais, culturais, securitárias e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de cerca de 150 palavras; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i)* Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, sem identificação dos autores –, em formato PDF; e *ii)* Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail* tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

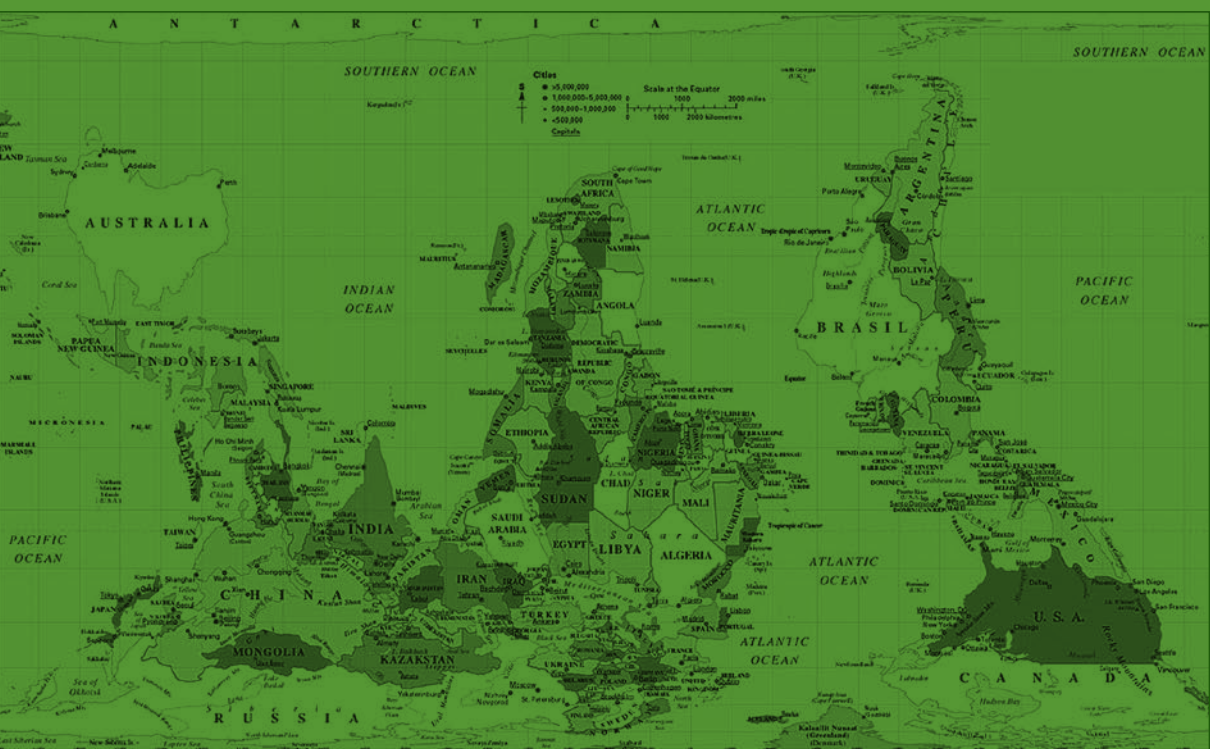
Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

