

CADERNOS PROLAM/USP

15

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES



USP

LEIt

COOPERAÇÃO MILITAR NO MERCOSUL E SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS INTERNACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES E ARTICULAÇÕES SUB-REGIONAIS

Lairton Ribeiro de Oliveira^()*

Resumo: A solução pacífica dos conflitos e a integração regional são temas em evidência no âmbito do Direito e das complexas relações internacionais. Esses temas, aliados a perspectivas para o fortalecimento do multilateralismo, constituem-se no pano de fundo para o desenvolvimento deste trabalho, especificamente em relação ao Mercosul, onde vigora um cenário de confiança mútua e cooperação militar, sobretudo no que diz respeito à contribuição com as Nações Unidas para administração e solução de crises e conflitos. Esse ambiente materializa-se, atualmente, na participação conjunta na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti — MINUSTAH, considerada como marco inaugural de um novo paradigma de intervenção das Nações Unidas. A partir das hipóteses de alcance de um considerável nível de cooperação militar no Mercosul, bem como de um acúmulo de experiências por participações comuns nas Operações de Paz da ONU, vislumbra-se, como perspectiva, que estão postas as condições para o aprofundamento da integração militar na região, no sentido de se constituir mecanismos conjuntos de treinamento de militares e civis para as referidas operações, bem como para a possível formação de uma Força de Paz Mercosulina para atuar, sob mandato das Nações Unidas, nos conflitos considerados de menor intensidade.

Palavras-chave: Mercosul, Cooperação Militar, Solução de Conflitos, Perspectivas de Integração Militar no Mercosul.

Abstract: The peaceful solution and the regional integration are themes in evidence in Law sphere and in the international complex relations. These themes summed to the strengthening of the Multilateralism, constitute the background for the development of this work, specifically concerning the Mercosur where it exists a scenery of mutual trust and military cooperation rules. This environment currently is materialized in the joint participation of the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti — MINUSTAH, which is considered as an inaugural mark of a new intervention paradigm of the United Nations. From the hypothesis of a considerable level of military cooperation in the Mercosur, as well as an accumulation of experiences through common participations, the perspectives are to deepening the military integration in the region, constituting joint mechanisms of military and civilian training to the referred operations, as well as for the possible creation of a Mercosur Peace Force to act, under the mandate of the United Nations, in conflicts considered of low intensity.

Keywords: Mercosur, Military Cooperation, Conflict Solution, Perspectives of Military Integration in Mercosur.

(*) Bacharel em Direito e Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: lairtonisma@gmail.com. Recebido em 24.1.09 e aceito em 27.4.09.

INTRODUÇÃO

A dinamicidade e a complexidade das relações entre Estados exigem mecanismos políticos e jurídicos suficientemente compatíveis para orientar a convivência pacífica no sistema internacional. Além disso, a proliferação de atores públicos e privados, cuja influência manifesta-se nas mais diversas situações do cotidiano mundial, requer ampla coordenação, constituindo-se significativo desafio às Relações e ao Direito Internacional⁽¹⁾.

Nesse amplo emaranhado de interconexões, marcado pela defesa de interesses múltiplos e díspares, bem como pelo aprofundamento da desigualdade entre ricos e pobres, interna e externamente aos Estados, não raro surgem divergências que por vezes exacerbam a capacidade de solução, através de meios pacíficos, político-diplomáticos e/ou jurídicos.

Dessas decorrem conflitos em diferentes graus de intensidade que, por seus potenciais danos materiais e humanos, necessitam de tempestiva e firme atuação multilateral internacional, através dos organismos internacionais, para auxiliar, mediar ou impor uma solução, com vistas a minorar o sofrimento das vítimas dos conflitos deflagrados internamente ou entre Estados.

Diante da não consolidação de um Sistema de Segurança Coletivo eficaz, no seio do organismo internacional de alcance universal, as Nações Unidas, e da proliferação de crises e conflitos, sobretudo no interior de Países Menos Avançados (PMA)⁽²⁾, urge a necessidade de articulação entre Estados para fornecer os meios materiais e humanos àquele organismo, a fim de que possa exercer sua principal competência, a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Nesse contexto, esse artigo objetiva o estudo sobre uma problemática acerca da cooperação militar no processo de integração sub-regional do sul da América do Sul, o Mercado Comum do Sul (Mercosul)⁽³⁾, voltada à atuação conjunta para apoio aos processos de paz conduzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), através de suas Operações de Apoio à Paz⁽⁴⁾.

(1) Cumpre apresentar a definição de Direito Internacional Público, elaborada por Accioli, *apud* Seitenfus (2006, p. 29): “conjunto de princípios ou regras destinados a reger os direitos e deveres internacionais, tanto dos Estados ou outros organismos análogos, quanto dos indivíduos”.

(2) A lista dos 50 Países Menos Avançados, elaborada segundo critérios adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) — Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Boa governança e independência econômica — consta no endereço eletrônico <<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/list.htm>>. Destes, 34 países pertencem ao continente africano e apenas 1 se encontra na América, o Haiti. Destaque-se que o Cabo Verde está em processo de saída da lista dos PMA, haja vista ter obtido decisão favorável do ECOSOC, no início de 2008, no sentido de promovê-lo ao patamar de País de Desenvolvimento Médio, reduzindo-se, assim, o número de PMA para 49.

(3) A delimitação espacial desse estudo se dá considerando-se os quatro sócios signatários do Tratado de Assunção — que constituiu o Mercosul — (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o Chile, associado, por este possuir política de apoio às intervenções onusianas, similar aos sócios, constituindo-se a região comumente designada por Cone Sul. Os demais associados e a Venezuela — em processo de adesão como membro pleno —, por não possuírem um significativo histórico de aproximação militar e de contribuição com as Operações de Apoio à Paz, não serão objeto dessa análise, podendo, por óbvio, participar de qualquer mecanismo que venha a ser criado no âmbito do Bloco, no contexto do presente estudo.

(4) Os complexos e multidisciplinares mecanismos de resolução de conflitos recebem atualmente essa denominação. Até então, as intervenções onusianas eram genericamente denominadas de Operações de Paz, as quais compreendiam tanto as Operações de Manutenção da Paz e Operações de Imposição da Paz, baseadas no Cap. VI e VII da Carta de São Francisco, respectivamente.

Norteados pela problemática traduzida no questionamento sobre o alcance ou não de um patamar mínimo de confiança mútua entre os países do Bloco, capaz de justificar o aprofundamento dos níveis de integração militar, através da formação de Instituições regionais destinadas a servir às Nações Unidas na solução das crises e conflitos, sobretudo recorrentes nos PMA, pretende-se desenvolver o tema sob três eixos.

O primeiro deles destina-se à tentativa de diagnosticar a evolução das ações de demonstração de confiança mútua entre as estruturas político-governamentais e militares, caracterizadora da cooperação militar no âmbito sub-regional (item 1).

Posteriormente (item 2), tentar-se-á evidenciar a contribuição prestada pelos países do Bloco nas atividades desenvolvidas pelas Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais, cujo ponto culminante reside na atual atuação sul-americana no processo de estabilização do Haiti.

A partir desses eixos temáticos, a terceira parte do trabalho (item 3) destina-se à tentativa de delinear possíveis articulações e perspectivas para consolidação da integração militar no âmbito do Bloco, levando-se em conta a experiência regional nos processos de intervenção onusianos e a necessidade de assunção de maiores responsabilidades pelos países considerados, no contexto de um novo paradigma de solução dos conflitos internacionais, sobretudo em relação à cooperação altruística e solidária com aqueles que ainda se encontram em crise, figurantes da condição de menos avançados.

Convém alertar que o estudo não aborda formas de articulação militar destinadas às tradicionais ações de defesa e segurança, tais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como não busca especular sobre a possível criação de um exército do Mercosul, voltando-se apenas a perquirir sobre mecanismos ou arranjos regionais destinados às ações de apoio aos processos de paz.

Portanto, o enfoque principal considera as intervenções realizadas no contexto dos países menos avançados, excluindo-se dos propósitos dessa investigação/proposta as intervenções onusianas de caráter impositivo, realizadas em conflitos entre Estados do Norte — cujos potenciais bélicos superam as possibilidades militares e econômicas dos países Mercosulinos — normalmente realizadas com apoio das potências econômicas e militares setentrionais, tal como foi a “Guerra do Golfo”, no início da década de 1990 e a intervenção no Afeganistão, logo no alvorecer deste século.

COOPERAÇÃO MILITAR NO MERCOSUL

Analisar aspectos relativos à cooperação militar sub-regional requer uma abordagem geral sobre o contexto normativo internacional a que estão sujeitos os partícipes desta iniciativa.

Para tanto, cumpre referenciar, embora de forma não exaustiva, os principais organismos internacionais de alcance regional e /ou universal, dos quais fazem parte os países do Bloco.

Inicialmente, destaque-se que tanto os Estados sócios quanto os associados do Mercosul são membros originários da Organização das Nações Unidas⁽⁵⁾ e, nessa condição, signatários da Carta de São Francisco que disciplina, mundialmente, a atividade militar externa dos Estados, vedando o recurso à Guerra e às ações unilaterais, excetuados os casos de defesa legítima a uma agressão externa.

A Carta, além de positivar formas de solução pacífica dos conflitos, prevê um Sistema de Segurança Coletivo e define os parâmetros para o emprego do recurso à força, bem como avoca a responsabilidade principal de autorizar, constituir e conduzir os processos de intervenção militar, quando estes se tornam inevitáveis, prescrevendo a obrigação de seus membros em contribuir com os meios necessários.

Inobstante, o capítulo VIII da Carta prescreve a possibilidade de formação de acordos ou entidades regionais a quem podem ser transferidas responsabilidades pela condução de processos de solução de conflitos, com emprego de Força Militar, no âmbito espacial considerado, sob a autorização e supervisão do Conselho de Segurança e de acordo com os ditames onusianos.

Arraiçadas em tal permissividade surgem as Organizações regionais, tais como a OEA, em 1948⁽⁶⁾, que segue os preceitos da Carta da ONU, prevendo, em consonância com esta, formas pacíficas de resolução dos conflitos, bem como competências e responsabilidades a serem cumpridas pelos seus membros, em relação aos assuntos correlatos ao emprego militar, sobretudo através de um sistema de segurança coletivo para manutenção da paz e resposta a atos de agressão aos signatários do continente.

A partir desse instrumento regulatório derivam instrumentos normativos, resoluções e foros regionais pan-americanos destinados a coordenar as formas de emprego dos meios militares e as políticas de defesa dos Estados membros.

Importante instrumento a ser considerado é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)⁽⁷⁾, correspondente continental às articulações Europeias e Orientais de cunho militar em âmbito regional. O TIAR, apesar de anteceder à OEA, mantém afinidade com esta, pois o principal objeto do Tratado — a assistência recíproca — encontra-se positivado no Cap. VI de sua Carta, ao dispor sobre o mecanismo de Segurança Coletivo continental.

O mecanismo prevê o compromisso dos Estados Americanos de apoiar um Estado que sofra agressão externa, a partir do entendimento de que a agressão a um Estado

(5) Tanto os países sócios do Mercosul — Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (em processo de admissão como membro) — quanto os associados — Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru — fazem parte do grupo de 51 países-membros originários das Nações Unidas, por terem participado da elaboração da Carta e formalizado essa condição, assinando-a e ratificando-a no ano de 1945, conforme estabelece seu art. 3º.

(6) O texto atualizado da Carta da OEA pode ser encontrado em Seitenfus (2004, p.115). Em 1994 a OEA realizou a Reunião de Especialistas sobre Medidas de Fomento da Confiança e Mecanismos de Segurança na Região, cujo documento final estabeleceu importantes medidas na área militar a serem observadas por seus membros, tais como: determinações sobre informação e coordenação de exercícios a serem executados nas áreas de fronteira, intercâmbio de informações orçamentárias, compras, produção, pesquisa, estratégia, organização das forças, intercâmbios de alunos de escolas de formação e aperfeiçoamento de militares, visitas entre unidades militares, compartilhamento de experiências sobre operações de paz e recomendação sobre a necessidade de realização de exercícios conjuntos.

(7) *Idem*, p. 351.

deve ser considerada como ofensa a todos os demais⁽⁸⁾, cuja ação coletiva se ampara no exercício de um direito imaneente de legítima defesa individual ou coletiva, capitulado no art. 51 da Carta das Nações Unidas.

Além do TIAR, devem ser considerados outros mecanismos hemisféricos de coordenação diplomático-militar surgidos antes mesmo da Carta das Nações Unidas, nomeadamente a partir das exigências de coordenação das ações de defesa e segurança do continente no contexto da 2ª Guerra Mundial.

Dentre estes pode ser citada a Junta Interamericana de Defesa (JID)⁽⁹⁾, foro internacional criado em 1942, voltado à análise e proposição de medidas necessárias à consolidação da defesa do hemisfério, a partir de estudos elaborados por técnicos militares dos Estados integrantes.

No tocante ao âmbito técnico militar, relativamente a mecanismos regionais de concertação, pode ser citada a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA)⁽¹⁰⁾, criada em 1960, a exemplo da Conferência Naval Interamericana e do Sistema de Cooperação das Forças Aéreas, instrumentos idealizados com objetivo de tratar regionalmente os assuntos correlatos a suas missões específicas em relação à segurança.

A CEA, fórum militar multilateral, tenciona aprofundar a integração e a cooperação entre os exércitos dos países do continente americano, bem como elaborar estratégias de defesa contra todas as ameaças à paz, à democracia e à liberdade dos países-membros.

No contexto sub-regional do extremo sul do continente americano, onde se desenvolve um processo de integração sub-regional, originalmente de cunho econômico, ainda não se tem institucionalizadas estruturas militares comuns, apesar de todos os sócios e associados integrarem os organismos supracitados.

Todavia, não se pode negar que diversas iniciativas de aproximação na área militar têm sido aprofundadas bi e multilateralmente, como forma de demonstrar o elevado grau de confiança recíproca, bem como o desenvolvimento da cooperação entre instituições militares, sobretudo em relação à temática da manutenção da paz, administração de crises e conflitos e do compartilhamento de doutrinas e estratégias na área de defesa e segurança.

A partir dessa constatação pretende-se verificar as diversas iniciativas que são adotadas na esfera político-governamental através dos acordos celebrados pelos dirigentes estatais e os mecanismos por eles criados no entorno do tema, e que se traduzem em

(8) O Tratado, assinado em 1947 e em vigor desde 1948, sofreu duro golpe em 1982, por ocasião da Guerra das Malvinas, entre Argentina e Inglaterra. Como os ingleses são parceiros tradicionais dos EUA e ambos integram a Organização do Tratado do Atlântico Norte — OTAN, os EUA ignoraram a previsão do TIAR e cooperaram com a Inglaterra na imposição de uma indigesta derrota aos argentinos, desqualificando o tratado. Esse acontecimento fortaleceu a tese de que o grande objetivo do Tratado foi manter os países americanos aliados aos norte-americanos durante o período da Guerra Fria, contra uma possível investida soviética.

(9) A JID foi criada pela Resolução XXXIX, na Terceira Reunião de Ministros de Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, de 22 de janeiro de 1942, no Rio de Janeiro, Brasil. Histórico e demais informações no sítio institucional da JID, <<http://www.jid.org/index.php?lang=PT>>.

(10) Histórico e informações sobre as atividades da CEA podem ser verificados na página institucional da mesma, no endereço <<http://www.redcea.org/HistoricalBackground.aspx?Language=3>>.

ações práticas nas estruturas militares, preliminarmente nos níveis de compartilhamento de conhecimentos, técnicas e doutrinas até o emprego conjunto de tropas militares em exercícios conjuntos.

PRINCIPAIS INICIATIVAS REGIONAIS NA ESFERA POLÍTICO-GOVERNAMENTAL DE REPERCUSSÃO MILITAR

O espaço geográfico que abriga o mais significativo processo de integração regional da América do Sul, o Mercosul, foi palco, no século XIX, de prolongados e sangrentos conflitos fronteiriços envolvendo, em duas ocasiões, os atuais sócios deste Bloco. Trata-se da Guerra da Cisplatina (1825-1829) — entre Argentina e Brasil — na disputa pelo atual território da República Oriental do Uruguai, na qual o grande vitorioso fora este último, pois obteve o reconhecimento de sua independência ao final do conflito — e, de 1864 a 1870, da Guerra da Tríplice Aliança — Argentina, Brasil e Uruguai — em que os aliados impuseram uma avassaladora derrota ao Paraguai, cujas consequências socioeconômicas até hoje são sentidas.

Apesar disso, o século XX trouxe consigo outra realidade para os povos do Cone Sul do Subcontinente Americano. A realidade belicosa passou a ser substituída gradativamente por aproximações político-diplomáticas e, na área militar, pela substituição de relações guerreiras por iniciativas de convivência pacífica, cooperação e fortalecimento da confiança mútua.

O quadro a seguir demonstra os principais acontecimentos que sintetizam a evolução:

| ANO | EVENTO | FINALIDADE/CARACTERÍSTICAS | PARTICIPANTES |
|------|---------------------------------|---|---|
| 1915 | Pacto ABC | Não agressão, consulta e arbitragem | Argentina, Brasil e Chile |
| 1932 | Tratado de Amizade e Cooperação | Coordenação de patrulhamento marítimo | Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai |
| 1967 | Tratado de Tlatelolco | Proscrição de armas nucleares | América Latina e Caribe |
| 1970 | Operação Condor ⁽¹¹⁾ | Missão policial de informação/cooperação na repressão às insurgências nos regimes militares | Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai |

(11) A década anterior foi marcada pela assunção do poder político pelos militares na América Latina, em especial nos países do Cone Sul, cujas estratégias de defesa consideravam sérias “hipóteses de conflito” entre ambos, fator que não impediu o surgimento, no início da década de 70, de uma polêmica aliança político-militar não ostensiva entre os regimes militares que governavam o Brasil, a Argentina, o Chile, a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai, conhecida por “Operação Condor”, considerada um acordo com o intento de facilitar a cooperação regional na repressão aos opositores dos regimes detentores do poder, a qual perdurou até a redemocratização destes países, em meados da década seguinte. Sobre este tema, imprescindível é a análise do artigo “Os voos do Condor”, Jornal da USP, 13 a 19 de junho de 2005, sobre palestra do jornalista

| ANO | EVENTO | FINALIDADE/CARACTERÍSTICAS | PARTICIPANTES |
|----------------------|---|--|--|
| 1982 | Guerra das Malvinas | Discreto apoio logístico brasileiro à primeira | Argentina e Inglaterra |
| 1985 | Declaração do Iguazu | Ideia de integração econômica e política no Cone Sul, 1ª medida de reorientação da política externa dos países, emergidos de regimes militares | Argentina e Brasil |
| 1986 | Zona de Paz e Cooperação | Ampliar o espaço para a integração e cooperação regional no Atlântico-Sul, aproximação militar, econômica e cultural | Leste da América Latina e oeste da África |
| 1986 | Ata de amizade | Democracia, Paz e Desenvolvimento | Argentina e Brasil |
| 1986 | Grupo do Rio | Democracia, coordenação, soluções para crises políticas, repressão a ilícitos, cooperação | América Latina e Caribe |
| 1991 | Tratado de Assunção | Instituiu o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) | Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai |
| 1991 | Acordo de Cooperação Nuclear | Desnuclearização militar na região, emprego para fins pacíficos (energéticos) | Argentina e Brasil |
| 1991 | Compromisso de Mendoza | Declaração Conjunta para Total Proibição de Armas Químicas e Biológicas | Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Equador |
| 1995 | Cooperação Militar Brasileira no Paraguai | Cooperação permanente, apoio à instrução, compartilhamento de doutrina | Brasil e Paraguai |
| 1996 1997 1998 | Publicação da Política de Defesa Nacional | Recomendação da OEA em 1995 | Brasil, Argentina e Chile respectivamente |
| 1997 | Mecanismo de Itaipava | Consulta e Coordenação Permanente | Argentina e Brasil |
| 1999 | Declaração de Zona de Paz Mercosul | Fortalecimento das medidas de confiança mútua e segurança regional | Sócios do Mercosul, Bolívia e Chile |
| 2005 | Acordo Quadro de Cooperação e Defesa | Fortalecer a cooperação política em matéria de defesa | Argentina e Brasil |

norte-americano John Dinges, autor da obra “Os anos do Condor”, considerada o “mais exaustivo estudo sobre a repressão a militantes de esquerda no Cone Sul nos anos 70, liderada pelo Chile”. Ver também Passarinho (2008, p. 13), para quem a Operação Condor “era uma missão de informação, à semelhança da atividade da Interpol”.

| ANO | EVENTO | FINALIDADE/CARACTERÍSTICAS | PARTICIPANTES |
|------|---|--|---------------------------------|
| 2007 | Memorando de Entendimento | Participação de tropa paraguaia no Batalhão Brasileiro de Força de Paz, atuando no Haiti | Brasil e Paraguai |
| 2007 | Sistema Multilateral de Operações de Ajuda em Caso de Desastres | Organismo criado pelo Comitê de Comandantes do Exército de Países do Mercosul | Sócios e Associados do Mercosul |

Fonte: quadro elaborado pelo autor a partir de, entre outros, documentos publicados nos sítios dos Ministérios de Relações Exteriores dos países considerados.

Os exemplos relacionados, constantes de iniciativas políticas dos governos dos países da região, revelam sensível evolução no estabelecimento das condições para cooperação entre as estruturas militares de defesa no âmbito sub-regional, possibilitando que, atualmente, sejam desenvolvidas atividades conjuntas, entre suas Forças Armadas (FA), notadamente aquelas voltadas à ação externa para solução pacífica dos conflitos e ações de cunho humanitário.

Cumpre-nos, por oportuno, apresentar as principais formas que estão sendo utilizadas para operacionalizar, pelas estruturas militares nacionais, as iniciativas de cooperação definidas regionalmente.

COMPARTILHAMENTO DE DOCTRINA E ESTRATÉGIA, EXERCÍCIOS MILITARES CONJUNTOS E OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO (ATIVIDADES INTEROPERACIONAIS ENTRE AS FORÇAS ARMADAS)

Delineadas as principais iniciativas políticas expressadas através da atividade soberana estatal de celebrar atos internacionais, em coordenação com outros entes igualmente soberanos, harmonizando seus interesses e buscando o consenso para avançar no processo de integração e cooperação na esfera militar, convém verificar as formas utilizadas para operacionalizar as medidas político-diplomáticas, o que se traduz nas atividades realizadas de forma conjunta pelas Forças Armadas dos países considerados.

Conforme ensina Leira⁽¹²⁾, existem três tipos de medidas de confiança desenvolvidas entre os países do Mercosul: a construção da confiança, o seu fortalecimento e a cooperação militar propriamente dita.

A *construção da confiança*, segundo este autor, acontece a partir de atividades de visitas, de intercâmbio de informações sobre exercícios convencionais e sobre experiências em operações de paz, de participação em seminários, simpósios e conferências bilaterais.

(12) Diego Escuder Leira, em seu artigo “Cooperación Internacional: La Regionalización y las Comunidades de Seguridad. El caso del MERCOSUR”, cita a obra de Eduardo Mendizabal “La integración regional militar y la seguridad cooperativa en el ámbito del MERCOSUR ampliado”.

Já as medidas de *fortalecimento da confiança* circunscrevem-se em ações de intercâmbios de instrutores e alunos nas escolas de formação e especialização, designação de oficiais de ligação entre os países, desenvolvimento de exercícios combinados simulados e no terreno; intercâmbio de informações sobre material de defesa, determinação consensual de princípios de um pensamento estratégico comum, publicação das políticas nacionais de defesa e entendimentos para articular um sistema de cooperação regional.

A *cooperação militar* propriamente dita se inscreveria, segundo o autor, em atividades de pesquisa e produção de material comum de defesa, determinação de riscos e ameaças comuns, além de estratégias para combatê-los; análise das assimetrias e forma de harmonizá-las, determinações de pautas para relação com outros Estados ou organismos, organização de unidades combinadas para missões de paz e publicação dos orçamentos militares e das aquisições de material.

O quadro exemplificativo a seguir apresenta algumas destas medidas, desenvolvidas no âmbito sub-regional do Mercosul, levadas a efeito pelas tropas das Forças Terrestres:

| ANO | EVENTO | FINALIDADE | PARTICIPANTES |
|-----------|---------------------------------------|---|---|
| 1991 | Simpósio sobre estudos estratégicos | Redimensionamento das FA no processo de integração | Sócios do Mercosul |
| 1993 | 1º Simpósio dos Exércitos do Mercosul | Novas funções das FA no processo de integração | Sócios do Mercosul, Chile, Bolívia e Peru |
| 1995 | Simpósio sobre Estudos Estratégicos | Os mecanismos de defesa internacional e os interesses nacionais | Países do Cone Sul |
| 1996 | Operação Cruzeiro do Sul | Operações de Manutenção da Paz | Argentina e Brasil |
| 1997-2000 | Operação Cruzeiro do Sul | Treinamento da tropa para Operações de Manutenção da Paz | Todos os Membros do Mercosul |
| 2000-2001 | Exercício de Apoio Humanitário | Apoio humanitário em caso de catástrofes naturais | Argentina e Brasil |
| 2001-2002 | Operação Cabañas | Treinamento da tropa para Operações de Manutenção da Paz | Membros do Mercosul e EUA |
| 2001-2004 | Exercício Laço Forte | Exercício de emprego convencional das FA em conflitos clássicos | Argentina e Brasil |
| 2006 | Operação Hermandad | Ações convencionais ofensivas, defensivas e de resistência | Sócios do Mercosul, Chile e Bolívia |

Fonte: quadro elaborado pelo autor, a partir de informações disponibilizadas nas *homepages* institucionais, das Forças Armadas dos países considerados, bem como em periódicos publicados pelas mesmas.

Além desses exercícios, de significativa repercussão nacional em cada um dos sócios e associados do Mercosul, outros intercâmbios e reuniões regionais são realizados nas áreas de fronteira por unidades dos Exércitos ali situadas.

Apesar de os exercícios realizados pelas Forças Terrestres — Exércitos — obterem grande projeção, inclusive com ampla cobertura midiática, as demais Forças, Navais e Aéreas, também realizam exercícios conjuntos em proporções similares, bi e multilateralmente, buscando a ação coordenada para a defesa dos espaços aéreo e marítimo.

Além dos exercícios de treinamento propriamente ditos, há que se mencionar outras atividades, frequentemente desenvolvidas, tais como as visitas, os intercâmbios, os seminários, as reuniões entre os militares da região, realizadas para consolidar a confiança mútua e a condição de um entorno regional pacífico, bem como para propiciar oportunidade de coordenação de possíveis ações integradas em situação real.

Resultante dessas medidas de aproximação, no final de 2007, a título de exemplo, uma Força-Tarefa composta por integrantes das Forças Armadas brasileiras atuou solidariamente em operações de ajuda humanitária em solo boliviano⁽¹³⁾, realizando buscas, resgates, transportes de pessoas, distribuição de alimentos e medicamentos ante a situação de calamidade decorrente de enchentes e inundações que assolaram o departamento de Beni, naquele país.

No contexto da integração entre os militares do Mercosul se inserem ainda atividades de cooperação técnica entre as FA do Bloco, voltadas à formação e especialização de pessoal, pesquisa e produção de material de emprego militar⁽¹⁴⁾ e missões de apoio permanente.

Nesse sentido, em fevereiro de 2008 foram anunciadas pela imprensa brasileira tratativas entre Brasil e Argentina para conclusão de acordo na área de defesa, em três perspectivas:

[...] uma parceria entre o governo argentino e a Embraer, segundo o qual a empresa brasileira assumirá o controle de uma fábrica de aviões na província de Córdoba (atualmente em mãos da americana Lockheed); um acordo para dar impulso à produção conjunta do veículo militar “gaúcho” (usado para o transporte de tropas); e um amplo memorando de cooperação em matéria de defesa (FIGUEIREDO e OLIVEIRA, 2008)⁽¹⁵⁾.

A partir do levantamento das progressivas atividades de integração e cooperação militar entre países-membros do Bloco, cabe explorar acerca de outra atividade incidental a todas as demonstradas, qual seja a experiência adquirida pelas FA dos países integrantes do Bloco, individual e coletivamente, ao longo de uma história de participação em Operações de Paz conduzidas pela ONU e pela OEA, geradoras de apreciável *expertise* no gerenciamento de crises e conflitos internacionais.

(13) Conforme noticiado pelo Jornal Zero Hora e JB Online, em 14.2.08, disponibilizados eletronicamente em: <<http://www.exercito.gov.br/Resenha/homepage.htm>>.

(14) Exemplo dessa atividade é o Projeto de Intercâmbio Científico-Tecnológico, desenvolvido entre os Exércitos do Brasil e da Argentina para produção de um veículo militar leve de emprego geral aerotransportável, que recebeu o nome de Gaúcho, apresentado em março de 2007 e atualmente já sendo empregado pelo Exército Argentino.

(15) Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/Resenha/homepage.htm>>. À mesma época houve especulações acerca da possibilidade de construção conjunta de um submarino de propulsão nuclear.

CONTRIBUIÇÃO COMUM PARA MANUTENÇÃO DA PAZ

Paralelamente às ações desenvolvidas no campo político-governamental e entre estruturas militares de defesa dos países que integram o Mercosul, voltadas ao aprofundamento da confiança mútua, estes países em consonância com os princípios e fundamentos das Nações Unidas — da qual são membros originários — participam ativamente dos mecanismos por ela empregados para a solução e administração de crises e conflitos internacionais — as Operações de Apoio à Paz.

Pode-se afirmar que, desde as primeiras iniciativas voltadas à manutenção da paz e da segurança internacionais, patrocinadas pela ONU, os países integrantes do Mercosul foram construindo um histórico de contribuição que hodiernamente se traduz em apreciável banco de informações, experiência e conhecimentos, através dos efetivos que fizeram e fazem parte dos processos de imposição, manutenção, construção e estabelecimento da paz, nas mais variadas regiões do mundo, onde a Organização é chamada ou vê-se no dever de intervir.

O quadro seguinte apresenta uma síntese das principais participações mercosulinas, com os efetivos empregados por cada país, tanto nas Operações de Paz da ONU, quanto em iniciativas pacificadoras adotadas regionalmente fora do contexto daquela organização.

| MISSÃO | LOCAL | PERÍODO | ARGENTINA | BRASIL | PARAGUAI | URUGUAI | CHILE |
|------------------------|----------------------|-----------|-----------|--------|----------|---------|-------|
| Observadores Militares | Bolívia-Paraguai | 1929-1936 | (1) | (1) | - | 03 | (1) |
| UNSCOB | Bálcas | 1948-1949 | - | 02 | - | - | - |
| Observadores Militares | Equador-Peru | 1942-1960 | (1) | - | - | - | - |
| UNMOGIP | Índia-Paquistão | 1952-... | - | - | - | 72-3* | 4* |
| UNEF I | Sinai-Faixa Gaza | 1957-1967 | - | 6.300 | - | - | - |
| UNOGIL | Líbano | 1958 | 04 | - | - | - | (1) |
| ONUC | Congo | 1960-1964 | - | 179 | - | - | - |
| UNSF | Nova Guiné Ocidental | 1962 | - | 02 | - | - | - |
| UNFICYP | Chipre | 1964-1967 | - | 20 | - | 18* | - |
| UNIPOM | Índia-Paquistão | 1965-1966 | - | 10 | - | - | - |
| FIP | República Dominicana | 1965-1966 | - | 1.450 | - | - | - |

| MISSÃO | LOCAL | PERÍODO | ARGENTINA | BRASIL | PARAGUAI | URUGUAI | CHILE |
|------------------------|----------------------|-----------|-----------|--------|----------|-----------|-------|
| ONUVT | Oriente Médio | 1967-... | 93 | - | - | - | 02* |
| Observadores Militares | El Salvador-Honduras | 1970-1980 | (1) | (1) | - | - | (1) |
| MFO | Sinai | 1981-... | - | - | - | 1.853-87* | - |
| UNIMOG | Irã-Iraque | 1988-1991 | 28 | - | - | 37 | - |
| Golfo Pérsico | Iraque-Kuwait | 1990-1991 | (1) | - | - | - | - |
| UNAVEM I | Angola | 1988-1991 | 36 | 16 | - | - | - |
| UNAVEM II | Angola | 1991-1995 | | 120 | - | - | - |
| MONUA | Angola | 1997-1999 | | 35 | - | 07 | - |
| ONUCA | América Central | 1990 | (2) | 34 | - | - | - |
| UNIKOM | Iraque-Kuwait | 1991-2003 | 1.316 | - | - | 54 | 189 |
| UNAMIK APRONUC | Camboja | 1991-1993 | 04 | - | - | 1.330 | 104 |
| MINURSO | Saara Ocidental | 1991-2004 | 22 | (1) | - | 78 | - |
| UNPROFOR | Croácia | 1992-1995 | 6.495 | 90 | - | - | - |
| ONUSAL | El Salvador-Honduras | 1993 | (2) | 67 | - | - | 23 |
| UNMIH | Haiti | 1993-1996 | (2) | - | - | - | - |
| Remoção de Minas | Nicarágua | 1993 | (2) | - | - | 03 | 02 |
| UNOMIL | Libéria | 1993 | - | 03 | - | 44 | - |
| ONUMOZ | Moçambique | 1993-1994 | 06 | 284 | - | 2.518 | - |
| UNFICYP | Chipre | 1993-... | 7.195 | 02* | - | - | 26*** |

| MISSÃO | LOCAL | PERÍODO | ARGENTINA | BRASIL | PARAGUAI | URUGUAI | CHILE |
|----------------|-----------------------|-----------|-----------|--------|----------|---------|-------|
| UNOMUR | Uganda-Ruanda | 1993-1994 | - | 13 | - | - | - |
| MARMINCA | América Central | 1994-... | - | 60* | - | - | - |
| UNOMIG | Geórgia | 1994-... | - | - | - | 03* | - |
| UNOMIR | Ruanda | 1994-1995 | 01 | - | - | 46 | - |
| MINUGUA | Guatemala | 1994-2000 | 01 | 39 | - | 23 | - |
| UNMOT | Tajiquistão | 1994-2000 | - | - | - | 35 | - |
| UNCRO | Croácia | 1995-1996 | - | 02 | - | - | - |
| UNAVEM III | Angola | 1995-1997 | - | 4.174 | - | 2.506 | - |
| MOMEPE | Equador-Peru | 1995-1999 | 62 | 192 | - | - | 114 |
| UNPREDEP | Ex-Rep. Yug Macedônia | 1995-1997 | 02 | 05 | - | - | - |
| CASCOS BLANCOS | Angola | 1995-1998 | (3) | - | - | - | - |
| UNTAES | Eslavônia-Croácia | 1996-1998 | 220 | 11 | - | - | - |
| UNSCOM | Iraque | 1996-1998 | (2) | 03 | - | - | 51* |
| UNMIBH | Bósnia | 1997-... | 20 | - | - | - | 34* |
| UNMIBIH | Bósnia-Herzegovina | 1997-2002 | - | - | - | - | 103 |
| MONUP | Província Prevlaka | 1996-2002 | 08 | 11 | - | - | - |
| UNAMSIL | Serra Leoa | 1999-... | - | - | - | 11* | - |
| UNAMET | Timor Leste | 1999-2000 | - | 07 | - | 05* | - |
| INTERFET | Timor Leste | 1999-2000 | - | 51 | - | - | - |
| UNMEE | Eritreia-Etiópia | 2000-... | - | 07* | 04* | 46* | - |

| MISSÃO | LOCAL | PERÍODO | ARGENTINA | BRASIL | PARAGUAI | URUGUAI | CHILE |
|----------|-----------------|-----------|-----------|--------|----------|---------|-------|
| MONUC | Congo | 2000-... | - | - | 17* | 3.560 | (04) |
| UNMOVIK | Iraque | 2000-2003 | - | - | - | - | 1 |
| UNMIK | Kosovo | 2001-... | 03 | - | - | - | 1* |
| UNTAET | Timor Oriental | 2001-2003 | 12 | 349 | - | - | 163 |
| UNMSET | Timor Leste | 2002-2005 | - | 175 | - | - | 06 |
| MINUCI | Costa do Marfim | 2003-2004 | - | 04 | - | 11* | - |
| MARMINAS | Peru-Ecuador | 2003-... | - | 05* | - | - | - |
| UNMIL | Libéria | 2003-... | - | - | 04* | - | - |
| UNAMA | Afeganistão | 2003-... | - | - | - | 1* | - |
| ONUB | Burundi | 2004-2006 | - | - | 03 | - | - |
| UNOCI | Costa do Marfim | 2004-... | - | 07* | 11* | - | - |
| MIFH | Haiti | 2004 | - | - | - | - | 331 |
| MINUSTAH | Haiti | 2004-... | 2.116 | 1.216* | 33* | 1.142* | 589* |
| UNOGIBS | Guiné-Bissau | 2004-... | - | 01* | - | - | - |
| UNMIS | Sudão | 2005-... | - | 24* | 06* | - | - |
| UNMIT | Timor Leste | 2000-... | - | 04* | - | - | - |

Fonte: quadro elaborado pelo autor, a partir de informações obtidas dos seguintes sítios da Internet: <www.ejercito.mil.ar> — <www.ara.mil.ar/opnav_misiones.asp> — <www.cecopac.cl/> — <www.un.org/spanish/peace/index.shtml> — <www.biblioteca.ejercito.mil.ar/Doctrina/Biblioteca/Libros/Soldados/htm> — <www.un.int/chile/misionesdepaz> — <www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/indice.htm> — <www.batalhao-suez.com.br/ForcasDePazBreveHistorico.htm> — http://www.imae.edu.uy/eope/resena_histrica.html.

Observações:

- (*) O efetivo participante nos contingentes enviados, no sistema de rodízio, semestral ou anualmente.
- (**) O efetivo paraguaio de 1 pelotão de fuzileiros (32 militares) e 1 Oficial de Estado Maior integra a tropa brasileira desde 2006, quando foi assinado um acordo entre os dois países, o qual viabilizou essa integração.
- (***) O efetivo chileno nessa missão integra o contingente argentino servindo à UNFICYP.
- (1) Os países participaram dessa missão através do fornecimento de grupos de observadores.
- (2) A Argentina participou dessas missões com quatro equipamentos e tropas especializadas de sua Marinha.
- (3) A Argentina criou uma organização, pelo seu executivo, voltada a desenvolver tarefas humanitárias, através das Nações Unidas. Grupos de *Cascos Blancos* atuaram em diferentes atividades em Angola.
- (4) O Chile participou dessa missão através do envio de uma Unidade Aeromédica do Exército.

A partir desse diagnóstico nota-se que, mesmo se tratando de países em vias de desenvolvimento — atores que ocupam posição intermediária no cenário internacional —, os Estados mercosulinos sustentam um importante papel quando se trata da paz e da segurança mundial, notadamente quando as crises se desenvolvem em países ainda mais deficitários em termos políticos, sociais e econômicos, figurantes no grupo dos menos avançados.

Conforme afirma Battaglino, acerca da participação dos mercosulinos em missões de paz, “o Uruguai é o país da região que mais efetivos tem em missões, situando-se em sétimo lugar no mundo; o Brasil ocupa o 17º, a Argentina o 21º e o Chile o 28º” (2007, p. 16).

A preocupação em preparar e capacitar seus efetivos diante dos novos e complexos desafios que se apresentam às intervenções da ONU, sobretudo as multidisciplinares, complexas ou de segunda geração, fez com que os sócios e associados do Mercosul, a partir da década de 1990 passassem a criar estruturas nacionais voltadas à qualificação de efetivos, militares e civis, a serem empregados nas atividades de manutenção da paz.

Em 1994, o governo uruguaio criou o Sistema Nacional de Apoio às Operações de Manutenção de Paz (SINOMAPA) e, no ano seguinte, o Centro de Instrução para Operações de Paz do Exército. No ano de 1998, esse Centro transformou-se na Escola de Operações de Paz do Exército (EOPE)⁽¹⁶⁾, denominação mantida até os dias atuais.

A Argentina, por seu turno, criou em 1995 o Centro Argentino de Treinamento Conjunto para Operações de Paz (CAECOPAZ)⁽¹⁷⁾, direcionado ao treinamento e especialização do pessoal nacional e internacional, designado a compor os efetivos para Missões de Paz.

O CAECOPAZ tornou-se um centro de referência internacional de preparação de pessoal, catalogação de experiências, produção científica e apoio às Nações Unidas no desenvolvimento de doutrinas e técnicas a serem difundidas aos potenciais *peacekeepers*. Nesse sentido, a colaboração de Dugone e Isaac:

Daí o surgimento do CAECOPAZ, como centro estratégico e acadêmico. Começamos a elaborar nosso próprio material didático-bibliográfico, a manter os conteúdos atualizados [...] e divulgar o CAECOPAZ por meio de publicações internacionais. [...] Assim produzimos, intercambiamos e interpretamos conceitos doutrinários de operações de paz e aspectos educativos. Nosso objetivo é favorecer um ambiente de trabalho pró-ativo e produtivo que permitirá ao centro antecipar-se às necessidades e desafios da natureza mutante dos conflitos e das operações de paz para adaptar o processo de qualificação à realidade na área da missão. (2006, p. 14)

Seguindo tendência congênere, em 2002, o Chile criou seu Centro Conjunto para Operações de Paz (CECOPAC), com a missão primordial de,

(16) Ver o sítio oficial da Escola, no endereço <http://www.imae.edu.uy/eope/resena_historica.html>.

(17) Sítio institucional no endereço eletrônico: <www.caecopaz.mil.ar/caecopaz.html>.

Preparar y entrenar al personal militar, policial y civil, nacional y extranjero, para participar en misiones internacionales, conforme a compromisos adoptados en ese sentido con la Organización de Naciones Unidas u otros organismos internacionales, brindar asesoría técnica al Ministro de Defensa Nacional, efectuar estudios, investigaciones en la materia y mantener un registro de los principales acuerdos e iniciativas internacionales en materia de operaciones de paz.⁽¹⁸⁾

O Brasil, apesar de sua expressiva participação em Operações de Paz das Nações Unidas, somente no ano de 2005, motivado pelo numeroso contingente enviado semestralmente ao Haiti para compor a MINUSTAH, criou seu Centro de Instrução de Operações de Paz, cujas missões institucionais são:

Contribuir para a pesquisa, o desenvolvimento e a validação da doutrina de emprego da Força Terrestre no tocante às Op. Paz; planejar e conduzir cursos e estágios, a fim de especializar e adestrar militares, frações, subunidades e unidades para a atuação em Op. Paz; [...] preparar os militares designados para cursos de Op. Paz no exterior; preparar observadores militares e oficiais de Estado-Maior designados para Op. Paz; cooperar com a formação de recursos humanos das demais Forças Armadas, das Forças Auxiliares ou de órgãos governamentais [...] (VERDE OLIVA, 2006, p.12).

O caso brasileiro é emblemático, pois por ter tardiamente tomado a decisão de constituir um centro dessa magnitude, possivelmente tenha deixado de catalogar e consolidar conhecimentos e experiências advindas da diversificada forma de emprego de seus nacionais em Operações de Paz, em distintas regiões do mundo e em diferentes contextos tático-operacionais, elementos essenciais ao desenvolvimento de novas doutrinas e técnicas a serem empregadas na administração e solução de conflitos.

Inobstante, as instituições militares mercosulinas contam com o privilégio de possuir uma considerável experiência na solução pacífica dos conflitos internacionais, construída desde antes do surgimento das Nações Unidas, bem como pode ostentar a condição de possuidora de importantes centros de memória, pesquisa, desenvolvimento de doutrinas e técnicas, preparação e qualificação de efetivos destinados a servirem às Nações Unidas.

Nesse sentido foi criada, em dezembro de 2007, na cidade de Buenos Aires, a Associação Latino-Americana de Centro de Treinamentos para Operações de Paz (ALCO-PAZ), com o objetivo de ser uma entidade de âmbito regional:

[...] conformada por centros gubernamentales de países latinoamericanos y del Caribe, dedicadas fundamentalmente al entrenamiento de miembros de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y personal civil destinados a intervenir en operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.(2007)⁽¹⁹⁾

(18) Histórico do Centro, disponível no endereço eletrônico: <<http://www.cecopac.cl>>.

(19) Conforme informação noticiada pelo Ministério de Defesa da Argentina, a reunião de criação da associação contou com a presença de “representantes militares de Uruguay, (SINOMAPA, Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz); Chile (CECOPAC, Centro Conjunto para Operaciones de Paz); Brasil (CIOF, Centro de Instrucción de Operaciones de Paz); Peru (CECOPAZ, Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz); Guatemala

Essa iniciativa multilateral pode ser entendida como representativa do resultado parcial de um longo processo de aproximação entre as estruturas governamentais e de defesa da região, além do alinhamento das Políticas Externas latino-americanas que se voltam, ativamente, a um tema atualmente tão complexo e caro à humanidade, qual seja o esforço para manutenção da paz entre os povos e a mitigação do sofrimento humano através da solução pacífica das crises e conflitos internos e internacionais.

Dessa forma, a partir do rol de iniciativas aqui diagnosticadas, é possível afirmar que se multiplicam as demonstrações de confiança mútua, principalmente no âmbito sub-regional e que propiciam, na atualidade, a conquista de relativo sucesso⁽²⁰⁾ na condução conjunta — por tropas militares e funcionários governamentais civis desses países — do processo de pacificação da sociedade haitiana, através da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti — MINUSTAH⁽²¹⁾.

É forçoso constatar que a grande maioria do pessoal integrante da estrutura de comando da missão, tanto na esfera civil como militar, constitui-se de latino-americanos.

Conforme Manaut, “pela primeira vez uma missão da ONU foi encabeçada por diplomatas latino-americanos. O chefe da missão é [à época] do Chile (embaixador Juan Gabriel Valdés) e a chefia da missão militar coube a generais brasileiros”⁽²²⁾ (2006, p. 32).

De igual sorte, Tápia afirma:

A atual operação de paz no Haiti é a primeira dessa natureza na região latino-americana da qual não participa nenhuma potência. Também é a primeira que é assumida em matéria

(CREMOPAZ, Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz); Ecuador (UEMPE); y la Argentina (CAECOPAZ, Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz)”. Disponível em: <<http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1347>>.

(20) Cabe destacar que se trata de percepção contemporânea, com base em resultados tabulados passados quatro anos do início da intervenção. No entanto, ressalte-se que, principalmente em sua fase inicial, a intervenção no Haiti sofreu várias críticas, por diversos aspectos, dentre eles: o suposto golpe de Estado contra o Presidente, legitimamente eleito, Jean Bertrand Aristid, em fevereiro de 2004, precedente à intervenção; interligado a este, a opinião contrária da Comunidade do Caribe (CARICOM), a qual não reconheceu o governo provisório, por ser precedido de ação antidemocrática golpista e, mesmo assim, não foi considerada; o suposto interesse direto dos países envolvidos, como França e Canadá, que visariam uma reaproximação aos EUA, após forte oposição aos EUA na invasão ao Iraque, bem como dos principais contribuintes com tropas — Chile, Argentina e Brasil — também críticos dos EUA no episódio citado e que buscavam a reaproximação, além da visibilidade internacional através do emprego de suas Forças Armadas, fator positivo para suas pretensões futuras, distintamente do ideal altruístico e humanitário apresentado oficialmente; e, também, a forte atuação dos próprios militares, no combate aos rebeldes, por vezes denunciada por organismos de defesa dos Direitos Humanos. Sobre uma abordagem crítica da intervenção, ver TOKATLIÁN (2005).

(21) Esta é a quinta missão onusiana no Haiti. Conforme informações obtidas na página <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>, das Nações Unidas, as atividades deste organismo no Haiti se deram através das seguintes missões: UNMIH (Missão das Nações Unidas no Haiti, 1993-1996, cujo mandato previa a assistência à modernização das Forças Armadas do Haiti e estabelecimento de uma nova força policial. Sua fase inicial fracassou ante a falta de cooperação pelas forças militares locais; após o retorno do governo constitucional, em 1994, o mandato converteu-se para a preparação das eleições ocorridas em 1996); UNSMIH (Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti, 1996-1997, cujo mandato previa a assistência ao governo na profissionalização da polícia nacional e apoio ao desenvolvimento institucional, reconciliação nacional e reabilitação econômica); UNTMIH (Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti, 1997, com mandato novamente voltado ao apoio à profissionalização da polícia); MIPONUH (Missão de Polícia das Nações Unidas no Haiti, 1997-2000, voltada à assistência, supervisão e formação de unidades especializadas da polícia local).

(22) Atualmente o Representante Especial do Secretário-Geral — SGSR, chefe da missão, é o Diplomata M. Hédi Annabi, da Tunísia, que assumiu a função em outubro de 2007, substituindo o guatemalteco Edmond Mullet, chefe da missão entre maio de 2006 e outubro de 2007. O chileno Juan Gabriel Valdés esteve à frente da MINUSTAH de junho de 2004 a maio de 2006.

militar, principalmente com esforços dos países da região. Desse ponto de vista, é um marco de responsabilidade e maturidade regional em matéria de segurança, por certo, respeitando a legalidade internacional (2005, p. 58).

Essencialmente na Força Militar, a grande maioria do pessoal empregado advém da América do Sul, contexto em que se destacam os numerosos contingentes dos países integrantes do Mercosul, conforme o quadro a seguir:

| PAÍS CONTRIBUINTE | EFETIVOS | ESPECIALIDADES |
|-------------------|----------|---|
| ARGENTINA | 550 | Infantaria, Aviação, Hospital Militar |
| BOLÍVIA | 205 | Infantaria |
| BRASIL | 1.267 | Infantaria, Engenharia |
| CHILE | 557 | Infantaria, Engenharia, Aviação |
| EQUADOR | 66 | Engenharia |
| GUATEMALA | 113 | Polícia Militar |
| JORDÂNIA | 718 | Infantaria |
| NEPAL | 1.066 | Infantaria |
| PERU | 204 | Infantaria |
| FILIPINAS | 154 | Infantaria |
| SRI LANKA | 949 | Infantaria |
| URUGUAI | 1.122 | Infantaria |
| PARAGUAI | 31 | Infantaria |
| DIVERSOS | 103 | Militares nacionais desses países, com funções de Estado Maior no Quartel-General do Componente Militar |
| Total | 7.105 | Diversas |

Fonte: quadro elaborado pelo autor com informações obtidas no endereço <http://minustah.org/?page_id=10727&postTabs=1>.

O quadro demonstra a amplitude da participação latino-americana, em especial dos países do Cone Sul, na estrutura militar da MINUSTAH. Considerando-se a contribuição dos cinco países dessa região — Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile —, aproxima-se aos expressivos 50% do total dos efetivos militares da missão.

De igual sorte, multiplicando-se o efetivo aproximado de 3.000 militares mercosulinos, pelo número de contingentes, substituídos em média a cada seis meses, (até agora já transcorreram dez semestres desde o início da missão), chega-se ao expressivo número que ultrapassa 30.000 militares⁽²³⁾, os quais já estiveram atuando conjuntamente, sob a bandeira das Nações Unidas, como *peacekeepers* no país caribenho.

(23) Não estão considerados os militares que permaneceram por mais de seis meses e os que participaram por mais de uma ocasião, em diferentes contingentes, o que reduziria a estimativa em termos absolutos.

A essas estatísticas convergem depoimentos em reconhecimento aos países da região, agentes desse contexto, que podem ser considerados, pelo menos, como uma mudança de perfil das intervenções onusianas para a mediação e solução de conflitos.

Dentre essas observações, destaca-se a seguinte leitura:

Pela primeira vez na história da ONU, um grupo de Estados que desempenham um papel secundário no sistema internacional respondem a um apelo do CS compondo a missão de estabilização no Haiti (MINUSTAH). A inédita composição do grupo de Estados mediadores *coloca a indagação sobre o fato de nos encontrarmos no limiar de uma nova etapa da mediação e da solução de conflitos, através de um instrumento coletivo e desinteressado*. Ou seja, um grupo de países que não possuem interesses políticos, ideológicos, econômicos ou militares. Além disso, inexistem grandes interesses internacionais (SEITENFUS, 2006, p. 15) [grifos nossos].

Valendo-se das estatísticas sobre a participação militar mercosulina nas atividades de apoio à paz, especialmente na constituição do Componente Militar da MINUSTAH, torna-se possível avançar no desenvolvimento deste trabalho, com o objetivo de traçar perspectivas acerca das possíveis formas de aproveitamento da experiência em atuação conjunta, adquirida pelos militares da região, nos diversos contingentes que já fizeram dos mecanismos de solução de conflitos das Nações Unidas.

ARTICULAÇÕES E PERSPECTIVAS

A principal perspectiva, vislumbrada a partir das constatações *supra*, diz respeito à possibilidade de constituição de um mecanismo regional destinado a participar de intervenções multilaterais — por organismos internacionais para elas legitimados — consentidas e humanitárias.

Primordialmente, descarta-se de plano a modalidade intervenção unilateral, considerando-se esta como desconstrução do Direito Internacional, ante ao entendimento de que a legalidade de uma intervenção militar reside na prévia existência de um mandato expedido pelas Nações Unidas⁽²⁴⁾.

O objetivo de limitar a atuação de uma possível estrutura regional destinada a operações de paz criadas para intervenções consentidas e humanitárias se inscreve no contexto da capacidade das Forças Armadas dos países da região.

Acredita-se que um organismo de tal natureza não estaria militar e politicamente apto a promover uma intervenção em conflitos tradicionais entre Estados, situação que exige um desdobramento amplo de recursos financeiros e equipamentos militares, os quais as estruturas militares desses países ainda se ressentem.

(24) O Conselho de Segurança detém a competência para impor sanções e usar a força, no contexto do capítulo VII da Carta. No entanto, para compor situações ocorridas em períodos de latência do Conselho, a AG reservou para si uma competência subsidiária para criar Operações de Paz, nos casos em que o CS não consegue decidir devido a divergências entre os Membros Permanentes, o que impede a ação do Conselho diante da regra da unanimidade, traduzida no “poder de veto”. Nesse sentido, a AGNU aprovou a Resolução n. 377, adotada em 3 de novembro de 1950, “União para Manutenção da Paz”, a qual prevê a possibilidade de a AG recomendar aos Membros, “inclusive, caso tratar-se de uma ruptura da paz ou de um ato de agressão, a utilização de força armada em caso de necessidade, para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”. O texto da Resolução encontra-se em Seitenfus (2004, p. 140).

Acrescente-se que a delimitação proposta impediria a participação desse possível mecanismo nas coalizões defensivas ou ofensivas, de forma a priorizar a atuação em questões internas, conflitos de menor intensidade e na solução de crises humanitárias, típicas de Estados menos avançados, as quais, em alguns casos, também necessitam de capacidade para ações impositivas, porém em menor amplitude, tal como ocorre atualmente no Haiti.

Alguns internacionalistas, atentos à possibilidade de aprofundamento das relações militares na região e levando em consideração o nível atual de cooperação e entendimento, admitem essa perspectiva.

Nesse sentido, Covarrubias, ao abordar sobre “as missões das Forças Armadas na atualidade”, quando se manifesta sobre a presença latino-americana no Haiti expressa:

Um ponto particularmente relevante, já que está servindo de base para uma organização militar combinada mais adiante, são as medidas de confiança mútua. A partir do Haiti, efetuou-se um acordo argentino-chileno para que suas forças atuem combinadamente em operações de paz. Também se organizou uma companhia de engenheiros chileno-equatorianos e um batalhão brasileiro integrado por oficiais da Bolívia e do Paraguai, todos passos muito relevantes de integração militar. De todo modo, é preciso enfatizar que a integração militar não é complicada: difícil é a integração política, e esta é a base de tudo.

[...] a transformação das Forças Armadas na região tendente à organização de alguma estrutura militar combinada deve começar com a transformação da concepção política de seu emprego (2007, p. 80-82).

O desenvolvimento de mecanismos regionais ou estruturas militares combinadas, voltadas à atuação na mediação e solução de conflitos, encontra amparo na Carta das Nações Unidas, porquanto expresso em seu Capítulo VIII:

ARTIGO 52 — 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. [...]

ARTIGO 53 — 1. O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade.[...] (CARTA da ONU, 1945)

Ante a dinâmica dos conflitos atuais, percebe-se que a maioria deles se desenvolve no âmbito interno dos Estados, em situações complexas de desagregação social e institucional que, por sua amplitude, podem constituir uma ameaça à paz e à segurança internacional, possibilitando a intervenção multilateral.

É forçoso admitir que, para os casos de conflitos de menor intensidade, não basta um amplo aparato bélico dotado de militares altamente treinados para conflitos armados tradicionais, mas sim de tropas leve ou medianamente armadas, treinadas para atuar em

ambiente urbano, em missões que ora são tipicamente militares de uso da força, ora são missões de cunho político-social, de assistência humanitária e até mesmo de reconstrução de infraestrutura e de reestruturação institucional.

Diante do presente cenário há que se admitir, também, que as potências militares e econômicas mundiais normalmente não estão dispostas a investir seus recursos em treinamento e capacitação dessa natureza, a partir do entendimento de que suas tropas devem ser preparadas para situações de conflitos de maior potencial, nos moldes tradicionais, de forma a manter a capacidade dissuasória em relação a potenciais inimigos, pelo treinamento e aprimoramento da capacidade defensiva e ofensiva da força militar.

Reconhece-se, pois, que a ONU tem sua atuação restringida pela insuficiência de pessoal militar e civil preparados para enfrentar os conflitos que se proliferaram após o término da Guerra Fria, sobretudo os que se desenvolvem nos limites territoriais dos Estados, cujo saldo de vítimas supera as estatísticas dos maiores conflitos bélicos já vistos.

Nota-se a necessidade da criação de mecanismos para preparar e organizar forças de reserva das Nações Unidas, para emprego emergencial, cuja responsabilidade cabe aos Estados-Membros, o que podem fazer articuladamente no âmbito regional.

Verifica-se, ademais, o surgimento de um espaço de atuação a ser ocupado articuladamente por Estados que buscam fortalecer seu prestígio internacional, embora não possuindo as características clássicas para tanto — poderio militar e desenvolvimento econômico —, mas que, por outro lado, possuem capacidade para desempenhar um papel ativo nas questões de paz e segurança, através da contribuição com as Nações Unidas nas suas Operações de Apoio à Paz.

Conforme o diagnóstico elaborado na seção precedente, pode-se afirmar que os sócios do Mercosul parecem já ter alcançado um patamar mínimo de entendimento que, somado à relativa experiência adquirida por seus militares em atividades de solução pacífica dos conflitos internacionais — situação demonstrada atualmente na atuação conjunta no processo de estabilização do Haiti —, permite avançar nesse processo, através da criação de uma estrutura regional de preparação de efetivos para as operações de paz, bem como de uma Força Conjunta, permanentemente mantida em condições de ser rapidamente desdobrada para atender às solicitações das Nações Unidas e ser empregada no campo do estabelecimento e da manutenção da paz, sobretudo nos conflitos de menor intensidade, preservando-se a compatibilidade dos meios militares necessários a esta modalidade de intervenção, com a potencialidade bélica dos países mercosulinos.

Não é diversa a postura de Tápia, ao constatar que:

[...] Os vizinhos do Cone Sul se encontram em melhores condições de estabilidade, tanto política como econômica, e podem ser sócios ativos e interessados em uma projeção internacional, onde obviamente a preocupação com um entorno de paz e segurança ocupa um lugar destacado. Isso explicaria a coordenação tipo ABC (Argentina, Brasil e Chile) que podemos observar no caso haitiano.

[...] Os três países estão convencidos de que é necessária uma ativa inserção internacional, que é indispensável um mundo regulado conforme o direito e fortalecer o papel das Nações Unidas, e que para isso é indispensável o acordo entre países da região. (2005, p. 49)

Uma contribuição mais efetiva poderia advir de um mecanismo de concertação ou até mesmo de unificação dos diversos centros de treinamento e preparação existentes na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, bem como da formação de uma Força de Paz mercosulina, semelhante ao modelo europeu⁽²⁵⁾, que se constitui em Grupos de Batalha de reação rápida para servir em missões da ONU, desdobráveis num prazo de 15 dias com capacidade para permanecer no mínimo 150 dias em missão.

Não se trataria de um mecanismo de defesa e segurança, aos moldes das alianças defensivas tradicionais como a OTAN, nem mesmo um Exército do Mercosul, mas simplesmente uma organização voltada à prevenção de conflitos, resolução de crises e auxílio às operações humanitárias, sob os auspícios das Nações Unidas.

A justificativa para um empreendimento dessa natureza pode ser encontrada na argumentação de Annan, ao se referir ao genocídio de Ruanda, em 1994, pois, segundo ele:

Seguramente, las cosas podrían haber sido distintas si el Consejo de Seguridad hubiera podido disponer de un pequeño pero rápido contingente de reacción, preparado para desplazarse con un plazo de pocos días. Creo que para evitar este tipo de desastre en el futuro necesitamos tener esa capacidad de reacción; los Estados Miembros deben contar con contingentes de reserva bien entrenados, disponibles de forma inmediata, y estar dispuestos a enviarlos tan pronto como el Consejo de Seguridad lo solicite (1999).

A factibilidade de uma estrutura militar regional foi defendida recentemente por Seitenfus, durante a IV Reunião sobre Operações de Paz, organizada pelo Governo Brasileiro. Naquela oportunidade, o doutrinador sugeriu:

[...] que fossem criados centros de treinamento das Operações de Paz do Mercosul, se trataria, portanto, de uma estratégia coletiva. Seria a primeira organização de integração a existir, pois nem a União Europeia tem estrutura semelhante. Com um centro coletivo os custos seriam diminuídos, haveria troca de experiências e um atendimento semelhante ao que temos no Haiti seria criado, mas diferentemente daquele país, aqui seria permanente. Há instalações militares nos países do Mercosul, especificamente no Brasil, que estão sendo subutilizadas. Teríamos a capacidade de abrigar este projeto. Do ponto de vista político-diplomático, um Centro de Treinamento de Operações do Mercosul poderia não ser somente um centro para os soldados dos quatro países-membros, mas também um centro que abrigaria militares de outros países que porventura viessem aqui treinar. Certamente a construção deste centro teria um impacto político-diplomático extraordinário para o país (2005, p. 66).

Não se pode olvidar, no entanto, a proeminente postura do Uruguai, país ocupante da 7ª posição no *ranking* dos países que mais contribuem com tropas para as Operações de Paz no âmbito das Nações Unidas, pois em 1993, durante o Simpósio sobre “Relaciones de los ejércitos de la región con la Organización de las Naciones Unidas”, por intermédio do seu Exército, sugeriu, dentre outras, a possibilidade da criação de uma “forma de cooperação técnica-profissional a ser encarada a nível regional”:

(25) Sobre o assunto, o artigo de Karl Buck, “Defesa e segurança no século XXI”, na obra *Segurança internacional: políticas públicas e cooperação bi-regional*, um diálogo Europa-América do Sul. 2005. p. 26-30.

Creación de un Sistema Regional de Apoyo a la ONU en Operaciones de Mantenimiento de La Paz:

Aprovechando la dinámica de las relaciones existentes en los países del área y sus Ejércitos, producto de indisolubles lazos históricos, afianzados en diversos acuerdos de integración en marcha, podría crearse un “Sistema Regional de Apoyo a la ONU en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, el que funcionaría al más alto nivel de las Fuerzas de los países del área.

La cooperación institucionalizada que se lograría a nivel de los Ejércitos alcanzaría aspectos de organización, entrenamiento, equipamiento, transporte, envío de tropas, etc., pudiendo facilitar todos los enlaces y coordinaciones necesarias para todas y cada una de las posibles formas de cooperación técnico profesional y cumplir en última instancia y en mejor forma los objetivos de nuestros Gobiernos de proveer medios, convenientemente capacitados y entrenados, para mantener la paz y seguridad internacional, mediante una adecuada participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como instrumento válido de evitar conflictos (1993) [sem grifos no original].

Nota-se, portanto, sobretudo após a participação conjunta iniciada em 2004 na estabilização do Haiti⁽²⁶⁾, que parecem estar postas as condições para a evolução do pensamento político-estratégico regional, no âmbito da participação em operações de paz das Nações Unidas, no sentido de se institucionalizar um mecanismo regional de treinamento e preparação de tropas para servirem como *peacekeepers*, bem como para a institucionalização de uma Força de Paz comum, que se mantenha constantemente preparada para ser rapidamente empregada nas fases iniciais dos conflitos, deficiência ainda não corrigida pelas Nações Unidas.

A paradigmática missão no país caribenho permite conjecturar a possibilidade de um concerto que possa ir além da composição puramente militar dos meios. A participação de diversos diplomatas e especialistas da área jurídica, eleitoral, infraestrutural e política, dentre outras, designados para ocupar postos-chaves na estrutura de comando da missão, credencia os sul-americanos, e em especial os mercosulinos, a continuarem contribuindo para a paz e a segurança internacionais, a partir do nível de *expertise* atingido.

Um centro integrado regional de treinamento de pessoal para servir em missões de paz poderia incluir, além dessas atividades, a relevante participação de atores não estatais, como as Organizações da Sociedade Civil, que desempenham funções nas áreas de conflito e têm um papel preponderante, principalmente no contexto da consolidação da paz.

O Mercosul, apesar de ainda não ter atingido plenamente seus objetivos previstos no Tratado constitutivo, apresenta considerável nível de cooperação e aperfeiçoamento em diversas áreas de interesse na resolução de crises e conflitos.

(26) Ousaríamos afirmar aqui que, para a formação de um organismo regional comum, bastaria empregar parte do pessoal civil e militar, que já atuou conjuntamente na MINUSTAH, para mobilizar toda a estrutura necessária à operacionalização dessa nova Instituição regional. Note-se que existe pessoal especializado, haja vista que já ocorreram aproximadamente dez rodízios entre o pessoal participante da missão e, em todos eles, especialistas e autoridades civis e militares mercosulinas ocuparam as mais variadas funções nas estruturas de comando, logística, operacional e outras, de cunho eminentemente civil, da referida missão.

Além das supramencionadas iniciativas de Cooperação Militar, sobretudo a partir da redemocratização, pode-se afirmar que vicejam, no interior do Bloco, princípios democráticos como a alternância no poder, processos eleitorais transparentes e eficientes, afirmação das instituições estatais, bem como se aprimora o desenvolvimento tecnológico — principalmente na área da produção de energia e de alimentos — e se afirmam projetos de cooperação e iniciativas em atividades de economia solidária.

Tais características não devem ser desconsideradas, ao passo que essas áreas são as que mais necessitam de apoio, após o estabelecimento das condições mínimas de segurança pela força militar, para a reestruturação e o desenvolvimento de uma sociedade arrasada pelos conflitos internos ou externos.

Observa-se, portanto, que os países integrantes do Mercosul, principalmente seus sócios e o Chile, associado, comungam de características similares em suas Políticas Externas, fatores que os credenciam a melhor explorar seus potenciais de colaboração com a paz e a segurança no mundo — através de uma cooperação mais ativa e profunda — com a possibilidade de aumentarem, legítima e pacificamente, seus graus de influência e de prestígio perante a Sociedade Internacional, diversamente das potências que o fazem através do poderio militar e econômico.

Inobstante, podem também, altruisticamente, envidar esforços para redução do sofrimento humano naquelas regiões que pouco ou nada têm a oferecer aos “ricos do Norte” e, por isso, passam ao largo de suas agendas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de a produção e divulgação do conhecimento científico — relativo à temática abordada nessa análise — encontrar-se em estágio ainda inicial, a partir dos fatores ora evidenciados, pode-se inferir que, no âmbito do Mercosul, as práticas de demonstração de confiança mútua encontram-se em fase significativamente avançada, o que se verifica desde as atitudes governamentais, representadas pelos acordos e arranjos regionais, até a materialização da cooperação através da realização de exercícios militares conjuntos, bem como a ação interoperacional em situações reais de emprego militar, nos processos de paz das Nações Unidas.

Essas práticas demonstram, ademais, a consolidação do multilateralismo e o respeito ao Direito Internacional como princípios norteadores das relações externas dos Estados-partes do Mercosul, aqui considerados, haja vista que a ação militar externa se dá, essencialmente, sob os ditames das Cartas Constitutivas dos organismos regionais e internacionais.

Verifica-se também uma tendência comum de ação pró-ativa na solução de crises e conflitos, representada pela busca de melhores níveis de preparação e aperfeiçoamento de civis e militares, para atuarem em cenários de crises e conflitos, priorizando-se o apoio à ONU nas questões envolvendo países pobres do Sul, o que denota um viés solidário e humanitário, na execução da política externa dos Estados sob análise.

Nesse sentido, sobretudo a partir das características da participação mercosulina na MINUSTAH, bem como em outras missões de paz nas quais esses países contribuíram,

verifica-se uma incipiente mudança de paradigma nos processos de intervenção, agora se priorizando a ação multidimensional, liderada por países não potências, levadas a efeito por motivações diversas da estrita defesa dos interesses nacionais diretos e preocupada com uma solução duradoura, não só pela intervenção militar rápida, mas através da elaboração de um projeto de consolidação da paz, embasado na reestruturação socioeconômica, política e institucional dos países anfitriões.

Inobstante, pelo significativo avanço na demonstração da confiança mútua e da implementação de diversas modalidades de cooperação militar no Mercosul, bem como da experiência acumulada pela intensa participação em operações de paz da ONU, nota-se que parecem estar presentes as condições necessárias para o aprofundamento da integração, sobretudo no sentido da conjugação efetiva dos esforços em contribuir com aquele organismo, através da institucionalização de um mecanismo regional permanente de preparação de militares e civis para essas operações, bem como pela formação de uma Força de Paz conjunta, constantemente mantida, para pronto emprego em atenção aos chamados onusianos.

Não se pode olvidar — a partir de uma possível consolidação da integração multilateral militar regional no âmbito do Mercosul, voltada ao alcance de solução pacífica e/ou coercitiva para conflitos considerados de menor intensidade — da possibilidade de interlocução com outros processos de integração regional, como a União Europeia por exemplo, que comunguem dos mesmos princípios de atuação externa sob os auspícios das Nações Unidas.

Medidas dessa natureza viriam ao encontro dos desafios atualmente enfrentados pelo Direito Internacional para garantir o imperativo humanitário, a disciplina das dinâmicas e complexas relações internacionais, a prevalência do multilateralismo na solução pacífica dos litígios e a monopolização dos meios coercitivos pelo organismo multilateral de alcance universal, as Nações Unidas, buscando-se a convivência pacífica, democrática e igualitária pelos integrantes do sistema internacional e a cooperação solidária entre os Estados, comprometida com o ideal cosmopolítico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Gilberto. Solidariedade. *JB Online*. Brasília. 14 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/Resenha/homepage.htm>> Acesso em: 14 fev. 2008.

ANNAN, Kofi A. *El problema de la intervención*. Nueva York: Naciones Unidas, 1999.

ARGENTINA. EA. *Exército Argentino*. Informações e documentos oficiais sobre instituição. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.ar/>>. Acesso em: 13 jan. 2008.

_____. Ministério de la Defensa. *Fundación de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz*. Información de Prensa Nr 300/07. 6 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1347>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

BATAGLINO, Jorge. A América do Sul, a União Europeia e a Segurança Internacional... In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Segurança internacional*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

BRASIL. Exército Brasileiro. Centro de Instrução de Operações de Paz. *Revista Verde Oliva*. Ano XXXIII, n. 190. Out./Nov./Dez. 2006. Brasília/DF.

_____. EB. *Exército Brasileiro*. Informações e documentos oficiais sobre instituição. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

_____. MD. *Ministério da Defesa*. Informações e documentos institucionais sobre o organismo. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 19 nov. 2007.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Divisão de Atos Internacionais*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

BUCK, Karl. Defesa e Segurança no século XXI. In: VALLADÃO, Alfredo... *et al.* (Orgs.). *Segurança internacional*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

CEA. *Conferência dos Exércitos Americanos*. Informações e documentos institucionais sobre o organismo. Disponível em: <<http://www.redcea.org/>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

CHILE. *Ejército de Chile*. Informações e documentos oficiais sobre instituição. Disponível em: <<http://www.ejercito.cl/>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

COVARRUBIAS, Jaime G. A OEA e as questões de segurança e defesa. In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Segurança internacional*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

DUGONE, Alaciel C.; ISAAC, Gustavo G. O centro argentino de adestramento combinado para as operações de paz. *Military Review*, 2006. p. 11-16.

FIGUEIREDO, J.; OLIVEIRA, E. Brasil e Argentina vão fechar acordo na área de defesa. *O Globo*. 19 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/Resenha/homepage.htm>>. Acesso em: 19 fev. 2008.

JID. JUNTA DE DEFESA INTERAMERICANA. *Informações e documentos institucionais sobre o organismo*. Disponível em: <<http://www.jid.org>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

LEIRA, Diego Escuder. Cooperación Internacional: la regionalización y las comunidades. *Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa*. Universidad Nacional de Defensa. EUA. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/SRC05URU-PDF/Escuder-URY-SeminarioCHDSMVD-UY-Diego-Escuder.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

MANAUT, Raúl B. América Latina: os debates e ações militares internacionais das forças armadas. In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Segurança internacional*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso em: 12 jul. 2007.

MIGUEL, Sylvia. Os voos do Condor revelados. *Jornal da USP*, São Paulo, ano XX, n. 728, 13-19 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2005/jusp728/pag0405.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

MINUSTAH. *Missão das Nações Unidas para estabilização do Haiti*. Informações e documentos institucionais sobre o organismo. Disponível em: <<http://www.minustah.org/>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

ONU. DPKO. *Cronologia das operações de Paz da ONU*. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/cronologia/>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Informações e documentos oficiais sobre a organização*. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 8 jan. 2008.

PASSARINHO, Jarbas. Operação Condor. *Revista do Clube Militar: a casa da República*. Ano LXXXI, n. 428, abr. 2008.

SEITENFUS, Ricardo. *A manutenção da paz e as lições do Haiti: colapso ou reedificação do Estado?* In: OBREAL/EULARO specialist papers. São Paulo, 2006.

_____. *Elementos para uma diplomacia solidária. IV Reunião de Estudos: operações de paz*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005.

_____. *Legislação internacional*. Barueri/SP: Manole, 2004.

_____; VENTURA, Deisy. *Direito internacional público*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TÁPIA, Gabriel G. Haiti. Considerações geopolíticas, balanço e projeções. In: VALLADÃO, Alfredo *et al.* (Orgs.). *Segurança internacional*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Intervención en Haití, misión frustrada*. Una crítica de América Latina. 2005. Disponível em: <<http://www.fride.org/publicacion/102/intervencion-en-haiti-mision-frustrada-una-critica-de-america-latina>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

URUGUAY. Ejército Nacional. *Fuerzas de paz: la experiencia del Ejército de Uruguay*. Simposio en Buenos Aires. Jun. 1993. Disponível em: <<http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-5/uruguay.htm>>. Acesso em: 26 out. 2007.

_____. EOPE. Escola de Operações de Paz do Exército. *Informações e documentos oficiais sobre instituição*. Disponível em: <http://www.imae.edu.uy/eope/resena_historica.html>. Acesso em: 20 fev. 2008.

COMPORTAMIENTO DE LOS EMPRENDEDORES POST-FORDISTAS: ESTUDIO RELATIVO A MICROEMPRESAS PERUANAS DE CALZADO

José Manuel Cárdenas Medina^()*

Resumen: Este artículo busca entender el comportamiento y la forma de organizarse de los empresarios de pequeño porte. De la masa de pequeños y microempresarios nos preocupamos en buscar algunos de los que tienen mucho tiempo de existencia y que por otra parte no pertenecen a ningún tipo de red de cooperación, por decisión propia. Entendemos a estos empresarios como “emprendedores post-fordistas”. Nuestro interés está en las formas en que ellos enfrentan los procesos de innovación y como se organizan para trabajar, como crean jerarquías internas y como se articulan con pequeñas y microempresas similares o complementarias para su rutina diaria, así como con proveedores. Revisamos también la formación de conocimiento dentro de estas firmas en la forma de formación de una memoria organizacional y una memoria colectiva. Finalmente notamos que el comportamiento innovador está ligado fuertemente con agentes del entorno mayormente.

Palabras-clave: Emprendedores Post-Fordistas, Microempresa, Auto Organización, Memoria Organizacional, Microempresas de Calzados en Peru.

Abstract: This article presents the behavior and the self-organization forms of small and micro firms of the footwear industry in Peru. From the mass of small and micro firms we worried in searching some of which have long time of existence and do not belong to any type of cooperation network, by own decision. We comprise those firms like “post-fordist entrepreneurs”. Our interest is to catch the ways they face the innovation processes, how they organized work and create internal hierarchies and how they articulate themselves with small and similar or complementary micro-enterprises for their daily routine, as well as with suppliers. We also review the knowledge formation within these companies as a form to maintaining an organizational and collective memory. Finally we noticed that the innovating behavior is bound strongly with agents of the surroundings.

Keywords: Post-Fordist Entrepreneurs, Micro-Firm, Self-Organization, Organizational Memory; Footwear Microenterprises in Peru.

(*) Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo e Doutorando pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo — Escola de Engenharia de Produção. *E-mail:* ppcardenas777@gmail.com. Recebido em 17.6.09 e aceito em 20.10.09.

“Necesitamos una disciplina popular. Diría incluso... que ‘aquellos que nada tienen sólo tienen su disciplina’. Los pobres, los que no cuentan con medios financieros ni militares, los que carecen de poder, lo único que tienen es su disciplina, la capacidad de actuar en conjunto. Esa disciplina ya es una forma de organización”.

Alain Badiou

INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y microempresas (PYMES) en el Perú constituyen aproximadamente el 98% del empresariado. Algunos sectores conforman conglomerados específicos de producción, como en el caso de los sectores de calzado, muebles y vinos, entre los más representativos. Las conglomeraciones se dan a través de las características geográficas particulares y las condiciones económico-sociales existentes en una determinada ubicación. Estas conjunciones de empresas parten de una cultura popular de asociatividad y cooperativismo compartida por los pobladores una determinada región. Los conglomerados que se ubican cerca de distritos más industrializados tienden a conformarse a través de regionalismos específicos. Según la investigación realizada por Susana Pinilla (2004) para su tesina de maestría, se constata el hecho de que las personas de bajo nivel cultural, que ella llama de “emprendedores emergentes”, tienden a crear sus propios mecanismos organizacionales, así como su jerarquía interna para distribuir las funciones. Por ejemplo, inicialmente un emprendedor no conoce una técnica adecuada para consignar la contabilidad, debido a su nivel de instrucción, pero en una segunda o tercera generación y mejorando la instrucción de los hijos, el proceso de contabilidad pasa a ser estructurado adecuadamente. Esto acontece en un proceso de aprendizaje lento y gradual, que suele acontecer a través de la observación de otros empresarios o por formulación propia basada en las labores desarrolladas hacia adentro de las organizaciones. Nuestro interés está centralizado en la forma en que un tipo de empresarios, que en la actualidad no hacen parte de *clusters* u otras formas de redes de cooperación, organizan su trabajo y aprenden entre ellos a través de vínculos no formales ni formalizados. En este trabajo llamamos a estos empresarios de “emprendedores post-fordistas”.

Un aspecto importante, del comportamiento de estos empresarios, es que los regionalismos que llevan a una empresa a vincularse con otra también implican los aspectos culturales que facilitan la formación de redes sociales de apoyo a servicios similares entre sí. Esta formación de redes cooperativas lleva consigo la posibilidad de generar conocimiento entre los agentes participantes, de modo que el aprendizaje independiente podría ser transferido inter-empresarialmente entre micro-firmas, cuyo patrón tecnológico sea distinto.

Nuestra proposición indica que el conocimiento se difunde de dos maneras: inter-organizacionalmente e intra-organizacionalmente, utilizando como “canal” los nexos que existen en las peculiaridades que hacen similares a empresas de este porte. Más específicamente, enfocamos 3 particularidades en este artículo: producto, mercado y sociedad.

Y, para constatar esta proposición, acompañamos el desenvolvimiento de las actividades de un grupo de microempresarios del calzado y presentamos observaciones reali-

zadas mediante un estudio de caso sobre el comportamiento de este grupo de empresas. Todas pertenecientes al mismo sector, pero produciendo bienes con características diferentes entre sí. Utilizando parámetros de la metodología de caso de estudio y conviviendo con la empresaria más representativa durante el periodo de observación, descubrimos que existe una forma de difusión de conocimiento tecnológico que no se podría explicar; en el sentido de que cuando observamos estos productores como un bloque se puede apreciar una familia de productos distintos entre sí. Sin embargo, una vez que se introduce un producto nuevo en el mercado, solamente es introducido por alguno de ellos y todos los demás consiguen replicar el producto rápidamente. Esto debería ser un secreto productivo, pero la realidad demuestra que unos aprendieron de otros indirectamente.

El proceso de unos aprender de otros también involucra al mercado y los proveedores, cerrando un ciclo de gestión de innovación que se repite muchas veces y que oportunamente acontece con el aumento en la resiliencia con que ellos se enfrentan con diversos problemas.

Concluimos, finalmente, que los flujos de conocimiento observados demuestran una forma de organización que aparentemente no está formalizada pero que indica una forma nueva de transferencia de conocimiento indirecta y que parte de una perspectiva de beneficio mutuo donde la jerarquía solamente existe hacia adentro de las organizaciones y se pierde cuando todos los agentes pasan a jugar en un mercado común.

MACRO-VISIÓN DEL CALZADO EN EL PERÚ: “EL PORVENIR”

Desde la visión de dos optimistas: Piore y Sabel (1990), indicando una quiebra en el paradigma en la producción en masa y ocasionando una era de post-fordismo, las pequeñas y microempresas (PYMES) han tomado una especial importancia en la economía, dadas sus características de especialización flexible, que hace referencia a la capacidad de pequeñas empresas de unirse para producir conjuntamente bienes que antes solamente era una particularidad de la gran empresa. Esta flexibilidad no solamente se refiere a productos o servicios, sino también a flexibilidad en contratación de personal, horizontalidad de las organizaciones e integración vertical. En el Perú y en el caso de sector de calzado específicamente la pequeña y microempresa, rescata las características de esta nueva forma de trabajo a través del cluster de El Porvenir, en la ciudad de Trujillo, en la Región de La Libertad. Cuenta con alrededor de 700 PYMES especializadas en producción de zapatos de: a) de vestir para caballeros, b) de vestir y de sport para damas, c) para niños y d) zapatillas (caballeros, damas y niños), de los cuales, el bien más producido, es el calzado para damas. Ya que requiere un mayor contenido de mano de obra, utiliza menos materia prima y menos maquinaria; en general se puede decir que esta línea se adapta mejor a la pequeña escala, aunque es intensiva en moda y diseño (VILLARAN, 1998).

Los tejidos sociales creados por este conglomerado de pequeñas empresas también incluyen a curtiembres y productores afines de ciudades vecinas como Cajamarca, prominentemente productora de lácteos que se articula a este tejido a través del cuero. Todo esto configura la idea de Piore y Sabel (1990) de lo que sería un distrito industrial.

Sin embargo, este “distrito industrial” tendría ciertos diferenciadores, según la Comisión para Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROEXPANSION, 2006) Entendiendo como deficiente la competencia dinámica, que no se produce por falta de articulación en la organización.

Tabla 1 — Características del cluster de calzado de El Porvenir

| INDICADOR | CARACTERÍSTICAS |
|------------------------|--|
| Relaciones Productivas | Fuerte relación entre pequeños empresarios que fomenta la solidez como cluster |
| Demanda | Existe una alta calificación técnica pero carece de métodos tecnológicos modernos |
| Productividad | Netamente local para mercados de recursos medios El valor del zapato prevalece sobre su diseño o calidad |
| Inserción de agentes | Fuerte institucionalidad informal entre los participantes del cluster Del marco legal se espera una mayor participación |

Fuente: Adaptado de PROMPYME (2002).

Las articulaciones que se dan hacia adentro de las organizaciones de pequeño porte también implican relaciones sociales con agentes económicos que no tienen injerencia en el proceso productivo, específicamente. Pero que sin embargo, son necesarios para articular la producción. Es decir, alrededor de un conglomerado como el Porvenir se forman grupos no aglutinados, de abastecimiento de alimentos y materia prima, por ejemplo. En el caso específico de El Porvenir, la región se caracteriza por la producción de lácteos y sus derivados; con la formación de un cluster incipiente de calzado, los intereses de los productores pecuarios también pasaron a estar enfocados en la producción de cuero y aparecieron curtiembres en la zona. También se incrementó el comercio y se desarrollaron vías inexistentes hasta ese momento. Todo esto indica que la forma de organización de empresarios trae como consecuencia todo un cambio en la estructura económico-social imperante. Es importante resaltar esto porque da una idea de como el aprendizaje, no solamente parte del entrenamiento hacia adentro de las empresas, como también se forma a través de las negociaciones y oportunidades que se crean a partir de agentes económicos externos. Entretanto, en este trabajo tratamos de entender no a una agrupación de productores de calzado sino a microempresarios independientes, a quienes llamamos de emprendedores post-fordistas.

EMPRENDEDORES POST-FORDISTAS

Tal vez la característica más relevante del modelo fordista consiste en considerar al hombre como un apéndice de la máquina y que según Zarifian (2001) la “productividad de trabajo” en esta visión no sería otra cosa sino una organización de la velocidad de trabajo y del flujo de producción que resulta de esta; disminuyendo el tiempo de trabajo

en cada unidad de trabajo. De modo que, según el propio Zarifian (2001), el trabajo que antes era artesanal y campesino sufriría algunos cambios en su estructura organizacional, especialmente en 3 aspectos:

Una separación de dos objetos: trabajo, definido como un conjunto de operaciones elementales que pueden ser racionalizadas y colocadas en el taller y, mano de obra, que sería el conjunto de capacidades compradas en el mercado de trabajo;

Se instaura el flujo como criterio central de la producción industrial. Entendido para el trabajo como aceleración de la velocidad de ejecución y para el trabajador significa trabajar más rápido, cada vez más rápido;

Se inmovilizan los trabajadores en el espacio de manera que ya no pueden moverse libremente como cuando eran artesanos o campesinos. Son inmovilizados en el tiempo porque deben respetar rigurosamente los horarios. Y se instaura su co-presencia pues todos los trabajadores deben estar presentes. Esto último no sólo configura una nueva organización de fábrica sino también de transporte colectivo y todo lo relacionado a la movilización de personal a horas específicas.

Sin embargo, a todas luces, el trabajador participaba con su cerebro y por tanto acompañaba una secuencia de curva de aprendizaje. De manera que no solamente estaría trabajando sino también obteniendo habilidades que irían incrementándose con el tiempo. Tal vez este fue el entendimiento que tuvieron los creadores de las formas postfordistas de organización (como la escuela sociotécnica y el toyotismo, por ejemplo). La idea de que una persona posee habilidades obtenidas durante mucho tiempo de realizar una misma tarea originó “emprendedores emergentes” (PINILLA, 2004), personas que podrían producir bienes que demanden poca capacidad tecnológica y que posteriormente podrían captar mano de obra proveniente de coterráneos, familiares y en general de personas con escaso conocimiento técnico buscando ayudar a estas personas vía generación de empleos de corto plazo.

Entendemos así como emprendedores post-fordistas a aquellas personas que heredaron habilidades vía transferencia familiar (en el caso de microempresas familiares) o que trabajaron un tiempo en fábricas (independiendo de la forma de organización de estas) y que posteriormente se dislocaron para crear sus propias firmas de bienes derivados del trabajo que antes realizaban o que pasaron a ser proveedores de pequeñas partes de maquinarias o productos más complejos. Estos emprendedores instauran formas jerárquicas y no jerárquicas dentro de su esquema de trabajo familiar o nuclear (que en este trabajo no son descritas). Y desenvuelven formas de auto-organización con firmas similares, proveedores y mercado, una vez que unos necesitan de otros. Este entendimiento nos lleva a comprender el conocimiento generado, compartido y contenido dentro de una memoria social.

UNA MEMORIA SOCIAL DE PYMES

En el texto de Walsh y Ungson (1991), la memoria organizacional es entendida como depósitos de conocimiento: a) las personas; b) la cultura; c) los procedimientos; d) la estructura organizacional y; e) el ambiente físico del lugar de trabajo. Argote e In-

gram (2000) identifican tres elementos: a) las personas; b) las herramientas de software y hardware; c) las tareas y, a su vez los autores consideran que en las interrelaciones generadas por estos tres elementos son una forma de repositorios de conocimiento. Por ejemplo: en las interrelaciones de persona-persona, todo lo que constituye una red social es pasible de almacenar conocimiento, así como las interrelaciones de tareas de proceso generan una rutina que también es un repositorio y; finalmente las interrelaciones entre personas-tareas que forman la división del trabajo, también es un repositorio de conocimiento. La construcción de memoria, por otro lado, se refiere al proceso de almacenar información con base en la historia de la empresa, las cuales pueden ser, de esa forma, recuperadas y auxiliar la toma de decisiones. Las informaciones son almacenadas, e tanto las experiencias exitosas como las situaciones de fracaso deben ser fácilmente recuperadas y quedar disponibles para las personas (HACKBARTH; GROOVER, 1999).

En el caso de una memoria social. Los aspectos culturales que forman parte del acervo de una población en concreto sugieren una relación de características comunes aceptadas por la gran mayoría de los componentes. Esto suele ser llamado, en términos generales, de cultura. Los rasgos más significativos de la cultura son: idioma, religión, distancia al poder, machismo. (HOFSTEDE, 1991). De manera que estas características permanecen posteriormente y son universalmente aceptadas. Incluso cuando son formadas organizaciones de pequeño porte, la cultura hace parte, *per se*, de una fracción importante de la memoria que conforma la cultura organizacional de esta nueva agrupación. Podemos, entonces llamar a esta fracción de “memoria social”. Esta memoria habla de los eventos que poblaciones o agentes específicos atravesaron y fueron acumulando en su vivir de manera que después de un tiempo, estas vivencias forman parte del cotidiano y permiten que el comportamiento de grupos de personas atraviese problemas y acepten una determinada “lideranza”, cuando fuera el caso (HALLBACHS, 1990). Esta memoria social no se parece a la memoria organizacional, una vez que la primera refiere a aspectos organizacionales aceptados dentro de una célula en una población. Y la segunda hace referencia a patrones de proceso aceptados en una relación de gobernante y gobernado, como en el concepto de gobernanza de Weber (2003).

En el ámbito de las pequeñas y microempresas, la construcción de una memoria organizacional no es distinta con relación a otro tipo de organizaciones. Sin embargo, las redes sociales que son conformadas dentro de las organizaciones, formadas por microempresarios, crean otro tipo de relaciones de interés y colaboración efectiva para crear memoria sobre los procesos de desenvolvimiento de productos nuevos; sobre la conformación de nuevas redes sociales de empresarios afines a la producción de nuevos ítems y valores compartidos. Estos suelen enfrentar dificultades durante su día a día, consiguiendo con ello generar conocimiento a partir de estos problemas (VILLARAN, 1998). La gestión del conocimiento en tal caso se hace visible cuando estas empresas forman parte de alguna especie de conglomerado (SCHMITZ, 1995; RABELLOTI, 1993). Sin embargo, cuando se trata de empresas aisladas, el modelo de gestión de conocimiento puede ser un tanto distinto; una vez que estas empresas se organizan entre sí de una manera distinta y por tanto generan una memoria organizacional de sus actividades de una manera distinta. Podría decirse entonces que la memoria social en conglomerados está más vinculada con la gobernanza ejercida dentro del conglomerado y la memoria social

de PYMES aisladas (o emprendedores post-fordistas) está más vinculada con las redes sociales, producto y mercado que las congrega, una vez que *no existe gobernanza* dentro del esquema de trabajo y comportamiento de estos microempresarios.

MEMORIA SOCIAL Y GESTIÓN DE INNOVACIÓN

En nuestra perspectiva, la memoria que crean las organizaciones de pequeño porte está conformada por todas las fracciones de conocimiento que fluctúan cuando se trata de negociar con proveedores y clientes, así como con competidores. De manera que innovaciones aparecen espontáneamente todo el tiempo dentro del esquema de trabajo de los emprendedores post-fordistas. Mismo porque, conforme el Manual de Oslo (2005), “una innovación no necesariamente debe ser nueva para el mundo, desde que sea novedad para quien la está usando.”

En el concepto de Birkinshaw, Hamel y Mol (2008), gestión de innovación implica introducir novedades dentro de un proceso organizacional que ya está establecido. De manera que aquellas novedades no deberían de suceder como efecto de la casualidad sino tener una secuencia de cambios en la organización, del trabajo y de los procesos, de manera que se pueda incluir continuamente nuevos aprendizajes. Según estos autores, esta secuencia puede ser establecida en cualquier organización y proponen un *framework* (Anexo 1), compuesto de 10 actividades que deben de interactuar con agentes de cambio internos (trabajadores y funcionarios) y agentes externos (consultoría, benchmarking, etc) para completar pequeños ciclos innovativos.

En este contexto cada actividad está ligada al hecho de generar una memoria de contexto o un conocimiento efímero que luego podrá ser aplicado para implementar nuevas prácticas o definir nuevos mercados. La aplicación de ese *framework*, para el caso de los emprendedores post-fordistas, cada una de las 10 actividades genera un aspecto cognoscitivo en las prácticas de estos microempresarios. Sin embargo, consideramos que el modelo necesita ser ajustado conforme el comportamiento de los microempresarios, considerando dos aspectos, el primero de ellos relacionado a los agentes internos y el segundo relativo a los agentes externos.

a) Una idea no precisa completar un ciclo, sino que se transforma en una nueva práctica dependiendo de la cercanía al mercado (time-to-market) y de disponibilidad del cliente (time-to-customer) y;

b) Los procesos son creados *in-house* por los trabajadores y experiencia acumulada de los propietarios de las firmas de pequeño porte, esto significa que las acciones de los agentes de cambio externos, no están sujetas a intervención de consultoría o intermediación de instituciones de enseñanza para su tecnificación.

METODOLOGÍA

Partiendo de la inquietud de observar comportamientos y vincular estos con las características propias de cada firma, consideramos la metodología de estudio de caso.

Conforme se observa propio de esta metodología, toda observación de aspectos relevantes, para explicar el fenómeno bajo estudio, es importante para revelar o explicitar eventos alineados con la teoría utilizada (LEONARD-BARTON, 1990).

OBJETO DE ESTUDIO

Para el caso de observación fueron consideradas directamente seis micro firmas confeccionistas y/o productoras de calzado de diferentes tipos. E indirectamente fue recogida la opinión de PYMES anexas a estas firmas, como también se tuvo la oportunidad de conversar con empresarios de mayor porte y el centro de innovación de calzado (CITECAL⁽¹⁾). Todo ello aconteció en un periodo de aproximadamente dos meses.

Los actores principales para la recopilación de información fueron los propios propietarios de las firmas intervenidas. Fueron realizadas entrevistas estructuradas y de preguntas abiertas en diferentes oportunidades. Como resultaba imposible acompañar siempre el desenvolvimiento de las seis PYMES en estudio, se determinó acompañar de cerca el día a día de la firma con la cual se tenía mayor afinidad, de manera que seguimos de cerca el desempeño de las actividades durante un tiempo. Y permanecemos junto a las demás por lo menos durante un día entero y hasta cuatro días enteros, cuando fue posible.

Tabla 2 — Características principales de las PYMES observadas

| PYME | PRESENCIA EN EL MERCADO (AÑOS) | CARACTERÍSTICAS DE LOS PROPIETARIOS* | PRODUCTO PRINCIPAL | OPERARIOS | JORNALEROS | VENTAS** | PROFESIONALES*** |
|------|--------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------|------------|----------|------------------|
| A | 21 | EF: madre y 3 hijos | Zapatillas | 3 | De 6 a 12 | M/V | -- |
| B | 17 | EF: 3 hermanos | Zapatillas | 4 | De 4 a 12 | M/V | 1 |
| C | 18 | EF: pareja de esposos | Zapatos sport elegante | 6 | De 12 a 15 | V | 2 |
| D | 30 | EF: dueño y un sobrino | Zapato (escolar/ varón) & Reparación | 3 | -- | M | -- |
| E | 25 | EP: dueña | Zapato mujer | 1 | 8 | M | 1 |
| F | 30 | EF: 2 hermanos | Zapatilla/ Zapatilla escolar | 4 | De 5 a 12 | M/V | 1 |

(*) EF: empresa familiar. EP: empresa personal.

(**) Mayorista (M) e/ou Minorista (V).

(***) Estudiando o ya formados.

(1) Para información detallada de los CITES, por favor ir a la referencia de Mercedes Carazo en la bibliografía.

De manera que se trató de observar lo más de cerca posible el comportamiento de los actores involucrados. Fueron anotados varios aspectos principalmente relacionados con las actitudes frente a posibles problemas, creando un ambiente que les permitiera recordar aspectos políticos, competencia, debilidades del mercado y situaciones afines en un esquema un tanto condicionado para poder entender su posición frente a dichas adversidades.

Fueron observados aspectos referidos principalmente a 3 factores que consideramos importantes en el proceso de aprendizaje y formación de memoria social e individual (o flujo de conocimiento): producto, proceso de ventas y relaciones con clientes y competidores. Durante el periodo de observación fueron realizados diferentes cuestionarios abiertos y semi-estructurados retornando sobre preguntas ya realizadas y cuestiones que aparecieron espontáneamente en el transcurrir de las actividades.

RESULTADOS

Según la observación de las prácticas diarias de los empresarios, destacamos Se observa la generación de ciclos de innovación (Fig. 1), a partir de la especialización flexible y de la cadena de vínculos que se crean entre productores, comerciantes, no productores (universidades, gobierno y ONG's), consumidores y usuarios. Conforme el *framework* de Birkinshaw, Hamel y Mol (2008) (Anexo 1), existen actores internos y externos también en este caso, pero nosotros apreciamos los ciclos de gestión de innovación menos complejos. Estos ciclos, entendemos compuestos por los siguientes elementos: a) aprendizaje; b) necesidad y c) oportunidad.

Aprendizaje: parte esencialmente de un proceso de socialización de conocimientos intrínsecos, como una espiral de conocimiento parecida con la propuesta por Nonaka y Takeuchi (1998), pero ampliada para incluir todos los agentes que pueden contribuir para la innovación. Piore y Ruiz (1998) describen mejor esta percepción cuando presentan el caso de una maquila mexicana de muebles: un día uno de los carpinteros comenzó a vender muebles tipos Luis XVI, por un precio mucho más atrayente que el precio practicado en el catálogo europeo de donde eran originarios. Poco después casi toda la maquila producía el mismo mueble con características muy similares y pertenecientes al mismo catálogo. La percepción de ellos fue de que “el conocimiento está en el aire” para poder ser captado por los empresarios en beneficio de la agilización de procedimientos cotidianos que impliquen innovación constantemente. Identificamos como fuentes de este aprendizaje las que aparecen a través de los siguientes actores externos e internos: contratación, sub-contratación, conversaciones y flexibilidad en la producción y en la modificación de los productos.

Necesidad: aspecto que para este trabajo se considera como “distancia al comprador” (time-to-customer). O sea, la capacidad de, el empresario poder entender las necesidades del usuario y/o consumidor, por estar psicológicamente y geográficamente mas cerca de esta posición. Siendo esta distancia pequeña el empresario emprendedor puede reaccionar más rápidamente con respecto a los cambios del ambiente de negocios y tener mayor flexibilidad en la oferta de bienes y servicios. Conforme fue observado, los me-

dios utilizados para comprender y reaccionar, con respecto a las demandas inesperadas que surgen en el ambiente, el empresario, a través de su propia experiencia, mejora y/o observa los siguientes aspectos: a) la cadena de abastecimiento; b) la “distancia al comprador”; c) las demandas inesperadas y d) la posibilidad de transferencia de tecnología.

Oportunismo: oportunismo es una característica natural de las personas. En la búsqueda de intereses particulares se procura satisfacer expectativas basadas en la espontaneidad de recursos disponibles en el ambiente. Tratándose de empresarios de pequeño tamaño, las oportunidades implican reducir costos, atender nuevos mercados, aprovechar demandas temporales y transferencia tecnológica, entre las observadas. En el estudio de caso, según lo manifestado por los empresarios, es posible destacar los siguientes actores como “creadores” de oportunidades u ocasiones de negocio (sin ningún orden en particular): a) gobierno; b) gran empresa; c) universidad; d) ONG’s; e) otros empresarios tipo PYME caracterizados por ser emprendedores. Aunque, ni siempre sean transparentes las oportunidades creadas, una vez que las oportunidades para las PYMES siguen una especie de embudo, de manera que las grandes necesidades u oportunidades de los agentes son pasadas para estos empresarios.

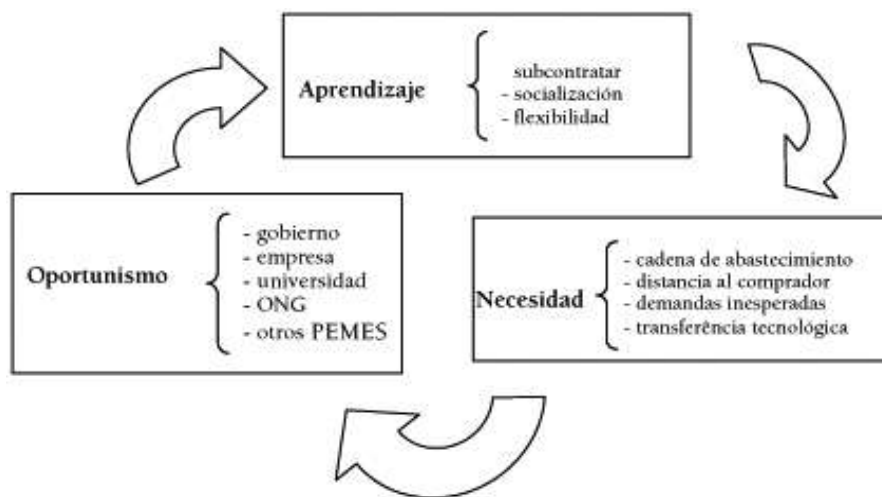


Figura 1 – Ciclo de innovación en las PYMES

MEMORIA SOCIAL

En este sentido, nuestras observaciones fueron de corte más positivista. Se observó que el proceso de aprendizaje de los empresarios no puede ser establecido como teniendo un comienzo. En el sentido de que, los miembros de la estructura familiar, rotan constantemente a través de las diferentes partes del proceso productivo y de ventas. De manera que todos los miembros familiares conocen cada etapa del producto y se ven obligados a involucrarse con cada una de ellas. Sin embargo, la experiencia es la forma de memoria organizacional más clara dentro de este tipo de organizaciones.

Siguiendo esta línea de razonamiento, entendemos una memoria social como aquella memoria organizacional importante y necesaria para la para la sobrevivencia

y permanencia⁽²⁾ de de estas organizaciones puede ser caracterizada de 3 formas: a) Memoria de producto, b) memoria de mercado y c) memoria social.

Memoria de producto: dentro de las PYMES observadas, los trabajadores no tienen un contrato específico de tiempo de trabajo, de manera que pueden trabajar incluso apenas por un día dentro de una determinada firma y al día siguiente trabajar en otra distinta. De manera que todo lo que pueden aprender dentro de una firma es llevado consigo para otra y otra sucesivamente. Los empresarios saben que esta persona esta aprendiendo “secretos la empresa” pero hace parte de la memoria que gira entre empresarios, pues ellos también aprenden otros secretos contratando personas que hayan trabajado junto con un competidor cercano y claro, sin pensar en que esto podría ser espionaje industrial.

Memoria de mercado: el empresario PYME tiene casi siempre un mercado cautivo o por lo menos un tipo de cliente cuya fidelidad le permite seguir trabajando y obtener un lucro. Este conocimiento esta determinado por las características culturales de dicho cliente. Que a su vez determinan aspectos y precios que esta dispuesto a aceptar y pagar. De manera que esto hace parte inherente de la cultura organizacional de la organización e innovaciones relativas a atender clientes distintos también pasaran por este filtro. Sin embargo la memoria de mercado implica también la búsqueda de nuevos clientes. Esto implica una dislocación hacia mercados geográficamente distintos, pero objetivando personas con un *mind-set* similar al del arquetipo de cliente fiel. Estas informaciones quedan guardadas en la memoria individual de la persona que procura el nuevo mercado, pero que posteriormente capacita a otro miembro, de manera que haya rotación.

Memoria social: a partir de nuestras observaciones, entendemos que la mayor parte del conocimiento que el “emprendedor post-fordista” aplica en sus procesos e innovaciones proviene del intercambio de ideas con el cliente y de la percepción que logra obtener de la observación de la cultura y hábitos.

CONCLUSIONES

Este artículo enfoca un tipo de empresas que utiliza otras empresas para aprender sobre procesos que desconocen y que son complementarios o que necesitan aprender para innovar su propia producción. De manera que la articulación de conocimiento entre agentes pertenecientes a empresas de muy pequeño porte acontece de 3 formas: a) aprendiendo internamente a través de las actividades diarias, b) en el mercado, a través de los clientes y las necesidades de estos, y c) en la necesidad de estos de interactuar con productores que poseen tecnología distinta.

Los emprendedores post-fordistas suelen ser personas que imitan las empresas en las que trabajaron, acumulando conocimiento para formar su propia empresa. Y este conocimiento acumulado (implícito y explícito) es transferido a siguientes generaciones por interacción entre padres e hijos, esta *familiarización* produce un efecto de fidelidad

(2) Por presencia, entiéndase participación de la empresa dentro de un esquema económico por un período tal que esta consiga ser representativa para dicho esquema.

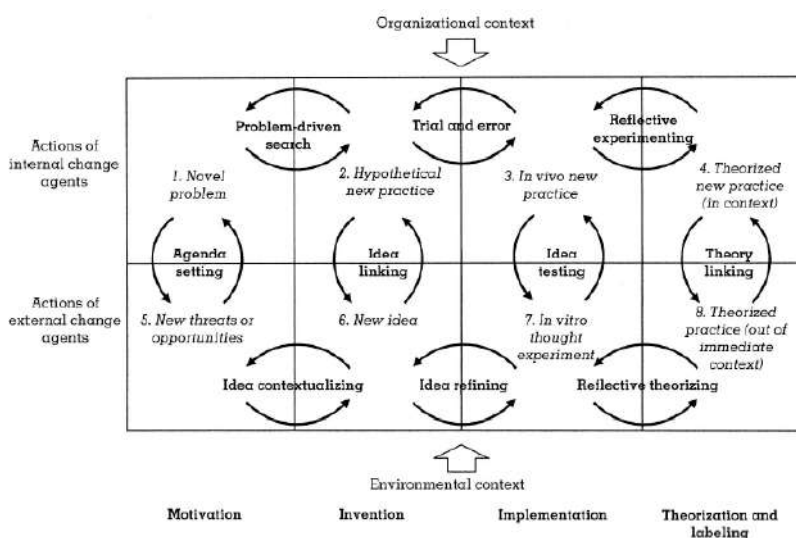
hacia la empresa y crea una acumulación como si fuera una espiral de acumulo de experiencias, donde cada vuelta correspondería a una nueva generación familiar con mayor capacidad de innovación, tanto para absorber tecnología como para generarla.

Dada la poca estructuración organizacional, proceso industrial relativamente simple (basado principalmente en mano de obra), producción a pequeña escala y ambiente familiar la flexibilidad puede hacer parte de su día a día. Esta flexibilidad está vinculada a la creatividad en la formulación de productos, familias de productos y versatilidad en modificaciones dependiendo del comportamiento del consumidor; esto suele confundirse con innovaciones incrementales. Implica también que la distancia al consumidor es tan corta que el empresario PYME puede ser entendido también como un consumidor.

Uno de los objetivos de este artículo fue describir los procesos de formación de memoria organizacional en este tipo de empresas, esto desde el punto de vista de que las configuraciones de relaciones sociales creadas por los actores o PYMES configuran una forma de conexión inter-empresarial e intra-empresarial que revela un interés holístico que representa una enorme dificultad para ser representado en un modelo y mucho mas para poder ser replicado. Una forma de entender este comportamiento tal vez podría ser comparando este con un fenómeno biológico.

Finalmente, podemos decir que las capacidades esenciales (*core business*) que una microempresa posee suelen estar contenidas en una especie de desbalance. Es decir, el personal involucrado en el proceso productivo conoce de cerca las características del bien producido, no obstante su *core business* suele estar en el proceso de ventas o en el mercado objetivo, que generalmente es parte del acervo de la memoria del fundador o dueño de la empresa, según fuera el caso y esto de por sí, configura un material de trabajo arduo para futuras investigaciones referentes a organización del trabajo.

ANEXO 1 — Framework del proceso de gestión de la innovación



Fuente: Birkinshaw, Hamel y Mol, 2008.

REFERENCIAS

- ARGOTE Linda; INGRAM Paul. Knowledge transfer: a basis for competitive advantage in firms. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, v. 82, n. 1, p. 150-169, 2000.
- BIRKINSHAW, Julian; HAMEL Gary; MOL, Michael J. Management innovation. *Academy of Management Review*, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.
- CARAZO, Mercedes. *Centros de innovación tecnológica, un desafío para la microempresa*. Disponible en: <<http://www.iadb.org/sds/foromic/IVforo/English/MercedesCarazo.doc>>. Acceso en: 14 ago. 2008.
- ELABORACIÓN DE ESTADÍSTICAS DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA. 2005. Disponible en: <<http://www.perupymes.com/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=6&lid=2>>. Acceso en: 19 mar. 2009.
- HACKBARTH, Gary; GROVER, Varun. The knowledge repository: organizational memory information systems. *Information Systems Management*, v. 16, n. 3, p. 21-32. 1999.
- HALBWACHS, Maurice. *A memória colectiva*. (L. L. Shaffter). São Paulo: Vértice, 1990. (Original publicado en 1950).
- HOFSTEDE, Geert. *Cultures and organizations: software of the mind*. London: McGraw-Hill, 1991.
- LEONARD-BARTON, Dorothy. A dual methodology for case studies: synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites. *Organization Science*, v. 1, n. 1, p. 248-66, 1990.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento nas empresas*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OSLO MANUAL. *Proposed guidelines for collecting and interpreting innovation data*. OECD, jul. 2005.
- PINILLA-CISNEROS, Susana Isabel. *Condiciones de éxito de los emprendedores emergentes de Lima en el contexto de globalización*. Tesina de Maestría, Universidad de San Marcos, Perú, 2004.
- PIORE, Michael; SABEL, Charles. *The second industrial divide*. Possibilities for prosperity. New York: Basic Books (traducción española – *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial, 1990), 1984.
- PIORE, Michael; RUIZ, Clemente. Innovation cases into the mexican maquila. In: HUMPHREY, John; PIORE, Michael. *Learning, liberalization and economic adjustment*. Tokyo: Mitsuhiro Kagami, Institute of Developing Economies, 1998.
- PROEXPANSION. *Documento de trabajo: estudio sobre cluster y asociatividad*. Preparado para PROMPyme. Congreso de la República. Lima: 2006. Disponible en: <<http://www.programa-area.org/img/documentos/309-estudio-sobre-clusters-y-asociatividad-peru-pdf.pdf>>. Acceso en: 4 nov. 2009.
- _____. *Estudio sobre cluster y asociatividad*. Documento preparado para PROMPyme. Lima, 2006. Disponible en: <http://www.prompyme.gob.pe/upload/publicacion_21-9-2006-85.pdf>. Acceso en: 14 jun. 2008.
- RABELLOTTI, Roberta. Industrial districts in Mexico: the case of the footwear industry. *Small Enterprise Development*, v. 4, n. 3, 1993.
- SASE. *El sector de la pequeña y mediana empresa (PYME) en el Perú en Desarrollo Empresarial en América Latina*. Biblioteca de la micro, pequeña y mediana empresa, Clemente Ruiz Durand Coordinador. México: Nacional Financiera, UNAM, 2002.
- SCHMITZ, Hubert. Small shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster. *World Development*, v. 23, n. 1, p. 9-28, 1995.
- VILLARAN, Fernando. *Riqueza popular, pasión y gloria de la pequeña empresa*. Congreso del Perú. 1998.
- WALSH, James; UNGSON, Gerardo. Organizational memory. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 57-91, 1991.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- ZARIFIAN, Philippe. *Objetivo competência por uma nova lógica*. Tradução de Maria Helena C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 2001.

POLITICA INDUSTRIAL Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS: EL CASO ARGENTINO

Marina Schenkel^(*)

Resumen: Este trabajo examina el caso de las políticas argentinas para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Se trata de políticas a las que se les reconoce la capacidad de suplir funciones de fomento y de coordinación que los automatismos del mercado no garantizan. Un elemento de notable interés que presenta el caso argentino es la persistencia de la estructura productiva e inclusive de las exportaciones de la Nación, no obstante las fluctuaciones macroeconómicas tan importantes de los últimos años. La conclusión es que parece probable que el incontestable y reciente éxito de la gran industria en Argentina — que incluye a las industrias más dinámicas — se apoye en relaciones verticales que éstas han instaurado con pequeñas empresas en competencia entre sí. Aunque particularmente el éxito de la agroindustria podría demostrar que la política industrial ha sido irrelevante, la estrategia desarrollada por las grandes empresas tanto nacionales como multinacionales y por algunas nuevas figuras empresariales, ha constituido un cabal ejemplo de capacidad de coordinación en un enfoque sistémico. Se ha cerrado la época de los grandes éxitos y fracasos de las políticas estratégicas, y las ambiciones de los tiempos del ISI en Argentina quedan por el momento relegadas, por lo que cabe aquí registrar una correspondiente reducción de la escala y de los objetivos de las políticas industriales. Además los patterns de fondo de las especializaciones productivas, condicionadas por dotaciones e interdependencias consolidadas a través de las experiencias de desarrollo (y de crisis), aparecen difícilmente alterables en un horizonte breve. Sin embargo, las conexiones activadas por las hileras y, sobre todo, la amplitud del tejido industrial de PyMEs potencialmente vitales, aunque expuestas al riesgo de ser afectadas por los procesos derivados de la globalización, parecen condicionar la difusión del bienestar y la misma cohesión social.

Palabras-clave: Política Industrial, PyMEs, Argentina.

Abstract: This paper examines the policies for Small and Medium Enterprises (PyMEs) in Argentina. These type of policies still are recognized as capable to develop and create linkage effects not brought about by market mechanisms. A particularly interesting feature of the Argentinean case is the fact that the productive and export structures persist despite the pronounced macroeconomic fluctuations of the last years. The conclusion is that it seems likely that large manufacturing enterprises performance in recent times — the most innovative segment included — is based on vertical relations with SMEs which compete between themselves. Even if the agroindustry success could demonstrate that industrial policy is irrelevant, on the contrary the national and multinational large enterprises strategy, as well as the one displayed by new entrepreneurial figures, have been a notable example of coordination capacity in a systemic approach. The epoch of the great success or defeats of strategical policies is over, and the ambition of the Isi (Import Substitution) are for the moment put aside: therefore both the scale and objectives of industrial policies are reduced. Moreover the fundamental patterns of productive specializations, restrained by resources and ties consolidated though development and crisis experiences, are not easily changed in the short run. However the relations established by clusters and the size of the industrial base formed by potentially viable, even if exposed to the risks deriving from globalization processes, SMEs seem to condition welfare diffusion, and social cohesion itself.

Keywords: Industrial Policy, SMEs, Argentina.

(*) Profesor catedrático de Economía Aplicada, Facultad de Economía, Universidad de Udine, Italia. E-mail: marina.schenkel@uniud.it. Recibido em 12.5.09 e aceito em 20.8.09.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo examina el caso de las políticas argentinas para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) e intenta procurar ejemplos exportables y de ofrecer posibles indicaciones que deben tenerse en cuenta para evitar errores cometidos en otros países. Se trata de políticas a las que aún se les reconoce la capacidad de suplir funciones de fomento y de coordinación que los automatismos del mercado no garantizan en esta fase histórica, en que el eclipse de la idea de la gran empresa pública o de los “campeones nacionales” y la dudosa capacidad de influenciar las decisiones de la gran empresa transnacional parecen hacer inviables otras herramientas ya utilizadas para impulsar el desarrollo y la especialización, que, nuevamente, se presentan como condicionados fundamentalmente por la asignación de recursos naturales y culturales y de capital humano de los diferentes contextos.

La Argentina es un país rico en recursos naturales, relativamente despoblado, y caracterizado por la dualidad (y en algunos períodos por el conflicto) entre la ciudad y el campo; la alta densidad de pequeñas y medianas empresas parece acercarla a Italia. El propósito de la evaluación de los límites y del espacio de las *policies* nacionales puede, sin embargo, revelar en qué medida la dimensión mundial, en la cual se despliegan la movilidad de los capitales y la proyección estratégica de los grandes operadores, hace de la diversidad de los modelos nacionales un elemento de detalle secundario, o, en cambio, cuánto la persistencia de las especificidades locales de los factores y de los agentes, necesariamente menos móviles, sigue siendo significativa al momento de medir la capacidad de valorar y acrecentar la ocupación, en otros términos la vitalidad de las economías nacionales y regionales.

En esta perspectiva, un elemento de notable interés que presenta el caso argentino es un hecho particularmente destacado por varios estudios (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA 2007; LAVOPA, 2007; CEP 2005b): la persistencia de la estructura productiva e inclusive de las exportaciones de la Nación, no obstante las fluctuaciones macroeconómicas tan importantes de los últimos años. A primera vista el impacto de la política industrial parecería de escasa importancia, pero también sería inesperadamente modesto el impacto de las condiciones macroeconómicas internas, de la dinámica de los precios internacionales y, en general, de las nuevas configuraciones del mercado mundial en la estructura productiva y en la especialización comercial. Se tratará entonces de señalar la importancia que logre alcanzar la política industrial, no tanto porque pueda determinar un cambio estructural, que ni siquiera se ha dado, sino por el rol que puede desempeñar en relación a la recalificación de la preexistente estructura productiva y, sobre todo, a la conservación del tejido de PyMEs⁽¹⁾ en un sistema económico afectado por pronunciadas dinámicas, ya sean de signo positivo o negativo, del PBI, y por el drástico cambio de los términos de intercambio en el comercio internacional.

(1) En la literatura y en las estadísticas disponibles bastante frecuentemente se distingue entre PyMEs y Microempresas (Mini), inferiores a 5 empleados. Otras definiciones utilizadas con fines específicos se refieren al facturado o a las exportaciones. En el presente trabajo no se distingue dentro del total que se entiende, de todos modos, formado por todas las empresas que no son “grandes”, es decir superiores a 250 empleados.

Los siguientes párrafos entrarán en el detalle de los hechos recién descriptos, haciendo referencia a la literatura en materia y en la medida de lo posible, a la poco satisfactoria documentación estadística oficial disponible.⁽²⁾

Dado que la pronunciada inestabilidad macroeconómica se refleja también en la inestabilidad política, será necesaria una constante referencia a la compleja historia reciente⁽³⁾ con el fin de realizar una correcta evaluación de la influencia de la política industrial sobre las pequeñas y medianas empresas y disponer de elementos de comparación con la experiencia de otros países.

LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL, EL LEGADO DE LOS AÑOS 90 Y LA CRISIS

El decenio de los años 90 (el período de la convertibilidad) representa la fase crucial en la cual toma forma la estructura industrial que parece persistir aún hoy. A través de la combinación de un cambio sobrevaluado, y de la completa apertura de la economía a los flujos de bienes y servicios y de capital, se obtienen las condiciones para un rápida, y en algunas casos traumática, racionalización y modernización del aparato productivo existente. El factor trabajo resulta relativamente más caro a nivel internacional, aunque con escaso poder adquisitivo a nivel interno. El factor capital resulta, en cambio, relativamente menos costoso, sea por la baja tasa de interés, como por la paridad peso-dólar. Al mismo tiempo están desfavorecidas las industrias productoras de bienes *tradable* y favorecidas las producciones de bienes *nontradable* y los derivados de recursos naturales propios del país. Es en estos sectores que se desarrollan las inversiones externas, efectuadas predominantemente a través de fusiones y compras, más que con inversiones *greenfields*.

Las inversiones asumen sobre todo la forma de importaciones de maquinarias y plantas, lo que si por un lado implica la falta de desarrollo de capacidades endógenas de innovación, sobre todo en el campo de Investigación y Desarrollo (ANLLÓ, LUGONES, PEIRANO, 2007), por el otro conduce a un aumento notable de la productividad media del trabajo (+51% entre 1991 y 1998), que se mantiene inalterado, aunque las tasas de incremento serán menores⁽⁴⁾ durante los posteriores acontecimientos económicos.

Es en este período que se sientan las bases de lo que se puede definir el éxito más espectacular de la economía argentina: la “fuga hacia delante” de la agricultura. La introducción de la soja transgénica, unida al uso del herbicida al que es resistente — el glifosato de sodio — y a la técnica de la siembra directa, por la cual el terreno no debe ararse preventivamente, es el más claro ejemplo de este extraordinario proceso de innovación.

Cabe notar que en Argentina se pone en venta la semilla de la planta transgénica en 1996, dos años después que en los EE.UU., con evidente anticipación respecto a los

(2) Hasta hoy, en efecto, no están disponibles los resultados del Censo Nacional Económico del 2004-2005. Cf. Lavopa (2007), también por los posibles efectos de distorsión en el cálculo del PBN por la falta de actualización del registro de empresas utilizado.

(3) Para una síntesis de la historia del desarrollo argentino hasta la crisis, ver Bianchi (2002).

(4) Schorr (2007) se refiere sin embargo a un aumento del 21% entre el cuarto trimestre del 2001 y el cuarto trimestre del 2004.

demás Países. En estos años, que bien podrían llamarse pionerísticos, el financiamiento es sostenido sobre todo por los bancos públicos, que en Argentina nunca han dejado de existir, a pesar de la oleada de privatizaciones, aunque a partir de 1998, paralelamente al empeoramiento de la situación económica, crece el rol de las bancas privadas y por ende el endeudamiento del campo.⁽⁵⁾

Es sumamente interesante notar que, ante la carencia de una efectiva iniciativa de la política industrial, las grandes empresas privadas, en parte trasnacionales (Monsanto, Syngenta, Bayer), van creando una red de Centros de Servicios para difundir en toda la Argentina las ventas del paquete (semillas, herbicidas y fertilizantes), cuya capacidad de penetración hacia las llamadas economías regionales, más allá de los confines de la Pampa húmeda (la llanura central que constituye los territorios de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), está además determinada por la asistencia técnica y financiera prestada a los agricultores.

La segunda transformación crucial que ocurre en aquellos años concierne a la figura del contratista. Este actor, que siendo un trabajador autónomo por cierto no puede definirse nuevo, dado que en el campo siempre ha habido quien presta su trabajo a contrato, constituye un elemento innovador por el hecho de que, sin poseer necesariamente la tierra (“agricultores sin tierra”)⁽⁶⁾, desempeña un rol empresarial, es decir, se encarga de la gestión de la producción agrícola, asumiendo el riesgo correspondiente. Aunque éste no es el ámbito para adentrarnos en la descripción de las características de estos empresarios⁽⁷⁾, es necesario recordar que se trata de personas de origen heterogéneo, en parte “gringos” de reciente ascendencia europea y por tanto ajenos a la tradicional oligarquía criolla, de antigua descendencia española, que se remonta a la época colonial.

Se trata de empresas “transhumantes”, no ligadas a un territorio específico, que se convierten en “vectores del cambio tecnológico” (BISANG, 2007). Se crean estructuras de red⁽⁸⁾ que incluyen empresas de transformación e infraestructuras ferroviarias y portuarias organizadas a partir de un vértice, que, aun siendo muy restringido, domina algunas principales tecnologías⁽⁹⁾, por lo que se establecen fuertes conexiones entre todos

(5) Bisang (2007), sobre la base de una apasionante reconstrucción de los acontecimientos, llega a la conclusión de que fue el endeudamiento de los propietarios a obligarlos a la innovación, y a los bancos a sostenerlos.

(6) Según los datos del Censo Agrícola del 2002, los 2/3 de los trabajos agrícolas están desarrollados por sujetos diferentes a los propietarios de la tierra (BISANG, 2007).

(7) Descripciones esclarecedoras, también con el fin de comprender otros aspectos de la historia y de la sociedad argentina, se pueden encontrar por ejemplo en Bisang (2007) y Hernández (2007).

(8) Para describir estas configuraciones en red ha sido utilizado el concepto de “trama productiva” (BISANG, GUTMAN, 2003), cuyas afinidades con el *keiretzu* japonés no han sido aún objeto de investigación.

(9) Los pools de siembra, fondos de inversión en actividades administradas en general por ingenieros agrónomos, asumen un rol innovador esencial con este propósito (“Cualquier persona que tenga una buena idea y buen management puede sembrar”). Es emblemática la figura de Grobocopatel, que se define como «pastor de la sociedad del conocimiento» y así describe a su empresa: “Nuestra empresa es una red de producción. Estamos sembrando 80.000 hectáreas de agricultura, de commodities, en la Argentina; 20.000 hectáreas en Uruguay y 6.000 in Paraguay. Pero estas siembras no las hacemos solos; las hacemos en distintas sociedades con los dueños de la tierra, con proveedores de servicios, con proveedores de insumos, a través de integraciones de distinto tipo, muy flexibles (herbicidas, pesticidas, semillas etc.). (...) Hoy, en la red de producción, las 8000 hectáreas se hacen con cinco ingenieros agrónomos, pero con doce PyMEs de gerenciamiento agrícola

los actores involucrados, en el sentido que el éxito de una empresa depende del de todas las demás (ANLLÓ, LUGONES, PEIRANO, 2007).

El aumento de los rendimientos y de la superficie abarca a toda la agroindustria, con recaídas no sólo en los sectores industriales involucrados, sino sobre los equilibrios macroeconómicos, como se verá en el párrafo siguiente dedicado a los desarrollos más recientes de la situación agraria.

En este período se desarrolla también, con una estructura de red en algunos aspectos análoga, la industria automovilística, sobre todo por los esfuerzos de política industrial coordinados entre Países (sustancialmente Argentina y Brasil) miembros del Mercosur⁽¹⁰⁾.

Como consecuencia de los procesos recién mencionados, la especialización de la Argentina resulta orientada hacia algunos sectores específicos, a los cuales se dirigen también las inversiones externas directas (IEDs), relacionadas a la explotación de los recursos naturales, agrícolas y no (petróleo, gas y derivados, minería) y al desarrollo de servicios públicos y del terciario avanzado (inmobiliario, financiero, salud, etc.).

Procesos de concentración, y por lo tanto de reducción de la cuota de PyMEs, parecen acompañar a estas dinámicas, pero, por la carencia de información antes mencionada, resulta difícil documentarlos.

A partir de 1998 se verifica la coincidencia de una serie de circunstancias externas desfavorables, entre las cuales se destacan la devaluación del real brasileño y la caída de los precios internacionales de las materias primas. Se inicia un violento proceso de ajuste, requerido por los desequilibrios generados por el

modelo de la convertibilidad, que, como es sabido, se manifiestan sobre todo en un insostenible déficit de las cuentas externas. En el siguiente quinquenio, hasta el segundo semestre del 2002 en que la economía sale de la recesión, se suceden acontecimientos caóticos e inclusive dramáticos, cuya reconstrucción no corresponde emprender en este trabajo, que culminan con la devaluación y el *default* (diciembre del 2001)⁽¹¹⁾.

En el mismo período se asiste a una importante caída del sector manufacturero (-18%) y en la construcción (-6%), mientras que el sector agricultura y cría (+1.2%) y, sobre todo, el minero (+8%) mantienen una dinámica positiva (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA 2007). Son desfavorecidas, sobre todo, las empresas dirigidas al mercado interno y/o a los mercados de los países vecinos, y entre éstas particularmente las PyMEs. En éstas colapsan la ocupación y las inversiones, pero las disminuciones no son tan marcadas en las otras: los datos sobre la mortalidad de las empresas y sobre la ocupación del Ministerio de Trabajo (MTEySS) (Estadísticas del Observatorio de la Dinámica de Empresas y Empleo) testimonian no sólo la gravedad (mortalidad +50%) sino también

asociadas; cada una de ellas, son empresas separadas, tienen dos o tres ingenieros agrónomos, van a riesgo con nosotros y son socios nuestros en la producción agrícola; contratos, PyMEs para labores, PyMEs para cosechas. Finalmente somos quince personas físicas y 135 empresas contratadas, que emplean alrededor de 480 personas directamente y mil quinientos en forma indirecta" G. Grobocopatel", *Red social del conocimiento*, documento del 2004, citado en Hernández (2007).

(10) Para más detalles, ver el Apéndice.

(11) Una reconstrucción detallada e informada, si no imparcial a menudo (auto)irónica, en Levy Yeyati y Valenzuela (2007).

la heterogeneidad del shock, en el sentido que no todo el tejido productivo colapsa en igual medida (KANTIS, FEDERICO, 2007). Al mismo tiempo, debido al crecimiento de la desempleo, en muchos casos se provoca una reducción conspicua del salario nominal.

A partir de la devaluación la situación precedente, en lo que respecta a los precios relativos, registra un neto revés: el precio de las importaciones (y por lo tanto de los bienes de capital) se alza, y se reduce el salario real.

LA RESURRECCIÓN

La fase de recuperación, tan rápida y pronunciada como la de la crisis, ha llevado la Argentina a alcanzar en el 2005 el nivel del PBI pre-crisis, con tasas de crecimiento record entre los países occidentales, superiores al 8% anual. A partir del 2003 hasta hoy, la época de los déficit es reemplazada por la de los *superávit* gemelos, ayudada, pero no únicamente determinada, por la explosión de los precios de las materias primas.

Es la industria manufacturera la primera protagonista de la reactivación, con tasas de crecimiento en la producción que llegan a obtener ya en el 2005 los niveles máximos alcanzados en 1994. Las PyMEs van a la vanguardia en el aumento de los montos facturados (FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME, 2006), en la recuperación de la ocupación y, obviamente, en la natalidad de empresas: Microempresas +27%, PyMEs +10.5%. Su aporte a la dinámica exportable es modesto en términos absolutos: en el 2005 el porcentaje de PyMEs que pueden definirse exportadoras es sólo del 10% (FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME, 2006).

Sin embargo, las exportaciones de las PyMEX (Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras) son superiores a las de las grandes, sea en incremento del valor total como, sobre todo, del precio medio: \$353 por tonelada para las grandes, \$608 para las medianas, \$943 para las pequeñas (CEP, 2005a).

Aunque — como otros han destacado (LAVOPA, 2007) — no estemos en condiciones de ir más allá de simples suposiciones escasamente respaldadas por datos puntuales, es posible que los procesos de desverticalización y tercerización de los años 90 (los años de las reformas) hayan sentado las bases para la posterior integración de una trama de PyMEs dinámicas en la red cuyo liderazgo pertenece a las grandes empresas exportadoras, o que el impacto sobre el Valor Agregado de las PyMEs y el sostenimiento que ellas brindan a la ocupación sean efectivamente modestos, debido a sus bajos niveles de productividad. Por lo cual, la ocupación creada sería en realidad una forma de *disguised unemployment*. En espera de posteriores datos estadísticos, y más que nada de las publicaciones de los resultados del Censo Nacional Económico 2004-2005, las mejores y más estudiadas estadísticas a disposición resultan ser las derivadas de la Contabilidad Nacional. Según estos datos, los sectores que exhiben tasas de incremento mayores son los que ya fueron golpeados por la crisis, y aunque ello no resulte sorprendente, es interesante resaltar que, en términos temporales, son éstos los sectores que reaccionan primeros a las condiciones macroeconómicas modificadas, pudiendo contar con una abundante capacidad productiva inutilizada. Se trata del textil y vestidos, mecánica (exclusas las maquinarias), materiales para la construcción, aparatos audio y video, maquinarias e

implantes eléctricos. Sin embargo, a pesar de su brillante comportamiento post-2002, estas industrias no han logrado recuperar los niveles máximos alcanzados en el pasado, antes de los años 90. La excepción en este caso es la industria automovilística que, aunque reactivándose recién en el 2004, y por lo tanto, atrasada respecto a los otros sectores, estuvo en condiciones de volver a alcanzar en el 2006 los niveles máximos obtenidos en 1997 (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA, 2007). Las industrias que, en cambio, consolidan su primado son las que se habían afirmado en los años de la liberalización y que habían caído menos en los años de la recesión: las industrias productoras de *commodities* y basadas en la explotación de recursos naturales; metales, química de base, papel, combustible y alimenticios. La comparación entre la estructura industrial de 1998 y la del 2005 revela que no han habido cambios estructurales significativos: éstos ocurrieron antes, con las reformas que han determinado el eclipse del modelo de sustitución de importaciones y el declive relativo de la industria manufacturera. Confirma esta hipótesis el interesante ejercicio realizado por Lavopa (2007), que compara el actual período con el tiempo en que hubo otra resurrección, luego de la crisis mexicana (el tequilazo) de 1995. En ambos casos resulta que las industrias que mayormente han contribuido al proceso son las mismas, en proporción muy similar y con tasas de desarrollo comparables⁽¹²⁾. Esto vale también en lo que atañe a las industrias líderes del proceso de desarrollo genuino, posterior a la fase de recuperación de los niveles anti-crisis, es decir la construcción, el comercio, las telecomunicaciones, la intermediación financiera e inmobiliaria, los alimenticios, el transporte. Signo de la continuidad con el pasado más reciente y de la imposibilidad de retorno a un tiempo más lejano, parece ser la no lograda sustitución de las importaciones, no obstante el tipo de cambio fuertemente subvaluado (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA, 2007). Las PyMEs son las que más se resienten con la situación: según una investigación realizada en el 2005 por el Observatorio (2006), el 40% se siente amenazada por la competencia externa. También, según otras fuentes (CEP 2005b), algunas industrias han sido protagonistas de un cierto proceso de sustitución de las importaciones (papel y celulosa, química para la agricultura, acero, materiales para la construcción, alimentos y bebidas).

Un elemento posterior que refuerza la estructura productiva preexistente es la reactivación de las inversiones, y de las inversiones externas directas (IED), en las proporciones inter e intra industriales ya experimentadas antes de la crisis (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA, 2007). España y Estados Unidos siguen ocupando los primeros puestos, mientras aumentan las inversiones por parte de Brasil.

La balanza comercial industrial es positiva desde el 2002, después de un decenio de saldos negativos (Fernández Bugna y Porta 2007). Las industrias cuyas exportaciones superan a las importaciones son: alimentos, madera, refinerías de petróleo, pieles y cueros y metales comunes. Al menos hasta el 2006 es la Manufactura de Origen Industrial (MOI), en que asume un peso siempre creciente la industria automovilística, la que confiere el mayor aporte al gran crecimiento de las exportaciones (+47.50% entre

(12) Es interesante la comparación entre los dos períodos también en lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo: mientras que en el post-Tequila prevalece la gran empresa, en el post-convertibilidad asumen un rol preponderante las pequeñas y, sobre todo, las microempresas y los micro emprendedores (LAVOPA, 2007).

1996 y 2006), respecto a la Manufactura de Origen Agrícola (MOA), a los combustibles y energía y a los productos primarios (Fernández Bugna y Porta 2007). En el conjunto aunque la estructura de las exportaciones no se modifique de manera significativa, se asiste a un importante cambio del signo y de las destinaciones de los flujos: aumentan y se convierten en saldo positivo aquellos destinados a los países del norte y del este (China e India), convirtiéndose en saldo negativo los destinados a Brasil.

En el crecimiento generalizado que sigue a la devaluación aumentan los beneficios para todas las empresas, sea por la compresión de los salarios como, en muchos casos, por la liquidación de las deudas y de los pasivos⁽¹³⁾. Dado que el aumento es generalizado, se mantienen los diferenciales inter e intra industriales heredados del período precedente (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA, 2007).

EMPRESAS Y ESTADO EN UN AMBIENTE INESTABLE

La característica continuidad, no obstante el contexto turbulento, del marco de especialización industrial delineado en el párrafo anterior, vuelve a plantear la cuestión central del rol y la incidencia de la política industrial. Y, sobre la base del examen de casi veinte años, parece delinarse la conclusión ya anticipada al inicio que la política no ha incidido en el sentido de provocar un cambio estructural, sino más bien en el de favorecer la persistencia de un diferenciado tejido de PyMEs junto a la gran empresa. Este párrafo tratará de reconstruir las líneas generales de las intervenciones, con algunas evaluaciones de conjunto extraídas de la literatura en la materia⁽¹⁴⁾. En el período de sustitución de importaciones (Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI) las políticas, basadas sobre todo en la filosofía de la reserva de mercado, eran sustancialmente de índole proteccionista, dirigidas a las promociones en el mercado interno, y por lo tanto, “viejas”, es decir, sectoriales y frecuentemente finalizadas a promover determinadas regiones o provincias, cuando no empresas específicas (generalmente grandes empresas locales o multinacionales) (BARUJ, RAMOS, KOSAKOFF, 2007). Sin embargo, ya a partir del 1987-1988 se comienza a cambiar la dirección en sentido “horizontal”, con el fin de estimular las exportaciones y mejorar las habilidades tecnológicas y de *management*, con énfasis en las PyMEs. Lo cual conlleva el resultado que las políticas, aun ganando en extensión debido a que aumenta el número de empresas alcanzado, resultan de impacto macroeconómico limitado, sobre todo en relación a la fuerza de las dinámicas del cambio, y en general, de los precios relativos a nivel internacional.

En el marco general, aun predominando el planteamiento “horizontal”⁽¹⁵⁾, quedan huellas del pasado sectorialismo, sobre todo en lo que respecta a los incentivos a las inversiones, y de políticas verticales que se remontan a los años 90 dirigidas a la promoción de “nuevos” recursos naturales (minas de metales, forestas) o de la industria automovilística al interno del Mercosur y, más recientemente, de la industria del *software*.

(13) Lo que se ha denominado “pesificación asimétrica” significó que los deudores en dólares se encontraron devolviendo, el mismo importe en pesos, salvo una compensación al banco a cargo del Estado y, por lo tanto, del contribuyente.

(14) Para una descripción detallada de los diferentes institutos y programas, se reenvía al Apéndice.

(15) La Argentina parece compartir con Chile y Uruguay la mayor orientación hacia políticas “horizontales” (PERES, 2006).

Por otro lado, característico de la situación argentina es que instrumentos concebidos para compensar la pérdida de competitividad de las empresas provocada por la sobrevaluación de la moneda nacional en el período de la convertibilidad, y medidas de emergencia para salvar a algunas industrias (tabaco, bienes de capital, maquinas agrícolas) del colapso de dicho régimen en el 2001-2002, permanezcan aún cuando las condiciones macroeconómicas y de los mercados internacionales sean diferentes y hasta opuestas.

Parecería que otra característica típicamente argentina es la escasa importancia de las políticas locales y el peso preponderante de los Programas Nacionales, cuyas idea y gestión se concentran en la Capital Federal. Sin embargo es constante, a partir de los años 90, la atención de la política de desarrollo regional hacia los conceptos de *cluster*, “casi distrito”, “red empresarial local”, “área económica local”, usados por varios autores en el estudio de algunas áreas del centro del País, y especialmente de la ciudad industrial de Rafaela⁽¹⁶⁾.

A pesar de la impronta centralista, la presencia de estratificaciones de períodos (y Gobiernos) diferentes llevan a notables fragmentaciones y sobreposiciones de iniciativas que pueden inducir a pensar en la falta de una “idea país”. Cuánto esto se traduzca en ineficiencia o en incoherencia, y cuánto en flexibilidad frente a *shocks* de origen externo, o por lo menos en menor riesgo de tomar calles sin salida (como, en cambio, ha revelado ser la institución del *currency board*) es una cuestión que por ahora resulta escasamente percibida en el debate que actualmente se desarrolla en sedes académicas y no académicas. Más en general, la falta de una evaluación de las políticas, sea en sede oficial como en la literatura científica, va acompañada de escasez de transparencia y de detalle de informaciones sobre la utilización de los fondos y de los resultados obtenidos. Queda de todos modos la tentación de parte de los economistas que siguen desde hace mucho tiempo el argumento, de expresar un juicio negativo y la necesidad de un cambio radical (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA, 2007).

Dado que el contacto con el sector privado es requerido por las diferentes instituciones públicas sólo en el momento de la decisión sobre la oportunidad de lanzar una iniciativa, son poco numerosos los ejemplos en los cuales la colaboración continúa con la participación activa de las empresas en el diseño de los proyectos mismos (BARUJ, RAMOS, KOSAKOFF, 2007). En general las empresas, aún declarando en altos porcentajes que efectúan investigación interna y que han introducido innovaciones de producto y de proceso en ocasión de las Encuestas de Innovación efectuadas por un cierto número de años por el Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC), no aparecen insertas en relaciones de cooperación tecnológica con otras empresas y entes de investigación públicos o privados, ni parece que hubiera una demanda explícita de servicios tecnológicos y de asistencia para la inversión (ANLLÓ, LUGONES, PEIRANO, 2007). Análogamente, las variables institucionales (cooperación con otras empresas o instituciones, conocimientos y uso de los programas de promoción de las exportaciones) no parecen haber influenciado en el éxito de las PyMEs exportadoras (MILESI, MOORI, ROBERT, YOGUEL, 2007). Los fondos comprometidos resultan además generalmente de limitado importe y

(16) Una breve reseña crítica y una discusión de los casos en Kulfas, Duarte y Schorr (2008).

concentrados en pocas instituciones. A lo que cabe agregar la característica inestabilidad de las instituciones mismas, en cuanto a la dotación financiera y al personal empleado. Esta situación impide el afianzamiento de las habilidades, del conocimiento y de las relaciones, y la viabilidad misma de las iniciativas.

EL PROBLEMA DEL CAMPO

A pesar de la dificultad que implica la descripción de una realidad aún demasiado reciente para un análisis imparcial, y en ausencia de datos suficientemente desagregados y actualizados al 2008, no es posible eludir una mención, aunque impresionista, a una de las cuestiones más complejas e interesantes de la situación argentina: el desarrollo de las producciones agrícolas. Éstas, en el lapso de 15 años, se han duplicado en cantidad, mientras que dentro de las mismas, por efecto de la técnica de doble cultivo, la soja junto con el grano han tomado una importancia cada vez mayor. Evolución similar han presentado los productos derivados de la leche, mientras que el desarrollo de la ganadería ha sido positivo, pero no tan brillante.

No sólo las producciones de tipo agro-alimenticio se muestran como la parte más relevante y dinámica de las exportaciones en los últimos años (BISANG, 2007; ASIAIN, 2008)⁽¹⁷⁾, sino que — y el dato es verdaderamente nuevo e importante — éstas representan el ejemplo más significativo de innovación y de reorganización en sentido industrial de la economía argentina. Ello nos induce a pensar que no tenga más sentido hablar de la agricultura como de un sector estancado, de bajo valor agregado, al cual se contraponen un sector industrial dinámico e innovador⁽¹⁸⁾. En realidad es la misma división entre Agricultura e Industria y entre Agricultura y Servicios que está en tela de juicio por la evolución reciente de los mercados mundiales y por la revolución técnica y organizativa que ésta ha inducido (SZTULWARK, 2007). Sin adentrarnos en una discusión que trasciende los límites del presente trabajo, los fines que éste se propone requieren que hagamos otra consideración, y es que precisamente en el sector agropecuario⁽¹⁹⁾ ha

(17) Asiain (2008) calcula que en ausencia de las exportaciones de soja y derivados el *superávit* de la Balanza Comercial se transformaría en un déficit *grosso modo* del mismo orden de grandeza. Si bien lo mismo se podría sostener con relación a cualquier otro producto exitoso (por ej. de la industria automovilística), el razonamiento es sugestivo, y muy común entre viejos y nuevos paladines del campo también más allá de sedes académicas. Bisang (2007) calcula que el porcentaje de agroalimentos (materias primas y bienes manufacturados de origen animal) es siempre superior al 50% del total de las exportaciones entre el 2001 y el 2005.

(18) A raíz de lo que se afirma en el texto, el debate sigue rotando sobre cuestiones no por cierto nuevas: la tesis de Prebish-Singer, o sea el necesario deterioro de los términos de intercambio en contra de los países productores de materias primas, o bien el *Dutch Disease*.

Cabe en este momento recordar que tal vez el primero a hablar de algo como la maldición de los recursos naturales fue Eduardo Galeano (1971, p. 111): “Las trece colonias del norte tuvieron, bien pudiera decirse, la dicha de la desgracia. Su experiencia histórica mostró la tremenda importancia de no nacer importante.

Porque al norte de América no había oro ni había plata, ni civilizaciones indígenas con densas concentraciones de población ya organizada para el trabajo, ni suelos tropicales de fertilidad fabulosa en la franja costera que los peregrinos ingleses colonizaron. La naturaleza se había mostrado avara, y también la historia: faltaban los metales y la mano de obra esclava para arrancar los metales del vientre de la tierra. Fue una suerte”.

(19) El término *agropecuario* se refiere a una configuración típicamente argentina, para la cual sobre la misma tierra se alternan cultivos intensivos con cría extensiva. (BISANG, 2007).

sido aplicada una política, que podemos definir industrial, de signo negativo, es decir, la gravación a las exportaciones a través de retenciones. Éstas fueron establecidas en marzo del 2002 por un total del 5% en lo que respecta a los productos industriales y del 20% para el sector agropecuario y, sucesivamente, a los hidrocarburos, lo que constituye una medida que equivale a la imposición de una tasa de cambio diversificada para algunas categorías de bienes (ASIAIN, 2008). Para apreciar el efecto sobre la economía del País, bastaría considerar que de esta manera se determina también el precio interno, o de todos modos se obtiene el efecto de desligar la dinámica inflacionaria interna de las fluctuaciones de los precios internacionales. Este dato es de particular importancia en una situación como la actual, en la que el bienestar de la población y, sobre todo, de las cuotas de ella que se encuentran sobre la línea de pobreza, depende esencialmente del precio de la comida y de los combustibles. Por otra parte, desde un punto de vista fiscal, el crecimiento de las entradas ha permitido financiar programas de redistribución del rédito y de restitución de deuda a organismos internacionales⁽²⁰⁾.

CONCLUSIONES: ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE LA CRISIS Y RESURRECCIÓN DE LA INDUSTRIA ARGENTINA?

¿Es posible determinar en base al anterior análisis si aún en la “resurrección” permanecen inmutados los problemas de Argentina, que Bianchi (2002) sintetizaba como: crecimiento sin industrialización, apertura sin integración, privatización sin reglas? Dejando de parte los dos últimos puntos, a la luz de las evidencias presentadas y de las consideraciones desarrolladas anteriormente, la cuestión de la falta de industrialización debería de considerarse en una perspectiva diferente.

Asumiendo la pregunta enunciada, la primera conclusión que podemos abordar es que el caso argentino nos vuelve a poner en evidencia que después de la crisis llega la resurrección, y de él se desprende, aunque no tan simplemente, una segunda enseñanza: una determinada estructura industrial — incluyendo ésta, por lo que hemos expuesto, el conjunto de las actividades de origen y transformación agrícola — no sólo puede sobrevivir a la crisis, sino que puede ser la fuerza que determina, o al menos contribuye sustancialmente a la resurrección. Lo cual tiene por corolario que en una situación de oscilación cíclica acentuada, la influencia de la política industrial se ejercita sobre todo hacia la preservación del tejido productivo formado por las pequeñas y medianas empresas, cuyo colapso provocaría de otra manera costos sociales y consecuencias macroeconómicas inaceptables. Además, por efecto de la mayor relevancia de las estructuras

(20) El conflicto estalla al inicio del 2008, en oposición al proyecto gubernativo de adecuar automáticamente, y de manera diferencial según los diferentes productos, la imposición fiscal a los aumentos de los precios internacionales. Todas las partes del campo se asocian en la protesta, que toma tonos violentos, tanto que llega a provocar recuerdos desagradables y miedos nunca del todo acallados en los ambientes democráticos del País. Cabe notar que las grandes empresas exportadoras (entre ellas la mayores son Cargill y Bunge Argentina (oleaginosas), LCD Argentina (Dreyfus) (granos), Aceitera General Deheza (oleaginosas) y Molinos del Río de la Plata, Vicentín y Nidera (granos) que efectuaron en el 2007 el 26,6% de las exportaciones nacionales) y los *pools de siembra* han evitado los roles de primer plano en esta ocasión, a diferencia de las organizaciones tradicionales (*ruralistas*) y nuevas (*autoconvocados*) de tipo asociativo. Al final el Gobierno fue obligado por el voto parlamentario a retirar el proyecto. El caso provoca laceraciones aún abiertas al interno del equipo de Gobierno y del partido de la mayoría (Justicialista, de inspiración peronista). Ver Giarracca, Teubel y Palmisano (2008).

en red que presentan los sectores agroindustrial y mecánico, las PyMEs desempeñan un papel mayormente importante también desde el punto de vista microeconómico. Aunque esta afirmación deberá apoyarse sobre una base de datos estadísticos más congruente y corroborarse con apropiadas investigaciones, parece probable que el incontestable y reciente éxito de la gran industria en Argentina — que incluye a las industrias más dinámicas — se apoye en relaciones verticales que éstas han instaurado con pequeñas empresas en competencia entre sí. Lo que por supuesto no impide que en muchos otros sectores permanezca el dualismo típico de los países no completamente desarrollados (CIMOLI, PORCILE, PRIMI, VERGARA, 2005).

Aunque particularmente el éxito de la agroindustria podría demostrar que la política industrial ha sido irrelevante, en realidad, dando por cierto lo que tal no es totalmente — es decir, que la política no haya favorecido el desarrollo de la transformación tecnológica de los cultivos ⁽²¹⁾ —, la estrategia desarrollada por las grandes empresas tanto nacionales como multinacionales y por algunas nuevas figuras empresariales, ha constituido un cabal ejemplo de capacidad de coordinación en un enfoque sistémico.

El fracaso del Gobierno en la aplicación de las retenciones demuestra sin embargo que la acción política perseguida por actores privados mientras propende, por su propia naturaleza, a procurar ventajas sectoriales, por otro lado crea tensiones y conflictos que el público debe saber afrontar en un más amplio contexto de fines compartidos, adoptando instrumentos reguladores e implementando incentivos que vayan más allá de la simple imposición fiscal (BISANG, 2007; ANLLÓ, LUGONES, PEIRANO, 2007).

Se ha cerrado la época de los grandes éxitos y fracasos de las políticas estratégicas. Al final — y es esta la tercera conclusión que nos parece posible obtener — las ambiciones de los tiempos del ISI en Argentina quedan por el momento relegadas, por lo que cabe aquí registrar una correspondiente reducción de la escala y de los objetivos de las políticas industriales. Además los *patterns* de fondo de las especializaciones productivas, condicionadas por dotaciones e interdependencias consolidadas a través de las experiencias de desarrollo (y de crisis), aparecen difícilmente alterables en un horizonte breve, como demuestra, por ejemplo, el echo que en la maquinaria la que más se expande es la agroindustrial.

Sin embargo, las conexiones activadas por las hileras y, sobre todo, la amplitud del tejido industrial de PyMEs potencialmente vitales, aunque expuestas al riesgo de ser afectadas por los procesos derivados de la globalización, parecen condicionar la difusión del bienestar y la misma cohesión social. Los recursos humanos, empresariales y de trabajo calificado, la capacidad de perseguir opciones innovativas y de calidad, y la actualización de los procesos y de los productos parecen ser elementos cruciales, sea cuando se trata de arraigar un proceso de desarrollo como cuando, en cambio, el objetivo es el de contrarrestar una situación de estancamiento o declinación, de cualquier origen. ¿Pueden las políticas influir sobre la disponibilidad y la eficacia de los mencionados factores? La respuesta parecería incierta en el caso argentino, dadas las frecuentes críticas de la bibliografía en materia: escasa eficacia, falta de coordinación, financiamien-

(21) Por ej., la comercialización de las semillas de soja transgénicas había sido precedida por investigaciones efectuadas con financiamientos públicos (BISANG, 2007; SZTULWARK, 2007).

tos insuficientes, poca visibilidad y estabilidad. Sin embargo también en Argentina los ejemplos de éxito no faltan: el FONTAR es unánimemente considerado una estructura estable y eficiente, a buen nivel de competencia técnica. En todo caso, hoy ya no se trata de guiar el *catching up* tecnológico sino, sobre todo, de activar sinergias entre empresas en el interior de la hilera (o entre hileras complementarias), extendiendo el campo de las interacciones en toda su extensión, ampliando y actualizando la gama de los productos. Piénsese otra vez en el ejemplo del sostenimiento acordado en el renacimiento de la industria de las máquinas agrícolas en el centro de la Pampa Humeda, en el distrito de Santa Fe. Otros buenos ejemplos de política industrial presentan todavía el uso de instrumentos tradicionales, tales como las facilitaciones fiscales y crediticias en dirección horizontal, en la emergencia del 2001-2002.

Las enseñanzas que se pueden extraer de la experiencia Argentina son, por lo tanto, más de orden general que puntual: políticas de *linkage* y de contexto son necesariamente específicas de cada ambiente. En el contexto del redimensionamiento de los fines de la política industrial y del reposicionamiento de la vocación productiva, los ejemplos de éxito son aquellos que han logrado contrarrestar amenazas de desertificación productiva, provenientes de los desafíos de la competencia internacional.

A veces parece que el rol de coordinación, difusión del conocimiento y de control de la organización industrial puede ser directamente desempeñado por las grandes empresas líderes cuyas decisiones de internacionalización o desverticalización, deslocalización, etc, influyen la amplitud y los roles de una red satelital de PyMEs. Estructuras de red que recuerdan a los *keiretsu* verticales japoneses parecerían emerger del caso Argentino. Por otra parte, las políticas nacionales parecen concientes de los límites y riesgos de sostenibilidad, y de las posibles implicancias negativas en términos sociales y ambientales, de las estrategias implementadas por los grandes operadores para minimizar los costos. La Argentina además parece permanecer alejada de la capacidad de establecer interacciones de *policy* sobre bases cooperativas o contractuales con la gran empresa, en gran porcentaje bajo control extranjero.

Permítasenos como final una alusión al rol insustituible de las Universidades públicas, respecto de la investigación de base como, sobre todo, de la formación, actualización y activación de la gran dotación de capital humano del cual dispone el País⁽²²⁾.

BIBLIOGRAFÍA

ANLLÓ, Guillermo; LUGONES, Gustavo; PEIRANO, Fernando. La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias al futuro. En: KOSACOFF, Bernardo. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: Cepal, 2007. p. 261-306.

ASIAIN, Andrés. Re-tensiones a la exportación, una mirada más allá de la cuestión fiscal. *Realidad Económica*, n. 236, 2008. p. 8-30.

(22) Para el caso Argentino, ver la reseña crítica de Langer (2008).

BARUJ, Gustavo; RAMOS, Adrián; KOSACOFF, Bernardo. *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina*. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada. Buenos Aires: Cepal, 2008.

BIANCHI, Patrizio. Che cosa impariamo dalla crisi argentina? *L'Industria*, XXIII, 2002. p. 5-28.

_____; LABORY, Sandrine; PACI, Daniele; PARRILLI, Mario Davide. Small and medium-sized enterprise policies in Europe, Latin America and Asia. En: BIANCHI, P.; LABORY, S. (Eds.) *International Handbook on Industrial Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006. p. 380-402.

BISANG, Roberto. El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: volver a creer? En: KOSACOFF, B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: Cepal, 2007. p. 380-402.

_____; GUTMAN, Graciela. Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria: un equilibrio peligroso. *Revista Encrucijadas*, n. 21, p. 1-23, 2003.

CEP. Los exportadores medianos y pequeños en 2003-2006. *Síntesis de la Economía Real*, Segunda Época, n. 56, p. 43-62, 2007.

_____. Performance exportadora reciente de las pequeñas y medianas empresas. *Realidad Económica*, n. 214, 2005a. p. 61-73.

_____. *Substitución de importaciones: una aproximación cuantitativa*. Buenos Aires: Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Economía y Producción, mimeo, 2005b.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: EUDEBA, mimeo, 2001.

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel; PRIMI, Annalisa; VERGARA, Sebastián. Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. En CIMOLI, M. (Ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago: Cepal, 2005. p. 9-39.

DAMILL, Mario. El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad. *Boletín Techint*, n. 303, 2000.

FERNÁNDEZ BUGNA, Cecilia; PORTA, Fernando. El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En: KOSACOFF, Bernardo. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: Cepal, 2007. p. 107-148.

FUNDACIÓN OBSERVATORIO PyME. *Informe 2005-2006*. Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las PyMEs industriales. Buenos Aires: 2006.

GALEANO, Eduardo. *Las venas abiertas de América*. Montevideo, Catalogos, 1971.

GIARRACCA, Norma; TEUBAL, Miguel; PALMISANO, Tomás. Paro agrario: crónica de un conflicto alargado. *Realidad Económica*, n. 237, 2008. p. 33-54.

HERNANDEZ, Valeria A. El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresario innovador. *Desarrollo Económico*, n. 47, p. 331-365, 2007.

KANTIS, Hugo; FEDERICO, Juan. Crisis y renacimiento emprendedor en la Argentina: evidencias y algunos interrogantes. En: FORCINITO, Karina; BASUALDO, Victoria. (Coord.). *Transformaciones recientes en la economía argentina*. Tendencias y perspectivas. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 143-166.

KULFAS, Matías. Las PyMES de cara al futuro. *Desarrollo PyME*, n. 2, p. 4-7, 2007.

_____; DUARTE, Marisa; SCHORR, Martín. Asociatividad de micro, pequeñas y medianas empresas y economías de aglomeración en la Argentina: teoría, problemáticas y casos de intervención pública. *Realidad Económica*, n. 235, p. 29-61, 2008.

LANGER, Ariel. El sistema científico y las universidades: revisión de teorías y enfoques en América Latina y Argentina. En: RIQUELME, Graciela. (Ed.). *Las universidades frente a las demandas sociales y productivas*. Buenos Aires, UBA, UnaM, UNMdP, 2008. p. 23-73.

LAVOPA, Alejandro. La Argentina posdevaluación. Un nuevo modelo económico? *Realidad Económica*, n. 231, p. 48-74, 2007.

LEÓN, Carlos. *Fondo Tecnológico Argentino Fontar*. Memoria 1995-2007. Buenos Aires: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, 2008.

LEVY YEYATI, Eduardo; VALENZUELA, Diego. *La resurrección*. Historia de la poscrisis argentina. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007.

MILESI, Dario; MOORI, Virginia; ROBERT, Verónica; YOGUEL, Gabriel. Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia. *Revista de la Cepal*, n. 92, p. 48-74, 2007.

PERES, Wilson. El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, n. 88, p. 71-88, 2006.

SCHORR, Martín. Argentina: la industria que el neoliberalismo nos legó. En: FORCINITO, Karina; BASUALDO, Victoria. (Coord.). *Transformaciones recientes en la economía argentina*. Tendencias y perspectivas. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 117-141.

SZTULWARK, Sebastián. Dinámica tecnológica y especialización productiva en la agricultura argentina. En: FORCINITO, Karina; BASUALDO, Victoria. (Coord.). *Transformaciones recientes en la economía argentina*. Tendencias y perspectivas. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 99-114.

APÉNDICE: LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN ARGENTINA

Del conjunto de las políticas industriales argentinas, aquellas destinadas en particular a las pequeñas y medianas empresas se remontan a una época bastante reciente: el 1995, año en que se adopta la primera Ley PyME, mientras que en 1997 se asiste a la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME), transformada sucesivamente en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR). Aunque las políticas económica e industrial han tenido un profundo impacto, que ha influenciado también a las pequeñas y medianas empresas, es a partir de esa fecha que comienzan a delinearse en el interior del profundo e importante proceso de reforma de la economía argentina una relevancia específica y una atención dirigida hacia este segmento⁽²³⁾. Por tanto es a partir de esa fecha que comienza nuestro análisis.

Siguiendo la fuente más completa y reciente a nuestra disposición (BARUJ, RAMOS, KOSAKOFF, 2008), distinguiremos entre políticas de promoción de la Innovación, de las Exportaciones, de las Inversiones e Inversiones Externas Directas (IED) y Capacidades en general de las empresas.

(23) Según Bianchi, Labory, Paci y Parrilli (2006), Argentina representa el país que ha desarrollado mayormente la política industrial hacia las PyMEs. Para dar una idea del empeño, reportamos aquí las cifras presentadas por el entonces Subsecretario de la SEPyME: "Estas políticas han permitido que 15.000 PyMEs accedieran al crédito a tasas subsidiadas, 9.000 obtuvieran diversas formas de financiamiento a través del sistema de garantías recíprocas, 900 se financiaran a largo plazo para inversión — además de 1.000 subsidios otorgados para reconversión productiva y certificación de normas de calidad —, más de 300 participaron de proyectos asociativos agrupadas en *clusters*, otras 1.000 pudieran capacitar a su personal con un subsidio que cubrió el 100% de dichos gastos, y cerca de 4.000 pequeñas y medianas empresas participaron en acciones tendientes a estimular sus exportaciones, entre otras." (KULFAS, 2007).

El marco de las *Políticas para la innovación* se desarrolla a partir de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (1990), inspirada por un planteo fuertemente horizontal y que intentaba sostener la demanda de tecnología de las empresas, a las que ya favorecía el tipo de cambio sobrevaluado, para adquirir en el exterior bienes de capital que incorporasen esas nuevas tecnologías. La creación de la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica siguió al lanzamiento del Programa de Modernización Tecnológica en 1997, implementado en 1994 con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Es éste un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP) del Ministerio de Educación, Ciencia y e Tecnología, cuyo accionar se articula a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y, más recientemente, del Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software (FONSOFT).

Los instrumentos para sostener los proyectos de mejoras de la productividad de las empresas son créditos, subsidios e incentivos fiscales. Hasta el presente no se ha procedido con la reforma iniciada con la Ley 25.467 que instituía el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mientras que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) han mantenido un rol de asistencia técnica a las empresas (agrícolas o industriales), sin competencias relevantes en el campo de la innovación.

Entre las actividades de estos organismos se destacan las del FONTAR, que ha llegado a financiar alrededor de 300 proyectos al año en el 2006 y en el 2007, con un 85% de las contribuciones desembolsadas destinado a PyMEs. Entre las iniciativas más estudiadas, se señala red que incluye alrededor de 200 Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) que operan como nexo entre universidades y centros de investigación y empresas⁽²⁴⁾. Últimamente se ha lanzado una nueva línea de financiamiento destinada a grupos de empresas, centros de investigación y formación superior ligados a un aglomerado productivo (Programa de Desarrollo de Complejos Productivos Regionales). La idea está inspirada en la experiencia distritual italiana, con miras a favorecer la cooperación entre empresas sobre base territorial, en áreas de alta concentración de PyMEs, pero intentando superar los límites que presentan en las áreas periféricas los modelos de desarrollo local propios de economías más avanzadas, sobre todo basadas en la estabilidad política, institucional y económica. Es todavía prematuro llegar a una conclusión sobre el programa, para el que han sido seleccionados 11 proyectos⁽²⁵⁾, pero las impresiones de quienes han participado directamente hablarían de pocos casos exitosos, y muy a menudo de “sobrevivencia a niveles escasos de productibilidad y rentabilidad” (KULFAS, DUARTE, SCHORR, 2008).

En las *Políticas para la Exportación* el rol principal ha sido asumido por la política monetaria: al principio un cambio sobrevaluado ha impulsado la adopción de tecnologías *capital intensive*, luego la devaluación ha favorecido la producción de mercaderías

(24) Evaluaciones de la experiencia del Fontar en la síntesis de Anlló, Lugones y Peirano (2007) y los trabajos en ella citados. Ver también León (2008).

(25) Para dar una idea de las áreas y las industrias involucradas, se va del área vitivinícola de la Región Andina, a la apicultura en el Noroeste, a las forestas de Misiones, al *cluster* metalmecánico de Olavarría, a las maquinarias agrícolas del Centro, a la aguacultura de Río Negro.

destinadas al mercado interno. Los instrumentos de política industrial derivan de los años de la convertibilidad, y están orientados a impulsar exportaciones a través del trato privilegiado hacia las empresas exportadoras, que en su mayoría son grandes empresas de sectores tradicionales⁽²⁶⁾.

Estos instrumentos están establecidos por ley y administrados en gran parte por la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial que depende de la Secretaría de Industria, Comercio y del Ministerio de Economía y Producción.

Otras instituciones, entre ellas la Fundación EXPORT-AR, organizaciones de composición mixta, pública-privada sin fines de lucro, y la mencionada SSEPyMEyDR, contribuyen en la asistencia técnica, pero su rol en el conjunto es limitado desde el punto de vista de las financiaciones involucradas.

Encontramos dos “régimenes” interesantes, al menos desde un punto de vista histórico-político. En base al primero, como consecuencia al acuerdo sobre la materia entre Argentina y Brasil (1995), se eliminaron los impuestos sobre las importaciones de autopartes y vehículos con la condición de compensarlos con exportaciones del mismo monto (en lo que respecta a vehículos) o superiores al 20% (en lo que respecta a las autopartes). El segundo se remonta a tiempos (afortunadamente) más lejanos y es referido a la completa exención fiscal para las empresas localizadas en Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, motivado por preocupaciones de naturaleza estratégica en los tiempos del régimen militar.

La política de atracción — “indiscriminada” según algunos comentaristas como Damill (2000), Chudnovsky y López (2001), Schorr (2007) — de las *Inversiones Externas Directas* (IED) de los años 90 ha llevado a la extranjerización de importantes servicios públicos, y de los sectores minero, agroindustrial y energético. La mayor parte de las inversiones se ha dirigido a la compra de empresas nacionales (públicas y privadas) por parte de capitales extranjeros, aunque la proporción de las inversiones *greenfields* alcanza de todos modos el 40%. Hay que destacar que este flujo se ha interrumpido bruscamente con el *default* del 2001 y, antes del estancamiento del 2008, estaba remontando, aunque lentamente en relación a la velocidad de la “resurrección” argentina.

La principal institución que opera en este campo es la Subsecretaría de Industria, a la cual se suman la SSEPyMEyDR, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Banco de la Nación Argentina y la recientemente (2006) instituida Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ADI). Los instrumentos utilizados consisten en créditos y desgravaciones impositivas, frecuentemente usados cuando se trata de medidas sectoriales, como las mencionadas anteriormente relacionadas a las industrias forestales, del tabaco, automovilística, del *software*.

Finalmente, entre las instituciones dedicadas a la promoción de las *Capacidades endógenas de las empresas*, el rol principal es de nuevo asumido por la SSEyDR, con un impacto relevante en términos de PyMEs involucradas, pero muy discutido en términos de resultados efectivos sobre la competitividad de las empresas.

(26) Basta pensar que, según fuentes oficiales, en el 2006 las 921 mayores empresas argentinas han efectuado el 92.2% de las exportaciones del País (CEP, 2007).

Es interesante destacar, como anteriormente hemos hecho con referencia a la maquinaria agroindustrial, que en Argentina existe un conjunto de intervenciones que bien podríamos definir de política industrial, de naturaleza privada, que reemplazan a las escasas visibilidad, accesibilidad y estabilidad de los programas públicos, además de las bien conocidas (y no exclusivamente argentinas) dificultades burocráticas y desconfianza de parte de las empresas. No sorprende, además, que muchas iniciativas tengan un marcado carácter sectorial, dada la parcial deserción de las instituciones públicas en este campo. Hay que destacar además que las financiaciones son frecuentemente de proveniencia externa, de fundaciones y organismos internacionales de carácter público o privado. Entre estos tipos de programas resaltan aquellos lanzados por la Unión Industrial Argentina (UIA), y los de la organización Techint, orientados a mejorar la competitividad de las PyMEs relacionadas al grupo, proveedores o clientes.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFERENCIAS DIRECTAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR EN ARGENTINA

Marianela Sarabia^(*)

Resumen: Una de las facetas menos favorables de la globalización se ha manifestado en la desigual distribución de ingresos, activos y oportunidades. Con el afán reducir riesgos sociales como la pobreza y diseñar estrategias integrales de desarrollo surgieron los programas de transferencias directas. En un contexto favorable para América Latina y el Caribe se presentan algunos casos exitosos de estos programas con el propósito de delinear un marco de análisis para la experiencia de Argentina. Posteriormente, se estudia el Programa Jefes de Hogar en dos etapas. En primer lugar, se muestra la revisión de documentos, información e investigaciones. En segundo lugar, se aplican técnicas multivariantes de análisis de datos para observar las regularidades más significativas que se presentan entre sus beneficiarios a partir de la Encuesta Permanente de Hogares. Finalmente se exponen algunas observaciones a tener en cuenta en el diseño, la implantación y el seguimiento de estos programas.

Palabras-clave: Programas de Transferencias Directas, Ingresos, Pobreza, Argentina, América Latina, Políticas Públicas, Encuesta de Hogares, Análisis Multivariante, Programa Jefes de Hogar.

Abstract: One of the least favorable aspects of globalization has been shown by the uneven distribution of incomes, assets and opportunities. The conditional cash transfer programs were created with the aim of reducing social risks such as poverty and of designing comprehensive development strategies. Within a favorable context for Latin America and the Caribbean, some successful cases of these programs are introduced with the purpose of setting an analysis framework for the experience in Argentina.

Subsequently, an analysis of the *Jefes de Hogar* program is carried out in two stages. First, a revision of documents, data and researches on the matter is shown. Then, multivariate data analysis techniques are applied to observe the most significant regularities which appear among the program's beneficiaries as from the *Encuesta Permanente de Hogares* (Permanent Household Survey). Lastly, some remarks to be taken into account on the design, the implementation and the monitoring of the programs are shown.

Keywords: Cash Conditional Transfer, Income, Poverty, Argentina, Latin America, Public Policies, Household Survey, Multivariate Data Analysis, *Jefes de Hogar* Program.

(*) Economista por la Universidad de Buenos Aires. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómicos, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. E-mail: marianela.sarabia@gmail.com. Una primera versión del trabajo fue presentada en la Escuela de Verano sobre Economías Latinoamericana de la CEPAL en 2008. Se agradecen los valiosos comentarios de Paula Vijoditz y Soledad Villafaña en versiones preliminares. Recibido em 20.8.09 e aceito em 30.10.09.

INTRODUCCIÓN

A mediados del siglo pasado, el Estado era el principal articulador de las dimensiones sociales y económicas, proveedor de servicios básicos como salud, educación, seguridad social o de empleos. Sin embargo, factores basados en la ineficiencia de la administración pública, el clientelismo político, sesgos en la distribución de recursos, desajuste fiscal y fragilidad institucional entre otros condujeron a implementar medidas completamente opuestas. El Estado debió relegar sus funciones frente al mercado y la eficiencia económica.

Durante el último cuarto del siglo XX, América latina mostró fuertes retrocesos en los indicadores sociolaborales mientras los indicadores económicos fueron erráticos aunque alentadores. Los primeros indicios de apertura y liberalización en los setenta, el impacto de la década perdida en los ochenta y el proceso de “reformas estructurales” sobredimensionaron la vulnerabilidad externa y las consecuencias negativas para gran parte de su población. La volatilidad y la exposición mundial durante los noventa hicieron evidente un problema fundamental de la economía global: la enorme asimetría entre un sistema financiero cada vez más sofisticado, dinámico e inestable y la ausencia de un marco institucional apropiado para regularlo (OCAMPO, 2000). Esto afectó tanto a países desarrollados como en desarrollo mientras la inequidad presente en el mundo entero aún refleja disparidades de la estructura económica y social.

En la región, la incidencia de la pobreza disminuyó aunque la cantidad de personas pobres aumentó significativamente y las brechas de calidad en la prestación de servicios básicos se incrementaron tanto como las brechas de ingresos. En tanto, bajo el precepto de la eficiencia, la flexibilización laboral implicó que el trabajo opere en un mercado con dinámicas similares al de productos sin tener en cuenta la repercusión social ni la desintegración del tejido productivo. Una de las dimensiones menos favorables de la globalización se ha manifestado en la desigual distribución de ingresos, activos y oportunidades. Durante los años ochenta, la desigualdad creció en 8 de 11 países latinoamericanos. En los noventa, creció en 10 y se estancó en 7 y durante estos últimos años descendió en 11 de 18 (CORNIA, 2008).

A comienzos del siglo XXI los indicadores macroeconómicos, los del mercado de trabajo, la pobreza y la desigualdad presentaron mejoras en la región al mismo tiempo que se coordinaron esfuerzos para impulsar el fortalecimiento institucional. En la actualidad, América latina está presenciando un cambio del signo político de sus gobiernos, luego de la rápida, profunda y desintegradora experiencia de las políticas neoliberales que sucedió a los casi cincuenta años de un “cuasi Estado de bienestar” latinoamericano (NOVICK, VILLAFañE, 2008).

Revertir los daños y encontrar soluciones para estas problemáticas vigentes aún es una tarea pendiente. Esto se convalida con los sucesos internacionales que desataron la crisis en 2008: primero el incremento del precio de los alimentos y los productos básicos, luego el colapso financiero en Estados Unidos. La crisis generada en el núcleo del sistema capitalista ahora reconoce que la intervención pública y las políticas para estimular la demanda y el consumo son esenciales para menguar el impacto recesivo.

En este contexto cabe preguntarse cómo combatir la inequidad, cómo garantizar la igualdad de oportunidades, en qué consiste la inclusión social. Al considerar que la inclusión social es una construcción política y semántica, para ser definida correctamente demanda reconsiderar la noción de sociedad. Theret (2008) señala que a través de la protección social, la sociedad se autoprotege contra su propia descomposición. Ante ello, se resalta la necesidad de integrar asistencia y seguridad social en un sistema de protección basado en estrategias preventivas, de mitigación y de crisis. Pues, mientras la primera apunta a erradicar activamente la pobreza y formar ámbitos de integración a través de la redistribución de recursos de carácter no contributivo, la segunda se encuentra tradicionalmente asociada al mercado de trabajo, y por lo tanto, predomina el carácter contributivo.

En consonancia con ello, surgieron los programas de transferencias directas⁽¹⁾ con la ambición de reducir riesgos sociales⁽²⁾ mediante el diseño de estrategias integrales de desarrollo. Condujeron a una innovación en materia de políticas sociales y se enmarcaron en un enfoque que apunta a crear y fortalecer capacidades de la población además de brindar asistencia bajo diversos horizontes temporales. En el corto plazo, apuntan a reducir la incidencia de la pobreza por ingresos mientras en el mediano y en el largo plazo buscan incrementar las capacidades de la población, mostrando que la carencia de capacidades y de redes de acceso que permitan vivir dignamente y/o adaptarse a los cambios contribuyen con la vulnerabilidad e impiden romper con el círculo intergeneracional de la pobreza.

Cabe preguntarse cuán viables y sostenibles son estos programas en el largo plazo. Si los mecanismos de salida o de graduación son efectivos para sus beneficiarios. Si ellos quedan supeditados a los recursos financieros o al traspaso de programas. Si estos programas tienen carácter coyuntural o son permanentes. Si son un instrumento de política social o son la nueva tendencia de la política social. Si las evaluaciones son consistentes con los objetivos del programa. Si sólo los trabajadores registrados reciben asignaciones familiares y cobertura de salud. Si falta coordinación entre los actores y/o se carece de control. Si el monto de las transferencias es extremadamente bajo. Si tienen cobertura reducida o presentan una filtración amplia. Si los mecanismos de selección y focalización son los adecuados. O si se desarrolla bajo un proceso estático, cerrado para nuevos beneficiarios.

Esas inquietudes guían este estudio. Durante su desarrollo se buscará obtener alguna respuesta. Después de la introducción, se mencionan algunas experiencias de transferencias directas en América latina con el propósito de delinear el contexto para analizar el Programa Jefes de Hogar (PJH) implementado en la República Argentina. En primer lugar se expone una revisión de documentos, investigaciones e información y posteriormente se aplica un análisis multivariante para observar las regularidades más significativas de los beneficiarios del programa a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Para concluir, se presentan observaciones y recomendaciones para el diseño, la implantación y el seguimiento de estos programas.

(1) También son conocidas como programas de transferencias condicionadas o cash conditional transfers.

(2) Se hace referencia a cuestiones como desempleo, vejez, carencia de ingresos, salud, pobreza, trabajo infantil, vulnerabilidad, analfabetismo funcional, desnutrición, etc. tendiendo a realizar una gestión del riesgo bajo modalidades más solidarias que individuales.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DIRECTAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los programas de transferencias directas han cobrado gran importancia durante la última década, especialmente con la implementación del Progreso en México, del Bolsa Escola en Brasil o del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) en Honduras. Estos programas sociales suelen brindar un monto de ingresos al hogar que cumple con los requisitos de elegibilidad apuntando a reducir la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos al mismo tiempo que busca resolver problemas sociales ligados a ella. Los beneficios suelen ser regulares — mensuales o bimestrales — y estar focalizados en los hogares pobres.

A diferencia de la coyuntura donde cada uno de estos programas fue implementado, el contexto regional ha presentado un desempeño favorable durante los últimos años. América latina parecería haber logrado reducir parte de su característica vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas gracias al aumento de su solvencia fiscal, producto de incrementos de los ingresos públicos por sobre el ritmo de los gastos. Ello ha permitido dedicar mayores recursos a la inversión pública y al gasto social, además de posibilitar la acumulación de recursos y diseñar instrumentos que posibiliten una acción contracíclica para hacer frente al impacto de un escenario externo adverso como el actual (CEPAL, 2008).

Para 2008 se estimó un crecimiento promedio del producto de 4,6% en la región que completaría el sexto año consecutivo de crecimiento y el quinto con una tasa de aumento del PIB por habitante superior al 3%. Para encontrar un período similar en la historia económica regional habría que remontarse a fines de los sesenta, donde una expansión se prolongó por 7 años acompañada por una mejora de los términos del intercambio (CEPAL, 2008). Sin embargo, la crisis alimentaria, energética y financiera no pasó desapercibida dado que el crecimiento del producto se ha desacelerado respecto de años anteriores y la evolución desigual de los términos de intercambio ha dado señales en la cuenta corriente, la inflación aumentó por el incremento de precios de los productos básicos, depreciación del dólar estadounidense y exceso de liquidez internacional.

Esto revela que la inflación no es un fenómeno estrictamente monetario; sino el resultado de desequilibrios de carácter real. Las presiones inflacionistas podrían tener su origen en desequilibrios de crecimiento situados en el comercio exterior y la agricultura; mientras que los mecanismos de propagación generalmente se reducirían al fiscal, el del crédito y el de reajuste de precios e ingresos (NOYOLA VÁSQUEZ, 1957). En tanto, la inflación no sería tan preocupante por el aumento de los precios en sí como por su impacto sobre la distribución del ingreso y las distorsiones que origina entre la estructura productiva y la estructura de la demanda. Emplear diferentes instrumentos de política económica coordinados con los de otras dimensiones resulta imprescindible para combatirla; pero como punto de partida es ineludible reconocerla.

Los indicadores laborales habían mejorado significativamente: la tasa de desocupación estimada en 7,5% superaba los tres puntos por debajo de la tasa observada a comienzos de la década (CEPAL, 2008). Además, el aumento del empleo era impulsado por puestos de trabajo asalariados que, al estar más asociados a puestos formales, indicarían una mejora de la calidad del empleo, en la pobreza y en la distribución del ingreso. En países

como Argentina, esa dinámica se ve modificada por la coyuntura internacional dado que hubo una reducción leve del empleo que osciló tasas mensuales inferiores al 1% entre noviembre y diciembre de 2008. En general se observa una merma en las incorporaciones más que aumentos en las desvinculaciones. En otras palabras, los esfuerzos orientados a evitar la destrucción de empleos han desplegado procedimientos preventivos de crisis, negociaciones colectivas e incentivos para mantener la nómina de asalariados. Por otro lado, la creación de empleo podría haber estado encabezada por puestos no registrados.

Los pronósticos para este año cambian según la institución que los anuncia. El FMI informó un retroceso del 1,6% para el nivel de actividad de la región mientras el Banco Mundial comunicó una contracción del 0,6% y la CEPAL auguraba un crecimiento de 1,9%. Más allá de esto, el impacto del colapso global aún no puede ser mensurado en todas sus dimensiones y el Estado ha vuelto a participar activamente con medidas expansivas. Disparadores externos y procesos locales se combinan en la reducción del nivel de actividad y de consumo, los incrementos de precios o mayor precariedad constituyéndose en una alarma ante la lucha contra la pobreza y la desigualdad de los ingresos. De hecho, esto contribuye a que la capacidad de compra de los hogares más pobres se contraiga más dado que sus ingresos pueden resultar insuficientes, y en términos generales destinan una mayor proporción de su ingreso para adquirir productos básicos. Esto envuelve a los beneficiarios de programas de transferencias directas, quienes usualmente no perciben montos indexados.

EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN

Las transferencias directas se destinan a los hogares con mayor carencia de ingresos mientras buscan generar co-responsabilidades entre el beneficiario y el Estado. Por un lado, el titular del beneficio debe garantizar el cumplimiento de ciertas condicionalidades como la asistencia escolar, el calendario de vacunación, los controles médicos y nutricionales de los niños del hogar. Por otro, el Estado debe proveer los servicios adecuados para hacer posible dicho cumplimiento.

Con sutiles diferenciaciones, algunos programas vinculan los requisitos o condicionalidades a una contraprestación laboral o formativa como el Plan Trabajar o el PJH implementados en Argentina. Otros, en cambio, toman la forma de prestaciones universales como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) de Uruguay que se constituyó en la puerta de entrada a programas más amplios como el de ingreso ciudadano que además contempla áreas de empleo, equidad social, salud bucal y alfabetización de adultos. Estas menciones dejan en evidencia que las transferencias directas se han expandido por América latina y el Caribe⁽³⁾ con características propias conforme la heterogeneidad intrarregional, e incluso han alcanzado a otros países en desarrollo como India o Turquía.

Las transferencias monetarias apuntan a reducir la pobreza extrema desde una perspectiva multidimensional, en la mayoría de los casos, tomando como unidad el hogar

(3) Ver Villatoro (2008), FAO (2008), Rawling y Rubio (2003).

con hijos menores y/o discapacitados. Conforme a ello, se establecen tres líneas primordiales de acción para cubrir necesidades vitales y sociales básicas: nutrición, salud y educación. Esto tiene lugar en los albores del tercer milenio, cuando las Naciones Unidas exhortaron a que todos los países del globo se comprometan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁽⁴⁾ (ODM), articulando esfuerzos orientados a mejorar la calidad de vida de la población y a crear capital humano. Aunque la informalidad laboral y la desigualdad en la región son las mayores del planeta, lo concerniente al ámbito laboral y a la mejora en la distribución de ingresos y activos quedó relegado en esas metas.⁽⁵⁾

En el plano regional, estos programas convergen tanto en los ejes de los ODM como en los instrumentos de focalización, las relaciones entre los niveles de gobierno⁽⁶⁾, el financiamiento y los mecanismos de identificación de potenciales beneficiarios. Sin embargo presentan diferencias en el tiempo de permanencia, en los mecanismos de graduación y de acompañamiento o la titularidad del beneficio, entre otros. En tanto, se debate si la titularidad constituye el empoderamiento de la mujer o una sobrecarga de responsabilidades.

Al respecto, se puede considerar el programa mexicano Oportunidades como un caso exitoso de evaluación permanente que ha dado lugar a reformulaciones significativas para mejorar su eficacia y adecuarlo a las necesidades de la población a lo largo del tiempo. Actualmente es un ejemplo en materia de coordinación de políticas que apuntan a erradicar la pobreza extrema rural y urbana puesto que integra una red de servicios, no existen mecanismos de graduación y tiene una fortaleza particular en el modelo de acompañamiento e identificación de los beneficiarios. Su objetivo primordial reside en efectivizar la transmisión intergeneracional de capital humano para que las próximas generaciones no sean pobres. Esta experiencia reveló que la construcción de redes sociales y la creación de hábitos saludables tomando como eje el hogar han contribuido a mejorar los hábitos de consumo y la organización familiar.

Cabe mencionar que el Progresá — el precursor del Oportunidades — inicialmente gastaba US\$ 1,34 en costos administrativos por cada dólar transferido a los beneficiarios. Si bien los costos de implementación fueron altos, durante el tercer año completo de funcionamiento los gastos administrativos disminuyeron a 5 centavos de dólar por cada dólar gastado en transferencias. Los gastos administrativos tales como la identificación de los beneficiarios, el establecimiento de mecanismos para la entrega de la prestación, la supervisión y la evaluación son comunes a todos los programas de protección social e impactan positivamente en su eficacia (ADATO, HODDINOTT, 2007).

El Programa Bolsa Familia de Brasil creado como programa estructurante del Cadastro Único en 2003 a raíz de las experiencias descentralizadas del Bolsa Escola,

(4) Los ocho pilares básicos son: 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. alcanzar la educación universal; 3. promover la igualdad entre los géneros; 4. reducir la mortalidad infantil; 5. mejorar la salud materna; 6. combatir el VIH/SIDA; 7. promover la sostenibilidad del medio ambiente y 8. fomentar la asociación mundial.

(5) Argentina incluyó un ODM adicional “promover el trabajo decente” para consolidar su desarrollo a través de políticas consistentes y centradas con el empleo.

(6) En Paraguay, el programa nacional tiene un factor distintivo del proceso de focalización: la validación de la lista de beneficiarios potenciales por el comité local de selección de beneficiarios, el cual está compuesto por representantes locales y es responsable de estudiar a los beneficiarios potenciales y aprobar su selección (VERAS SORAES et al, 2008).

ejemplifica cómo este tipo de transferencias puede ser articulado con otros beneficios sociales. Sin embargo, considerándolo desde la perspectiva de derechos con la que fue concebido, cabe señalar que se excluye del beneficio a 2 millones de familias en riesgo de pobreza, mientras persisten problemas de focalización vinculados con la volatilidad de ingresos de los más pobres (SORAES, 2008).

La convergencia en la implementación de transferencias directas tuvo lugar en simultáneo con el debate acerca de la libertad de elegir de la población dado que la asistencia en especies no era suficientemente aprovechada. No obstante son un ingreso monetario de libre utilización, el hogar lo emplea como desea y eso no garantiza que sea destinado a mejorar la calidad de vida de sus miembros aunque sí contribuye a mejorar los indicadores que miden brechas de pobreza e indigencia. En el siguiente capítulo se profundiza la indagación sobre los programas de transferencias directas con un análisis sobre la experiencia argentina. Se describe el contexto que dio origen al PJH y luego se expone el análisis empírico como parte de procesos sociales, económicos y políticos.

ARGENTINA: EL PROGRAMA JEFES DE HOGAR

Desde mediados de los setenta, la economía argentina había manifestado alta volatilidad, creciente exposición y vulnerabilidad externa. Después de la crisis del tequila (1994-1995), el crecimiento del desempleo condujo a la implementación programas de empleo con financiamiento y supervisión del Banco Mundial. En línea con esto, el Plan Trabajar permitió cubrir 350.000 beneficiarios aunque no pudo ser considerado universal o semi-universal debido a que el patrón de los programas implementados en los noventa frecuentemente era definido por el principio de responsabilidad fiscal, enfrentando una fuerte restricción presupuestaria (KOSTZER, 2006).

El desempeño de los noventa tuvo logros llamativos como un elevado crecimiento del producto sin un correlato semejante en el ámbito laboral (ALTIMIR et al, 2002). La crisis desatada a fines de 2001 fue el resultado de un largo proceso de reformas económicas y desarticulación sociopolítica. Estuvo caracterizada por el fin de la convertibilidad del peso con el dólar, la caída del nivel de actividad, el aumento del tipo del cambio, el colapso institucional y un alza significativa del precio de alimentos y bienes básicos entre otros con un fuerte deterioro en términos de pobreza y distribución del ingreso.

En 2001, el PBI cerró con una caída de 4,4% respecto del año anterior y en 2002 la contracción del nivel de actividad rondó el 11%. Se produjo un brutal aumento del desempleo que afectó principalmente a los jefes y jefas de hogar. El desempleo abierto que en 1991 era de 8,6%, en mayo de 2002 había trepado a 21,5%. En el mismo período, el empleo no registrado había pasado de 25,2% a 38%. Entre 2001 y 2002 el desempleo creció 17%, mientras que entre los jefes y jefas de hogar se incrementó un 37% y los jefes varones fueron los más perjudicados. Si bien los salarios nominales se mantuvieron constantes, la canasta básica de alimentos para una familia tipo aumentó casi un 34%. En octubre de 2002, más de la mitad de la población (54,3%) era considerada pobre. La indigencia también creció, pasando de 3% en octubre de 1991, a 13% en octubre de 2001 y a 24,7% en mayo de 2002 (Golbert, 2007).

Estos resultados manifestaron la necesidad de reactivar la economía y extender la política social. En respuesta a la emergencia, en abril de 2002, el Decreto 565/02 permitió extender el Programa Jefes de Hogar (PJH) con consenso de universalización por parte de la Mesa de Diálogo Argentino. En este contexto, el derecho familiar a la inclusión social fue tomado como eje central para aliviar la pobreza extrema, disminuir el alto desempleo y revertir la parálisis productiva. El presupuesto inicial fue de 731 millones de pesos, monto muy inferior a las necesidades de cobertura.

En 2003 se emplearon 3,7 millones de pesos, que representaban aproximadamente el 1% del PIB, cuyo financiamiento provino del Tesoro Nacional y de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)⁽⁷⁾. Con esta asignación presupuestaria, el PJH se transformó en el programa de asistencia a los sectores de menores ingresos que ha contado con mayores recursos en la historia argentina⁽⁸⁾ (GOLBERT, 2007). La cobertura geográfica del programa tampoco tuvo precedentes alcanzando el 16% de los hogares de la República Argentina, aunque en el nivel regional la diferencia era elevada. En provincias como Formosa, Chaco y Jujuy la cobertura llegó al 40% de los hogares (KOSTZER, 2006).

La legislación nacional procuró garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos menores a la educación formal tanto como propiciar la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación o a la formación que coadyuven a su futura reinserción laboral. Los beneficiarios⁽⁹⁾ debían realizar tareas comunitarias, productivas o actividades de formación. En otras palabras, contribuyó al empleo de sus beneficiarios a través de la exigencia de una contraprestación, principalmente en servicios comunitarios o de proximidad como así también en la administración pública. El PJH tuvo un efecto positivo en las mediciones inmediatas a su implementación: bajó el desempleo sensiblemente (3,7 pp) en mayor proporción de lo que había subido la tasa de empleo y la tasa de actividad (2,5 y 0,1 pp respectivamente).

Si no hubiese existido el PJH o una transferencia equivalente, los niveles de pobreza y especialmente los de indigencia hubiesen sido aun más elevados⁽¹⁰⁾. En 2004, la pobreza hubiera alcanzado a casi la totalidad de los hogares (96,3%) y la indigencia al 78%. La prestación del PJH tuvo mayor impacto para el alivio de la indigencia que el de la pobreza. Esto se explica porque el ingreso de los hogares se encontraba más próximo al

(7) El préstamo de 600 millones de dólares estaba destinado a cubrir servicios de consultoría, equipos y útiles de oficina, bienes y servicios para subproyectos. El pago de las amortizaciones se estableció en el período de octubre a 2007 a abril de 2016.

(8) El PJH tuvo 1.207.314 beneficiarios durante el segundo semestre de 2006, en mayo de 2003 alcanzó el máximo con 1.990.735. En abril de 2009 se otorgaron 452.315 prestaciones, de las cuales el 73,3% correspondía a la participación femenina.

(9) Destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe se encontrase embarazada, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

(10) En Argentina, la medición de la pobreza considera la insuficiencia de ingresos monetarios para adquirir una canasta básica total que abarca alimentos, servicios básicos, recreación, vivienda, vestimenta y transporte. Es una medida monetaria que representa los requerimientos mínimos para satisfacer un umbral de necesidades básicas y tiene en cuenta la distancia para alcanzar el valor de dicha canasta, representado como una línea normativa (línea de pobreza). Análogamente, la indigencia se mide como insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta básica alimentaria, considera la línea de indigencia como punto de referencia. En ambos casos, los requerimientos se calculan según el sexo y la edad de cada uno de los miembros del hogar tomando como referencia una unidad denominada adulto equivalente.

valor de la canasta básica de alimentos. En cambio si se compara el ingreso de los hogares con la canasta básica total, el indicador de pobreza no disminuye tanto (SSPTyEL, 2004).

Inicialmente, la suma de \$150 representaba tres cuartas partes del salario mínimo vital y móvil (SMVM) fijo en \$200 durante la convertibilidad. En el segundo semestre de 2006⁽¹¹⁾ el PJH representaba poco más de un quinto del SMVM vigente en \$800; y en diciembre de 2008 no alcanzaba un octavo del SMVM vigente en \$1240. Al monto del PJH, se adicionaron tres sumas fijas por única vez: en 2003 fue equivalente a un tercio del monto total, en 2004 a la mitad y en 2008 a dos tercios. Este beneficio puede compatibilizarse con otros programas de transferencia monetaria cuyo monto sea inferior.

El PJH fue implementado por el Ministerio de Trabajo y tuvo una ejecución descentralizada en los municipios. Las políticas de descentralización del gasto suelen asociarse con la necesidad de hacerlo más eficiente, combinando la búsqueda de una mejor atención de los problemas locales con un menor costo fiscal. Es decir, cuánto más cerca de los beneficiarios se ubique su provisión, mejor será la asignación de recursos, ya que la definición del gasto tendrá en cuenta preferencias locales y su control por parte de la ciudadanía será directa y efectivo (CETRÁNGOLO et al, 2003). El monitoreo del PJH se llevaría a cabo a través de Consejos Consultivos Locales, Provinciales y uno Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC)⁽¹²⁾ del Derecho Familiar de Inclusión Social. Sin embargo, durante los últimos años, estas instancias de control no han realizado sus actividades regulares ni se han implementado acciones suficientes para considerar las observaciones realizadas.

En 2004 se realizó la segunda evaluación del PJH mediante una encuesta de beneficiarios partiendo del supuesto que aquellos que permanecían en el programa eran los que presentaban mayores dificultades de reinserción. En línea con esto, la focalización adecuada y la cobertura extendida serían claves para el proceso de inclusión social que llevó a cabo la política pública durante los últimos años mediante políticas sociales, laborales y previsionales⁽¹³⁾. En tanto, el número de beneficiarios se redujo por varias razones: por incorporación al mercado de trabajo⁽¹⁴⁾, por traspaso de programas⁽¹⁵⁾ y

(11) Último período con datos disponibles que presentan suficiente confiabilidad durante su recolección y procesamiento. Como en la mayoría de las encuestas de hogares, existe cierto consenso sobre subdeclaración de ingresos y subcaptación de ingresos extremos.

(12) El CONAEYC estaba integrado por tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones de empleadores; organizaciones sindicales de los trabajadores; organizaciones no gubernamentales; instituciones profesionales y representantes del Gobierno Nacional. Los integrantes del Consejo eran designados a propuesta de cada uno de los sectores involucrados con desempeño "ad-honorem".

(13) La cobertura del Sistema de Seguridad Social había presentado un sesgo bismarkiano dado por la cobertura vinculada con la historia laboral de los trabajadores formales. Durante 2005-2008 Argentina implementó políticas tendientes a ampliar la cobertura del sistema previsional -y alterar dicho sesgo- mediante moratorias y disminución de los requisitos previsionales pasando del 47% al 92,8% de la cobertura de los adultos mayores (MTEySS).

(14) Durante 2006, la tasa de desempleo en Argentina volvió a ser de un dígito (8,7% para el último trimestre de ese año). De las 2.075.200 bajas que tuvo el PJH hasta abril de 2009, el 37,91% se debió a incorporaciones en el mercado de trabajo mientras el 29,81% del total se incorporó al empleo registrado con aportes en la Seguridad Social.

(15) El Seguro de Capacitación y Empleo fue creado mediante el Decreto 1506/2004 para implementar un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del PJH en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. En abril de 2009, la adhesión de beneficiarios del PJH alcanzó el 5,1% de los beneficiarios del PJH desvinculados. A la vez, se dio origen al Programa Familias por la Inclusión

fiscalización o incumplimiento de los requisitos iniciales. Indagar sobre las características de los beneficiarios con el propósito de conocer el ámbito de influencia del PJH es fundamental. A continuación se presentan los resultados de un análisis multivariante realizado a los beneficiarios del PJH cubiertos por la EPH durante el segundo semestre de 2006.

Desde la implementación del PJH, Argentina ha sido partícipe de diversas transformaciones que permiten replantear las acciones llevadas a cabo. El programa sería aplicado mientras dure la emergencia ocupacional argentina, que por decreto terminaría el 31 de diciembre de 2002 aunque esa fecha se pospuso anualmente⁽¹⁶⁾ y en términos de incorporación de beneficiarios, permaneció cerrado. Los instrumentos de seguimiento y evaluación de beneficiarios serían fundamentales para medir su impacto y para rediseñar las estrategias iniciales con el propósito de aumentar su eficacia, tanto en términos de adecuar las demandas a nuevas necesidades u objetivos como para emplear eficientemente los recursos disponibles. Mientras se formuló la primera evaluación del PJH, en 2002 se aplicó un módulo especial del PJH para todos los aglomerados urbanos relevados por la EPH. Ese módulo permitía observar la situación frente al beneficio y las características de la contraprestación aunque soslayaba cuestiones relativas a la mejora en la calidad de vida de la población. Ese módulo sólo continuó siendo aplicado en tres aglomerados urbanos: Rawson-Trelew, San Nicolás-Constitución y Viedma-Carmen de Patagones.

ANÁLISIS MULTIVARIANTE Y RESULTADOS

Durante 2003 la EPH tuvo un cambio metodológico que incluyó una sección de tres preguntas para los beneficiarios del PJH en el cuestionario individual, discriminando si realizaban una contraprestación laboral tanto en su ocupación principal como en su ocupación secundaria o si no realizaban contraprestación. Consecuentemente, en este trabajo se optó por utilizar la base de hogares y personas para el segundo semestre de 2006. El universo de análisis⁽¹⁷⁾ se delimitó tanto por la titularidad del beneficio como por la no respuesta de los encuestados, independientemente de su condición de actividad. Poseer la titularidad del beneficio demanda ser mayor de 18 años de edad y tener hijos menores de hasta 18 años, hijos discapacitados o cónyuge embarazado. Se considera como ocupados a los beneficiarios que realizan una contraprestación laboral, entre los que no realizan contraprestación se encuentran los desocupados y los inactivos.

Social para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de un ingreso no remunerativo y de actividades de promoción familiar y comunitaria. Busca transferir a beneficiarios del PJH en función de su vulnerabilidad y hasta 2008 se encontraba cerrado a nuevos beneficiarios. En 2005 tuvo 240.000, en 2006 tuvo 389.000 y en 2007 tuvo 539.386 familias beneficiarias. En abril de 2009, el traspaso de beneficiarios representó el 18,63% de las desvinculaciones. En tanto, las bajas por fiscalización, incumplimiento de los requisitos u otras irregularidades rondaron el 26,5%.

(16) Por la Ley N° 25.561 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y sus sucesivas leyes modificatorias prorrogaron sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2009.

(17) Se emplearon 14 variables activas correspondientes a decil del ingreso total familiar, región, cocina, cantidad de menores de 10 años, sexo, lugar nacimiento, posición en el hogar, antigüedad laboral, actividad, categoría ocupacional o de inactividad, intensidad laboral, nivel educativo, cobertura médica, condición de pobreza del hogar con 56 categorías (dicotómicas o categóricas) asociadas. El tamaño de muestra consideró 729 casos mientras el tamaño de muestra ponderado con corrección por no respuesta de ingresos representó 161.573 casos. La EPH relevada por el INDEC se basa en una muestra probabilística estratificada en dos etapas de selección que desde ese momento alcanza a 31 aglomerados urbanos de la República Argentina.

Para indagar sobre las características de los beneficiarios del PJH, se emplearon técnicas multivariantes de análisis de datos⁽¹⁸⁾; se aplicó un *análisis de correspondencias múltiples*⁽¹⁹⁾ (ACM) con el objetivo de obtener la representación gráfica de todas las categorías de las variables en un plano factorial. El ACM permite obtener una gran cantidad de factores que resume la información o inercia total que conforman los planos factoriales.

Las categorías más relevantes de las variables en la conformación del plano factorial seleccionado se identifican por ser aquellas que realizan una mayor contribución. De ese modo, en la conformación del primer eje factorial (horizontal en el gráfico 1) se destacan las variables relativas a la actividad laboral de los beneficiarios y a la región en donde éstos se desempeñan, de allí su denominación: caracterización de la actividad de beneficiarios del PJH (cuadro 1).

Cuadro 1 — Categorías relevantes en la conformación del primer eje factorial (horizontal)

| EJE 1. CARACTERIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE BENEFICIARIOS DEL PJH | |
|---|---------------------------------|
| CONTRIBUCIONES NEGATIVAS | CONTRIBUCIONES POSITIVAS |
| NOA | Región Pampeana |
| De 1 a 5 años de antigüedad laboral | Sin computar antigüedad laboral |
| Asalariado | Ama de casa |
| Ocupado pleno | Sin computar intensidad laboral |
| Administración pública | Inactivo |
| Servicios sociales | |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

A primera vista se logra percibir que en el segmento negativo del primer eje se ubican los beneficiarios que residen en la región del NOA (noroeste argentino), con una antigüedad laboral de entre 1 y 5 años, lo cual permite asociar que el PJH podría haber sido un nexo entre el desempleo y el empleo al realizar una contraprestación laboral principalmente asociada con la administración pública y los servicios sociales. Dichas contraprestaciones representarían una jornada de entre 4 y 6 horas; consecuentemente, se podría plantear la idea de complementariedad con un empleo informal para concebir la noción de asalariado con una jornada horaria plena.

(18) Para comprender la metodología y los pasos seguidos en este análisis se recomienda ver Bécue, Valls i Marsal (2000), Everitt y Dunn (1991).

(19) En el ACM, la inercia total es una medida similar a la variación total en el caso de las componentes principales y mide el grado total de dependencia existente entre las variables. A partir de ella se calculan las proporciones de inercia explicada por cada una de las dimensiones a la hora de explicar las dependencias observadas así como las proporciones de inercia acumulada explicada por las dimensiones bajo análisis (SALVADOR, 2003). En este caso, las primeras dos dimensiones forman el plano factorial con un porcentaje acumulado del 14,55 de la inercia total, como los valores son relativamente bajos comparándolos con otras técnicas similares, el problema estrictamente teórico radica en qué factores seleccionar puesto que todos concentran información relevante.

Las condiciones de pobreza de los hogares de los beneficiarios determinan que sus miembros desarrollen múltiples estrategias para la obtención y la generación de ingresos. Los beneficiarios, además de su participación en el PJH, se encontraban buscando trabajo y en muchos casos desarrollando actividades laborales caracterizadas por su precariedad, intermitencia e informalidad (changas, trabajos de corta duración, recolección de cartones y envases, remoción de escombros, etc.). Se encontraban también predispuestos a mejorar sus condiciones de empleabilidad, sea a través de la finalización de sus estudios formales y/o la capacitación laboral (SSPTyEL, 2004).

En tanto, el otro extremo se caracteriza por beneficiarios de la región pampeana para los cuales no se computa antigüedad ni intensidad laboral. En cuanto a su condición la actividad están contemplados como inactivos, involucra especialmente a las amas de casa, lo cual podría manifestar algún problema de focalización, la distribución de responsabilidades domésticas en el ámbito de la familia y/o la ausencia de servicios adecuados de apoyo al cuidado infantil que incluso dificultaría la inserción laboral femenina como señalaba Abramo (2005).

Por otro lado, el segundo eje factorial (vertical en el gráfico 1) reúne las categorías más relevantes de las variables relativas a las características socioeconómicas de los beneficiarios y de sus hogares, de allí su denominación: caracterización socioeconómica de beneficiarios del PJH (cuadro 2). En este caso, el segmento negativo del segundo eje factorial reúne a aquellos con mejor condiciones habitacionales dado que en el hogar cuentan con gas de red para cocinar, pertenecen al decil 6 en términos del ingreso total familiar (ITF), no tienen hijos menores de 10 años y el hogar se encuentra sobre la línea de pobreza para ese período. En cuanto a las características personales, principalmente se agrupan las mujeres, en condición de cónyuge, con alto nivel educativo y cobertura de salud. En consonancia con lo anterior, el hogar estaría en presencia de menores de entre 10 y 18 años.

Cuadro 2 — Categorías relevantes en la conformación del segundo eje factorial (vertical)

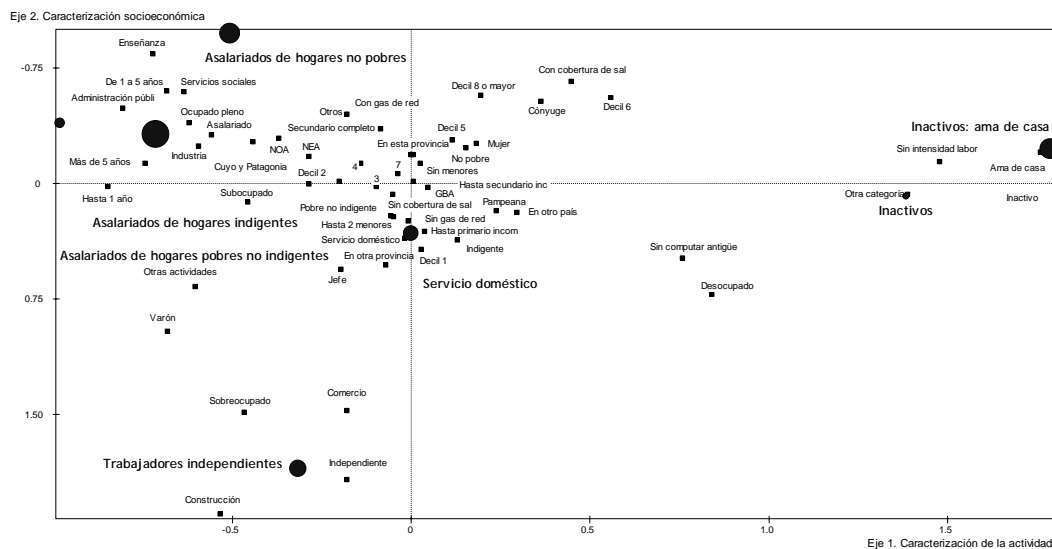
| EJE 2. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE BENEFICIARIOS DEL PJH | |
|--|--|
| CONTRIBUCIONES NEGATIVAS | CONTRIBUCIONES POSITIVAS |
| Decil 6 | Decil 1 |
| Con gas de red | Sin gas de red |
| Sin menores de 10 años en el hogar | Hasta dos menores de 10 años en el hogar |
| Mujer | Varón |
| Nació en su actual provincia | Nació en otra provincia |
| Cónyuge | Jefe |
| Secundario completo o superior | Hasta primario incompleto |
| Con cobertura de salud | Sin cobertura de salud |
| Hogar no pobre | Hogar indigente |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Para el segmento positivo, las mayores contribuciones en la conformación del segundo eje coinciden con los hogares más vulnerables puesto que hace referencia al primer decil del ITF y son indigentes, no poseen red de gas y cuentan con hasta dos menores de 10 años entre sus miembros. En cuanto a las características personales, los beneficiarios son varones con bajo nivel educativo o nulo que carecen cobertura de salud y responden a la condición de jefe de hogar. Incluso se encuentran asociados a migración interna dado que nacieron en una provincia diferente de su lugar de residencia.

Otra técnica multivariante empleada fue el *análisis de clasificación jerárquica* (ACJ), aplicado con posterioridad al ACM para agrupar a los beneficiarios a partir de sus respuestas en la encuesta. Este análisis permite establecer un conjunto de individuos con características similares ordenadas jerárquicamente según su proximidad en el plano factorial seleccionado. Proporciona una tipología de análisis de los beneficiarios respecto de sus características socioeconómicas, la organización del hogar y su vínculo con el mercado de trabajo conformando conglomerados indivisibles. Estos conjuntos que son objeto de estudio, presentan diferentes categorías de variables entendidas como características propias que brindan gran homogeneidad interna. En este sentido, la proporción de una modalidad en un conjunto es aproximadamente igual a la proporción de esa modalidad en el total de individuos encuestados (FERNÁNDEZ MACÍAS *et al.*, 2004).

Gráfico 1 — Beneficiarios del PJH: plano factorial con variables activas y grupos



FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

El criterio de significatividad viene dado por un valor test a partir de una distribución normal estandarizada que sirve para ordenarlas y trazar un perfil representativo. Cabe señalar que la forma de encadenar los análisis no es indiferente, puesto que se retroalimentan a la hora de brindar un panorama integral del fenómeno estudiado. En otras palabras, la utilización de estos métodos de trabajo muestra gran complementariedad y su aplicación de forma conjunta brinda buenos resultados en el análisis de

encuestas (LEBART, 1994; WAISGRAIS, 2007). En la próxima sección se describen las clases obtenidas con la aplicación del ACJ, acompañándolas con un cuadro que presenta las categorías de las variables más relevantes para su conformación.

CARACTERÍSTICAS DE LOS GRUPOS DE BENEFICIARIOS DEL PJH

A) ASALARIADOS DE HOGARES POBRES

Los asalariados de hogares pobres comprenden el 31,73% de los beneficiarios del PJH, denotándose como el grupo de mayor tamaño y gran vulnerabilidad. A la vez, se pueden dividir en dos subgrupos específicos según su condición frente a la indigencia:

Asalariados de hogares indigentes: (cuadro A1) engloba el 23,81% de los beneficiarios constituyendo el núcleo de mayor dimensión y extrema vulnerabilidad. Los titulares del beneficio viven en hogares que pertenecen al primer decil del ITF y sus ingresos no fueron suficientes para cubrir la canasta básica alimentaria en el segundo semestre de 2006. Al advertir que su antigüedad laboral oscila de 1 a 5 años, sería factible creer que los miembros de este grupo se encontraban fuera del mercado de trabajo en el momento de incorporarse al programa. O en caso de pertenecer a la población económicamente activa por su antigüedad superior a los 5 años, implicaría que fueron desempleados u ocupados informales con ingresos de subsistencia con lo cual el PJH habría servido como nexo o puerta de acceso al empleo asalariado no registrado después de la crisis de 2001, principalmente en el sector de servicios sociales y personales. En cuanto a la intensidad laboral de la actividad, se desempeñan como subocupados horarios o tienen una jornada plena. Al analizar la problemática del desempleo en Argentina se observa que el mismo no se caracteriza por ser un fenómeno de larga duración. Por el contrario, la corta duración de los períodos de desocupación combinada con actividades intermitentes precarias, pondría en relieve la vinculación existente entre el desempleo, la precariedad laboral y los bajos salarios con el aumento de la pobreza. En esta dinámica, el desempleo constituye un momento particular recurrente de la vida laboral de las personas activas que se alterna con breves períodos de inserción en empleos precarios o de subsistencia. Empleos que, por otra parte, no constituyen fuentes de recalificación o recomposición de las competencias laborales requeridas por el mercado (SSPTyEL, 2004). Con respecto a la organización del hogar, los beneficiarios son jefes de hogares que en general carecen de cobertura de salud, poseen estudios primarios incompletos o nunca participaron de la educación formal. Se manifiesta migración interna dado que los beneficiarios nacieron en una provincia diferente de su lugar actual de residencia.

Cuadro A1 — Asalariados de hogares indigentes.
Efectivos: 38.473 — Porcentaje: 23,8

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|--------------------|------------|----------------|
| Actividad | Servicios sociales | 196,67 | ***** ***** |
| Categoría ocupacional o de inactividad | Asalariado | 194,30 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | De 1 a 5 años | 188,42 | ***** ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 1 | 103,26 | ***** ***** |
| Condición de pobreza del hogar | Indigente | 92,83 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | Más de 5 años | 84,32 | ***** **** |
| Intensidad laboral | Subocupado | 76,75 | ***** |
| Intensidad laboral | Ocupado pleno | 72,13 | ***** |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Cuadro A2 — Asalariados de hogares pobres no indigentes.
Efectivos: 12.796 — Porcentaje: 7,92

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|------------------------|------------|----------------|
| Actividad | Administración pública | 171,80 | ***** ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 2 | 147,73 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | Hasta 1 año | 129,42 | ***** ***** |
| Posición en el hogar | Otros | 120,95 | ***** ***** |
| Categoría ocupacional o de inactividad | Asalariado | 107,86 | ***** ***** |
| Condición de pobreza del hogar | Pobre no indigente | 104,21 | ***** ***** |
| Lugar nacimiento | En esta provincia | 71,46 | ***** |
| Sexo | Varón | 68,53 | ***** |
| Intensidad laboral | Ocupado pleno | 63,90 | ***** |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Asalariados de hogares pobres no indigentes: (cuadro A2) alcanza el 7,92% de los beneficiarios, quienes viven en hogares que pertenecen al segundo decil del ITF; sus ingresos fueron suficientes para cubrir la canasta básica alimentaria pero no para cubrir la canasta básica total. En general, residen en el Gran Buenos Aires (GBA) y los hogares poseen 3 menores de 10 años o más. Frente al mercado de trabajo, los puestos asalariados de jornada plena que ocupan estos beneficiarios son muy nuevos dado que su antigüedad laboral es inferior al año y se encuentran principalmente asociados con la administración pública. Se diferencia del grupo anterior en cuanto a la antigüedad laboral, aunque no ocurre lo análogo con respecto a la vulnerabilidad del hogar. Esto conlleva a remarcar la vinculación entre los períodos de desempleo y empleo precario ya mencionada. Con relación a su posición en el hogar, no son clasificados como jefes ni como cónyuges, sino que integran la categoría de “otros” conformada en mayor medida por hijos (mayores de 18 años) o por otras relaciones de parentesco contribuyendo a desarrollar una estrategia de supervivencia para el hogar. En este caso se presenta un fuerte sesgo de género, ya que la categoría varón tiene gran relevancia. Nacieron en la misma provincia que viven y carecen de cobertura de salud.

B) TRABAJADORES DE SECTORES DE ACTIVIDAD TRADICIONALMENTE ASOCIADOS A LA PRECARIEDAD

Los trabajadores de los sectores de actividad tradicionalmente vulnerables representan el 27,88% de los beneficiarios del PJH. Este conjunto presenta dos subgrupos específicos según características particulares que vinculan el sector de actividad y el género de los beneficiarios, dando lugar a trabajadores independientes asociados al comercio y la construcción por un lado; y al servicio doméstico por otro. Según datos de EPH para 2006, la cantidad de mujeres que desarrollaba sus actividades en la construcción se situaba en el 3%, mientras que en transporte y comunicaciones alcanzaba el 15%. Esto manifiesta que el sexo de los trabajadores incide significativamente en la composición de ciertas ramas de actividad. Por otro lado, el crecimiento de ambas ramas se encontraría vinculado al ciclo expansivo del producto y a la informalidad tradicional.

Del estudio del perfil ocupacional de los beneficiarios se desprende que una proporción importante de los mismos constituye un grupo con serias dificultades de inserción laboral. Las características de baja calificación, asociada además con servicio doméstico y construcción, los vinculan estrechamente con la problemática del empleo no registrado. Efectivamente, estudios realizados a partir de los datos de la EPH ponen en evidencia una elevada correlación entre la calificación de los trabajadores y la temática del empleo no registrado: a menor calificación, mayor incidencia de la no registración (SSPTyEL, 2004). A continuación se describen las dos tipologías:

Trabajadores independientes: (cuadro B1) abarca el 14,79% de los beneficiarios que tiene características fuertemente asociadas a las ramas de actividad de construcción y comercio. Son trabajadores independientes que desempeñan una jornada laboral extendida por sobre los límites legales vigentes. Aunque no presenta una asociación fuerte con respecto al nivel de ingresos de su hogar, éstos podrían ser muy vulnerables y dejarlo en el límite de la indigencia. Más aún si se considera que desarrolla actividades de baja productividad, en condiciones de subsistencia o temporales. Son varones jefes de hogar,

manifestando el sesgo de género asociado con las ramas mencionadas. Carecen de cobertura de salud y nacieron en una provincia diferente de su actual lugar de residencia, indicando movilidad interna. Sin embargo, la diferenciación socioeconómica resulta más relevante que la categoría ocupacional. Consistiendo los resultados con un estudio similar sobre informalidad laboral, se encuentra que un conjunto de trabajadores, asalariados e independientes, desarrolla sus actividades en la economía informal con extrema vulnerabilidad. Tal como fue analizado, en estos grupos predominan trabajadores varones, migrantes, sin cobertura de salud, con niveles educativos muy bajos, bajas calificaciones y necesidades básicas insatisfechas. Usualmente, las actividades son desarrolladas en sectores de comercio callejero, construcción y transporte (Waisgrais y Sarabia, 2008).

Cuadro B1 — Trabajadores independientes. Efectivos: 23.890 — Porcentaje: 14,79

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|-------------------------|------------|----------------|
| Categoría ocupacional o de inactividad | Independiente | 288,84 | ***** ***** |
| Intensidad laboral | Sobreocupado | 166,47 | ***** ***** |
| Actividad | Comercio | 164,91 | ***** ***** |
| Actividad | Construcción | 157,21 | ***** ***** |
| Sexo | Varón | 150,09 | ***** ***** |
| Posición en el hogar | Jefe | 116,79 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | Sin computar antigüedad | 109,55 | ***** ***** |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Cuadro B2 — Servicio doméstico. Efectivos: 21.147 — Porcentaje: 13,09

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|-------------------------|------------|----------------|
| Actividad | Servicio doméstico | 289,44 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | Sin computar antigüedad | 161,84 | ***** ***** |
| Categoría ocupacional o de inactividad | Asalariado | 131,47 | ***** ***** |
| Intensidad laboral | Subocupado | 109,54 | ***** ***** |

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|------------------------------|------------------------|------------|------------|
| Lugar nacimiento | En otro país | 69,95 | ***** |
| Sexo | Mujer | 67,69 | ***** |
| Cobertura médica | Sin cobertura de salud | 65,29 | ***** |
| Actividad | Desocupado | 64,77 | ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 1 | 60,42 | ***** |
| Posición en el hogar | Jefe | 56,61 | ***** |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Servicio doméstico: (cuadro B2) comprende el 13,09% de los beneficiarios cuyos hogares pertenecen al primer decil del ITF y refleja que son indigentes y vulnerables. Este grupo, principalmente integrado por mujeres jefas de hogar, también manifiesta el sesgo de género que estaría asociado a la rama de actividad. Las beneficiarias del programa están insertas en el mercado de trabajo dado que en su mayoría son trabajadoras asalariadas con una jornada laboral reducida en el servicio doméstico. En menor proporción también hay desocupadas. Carecen de cobertura de salud y nacieron en otro país, por lo cual se deduce que este campo más allá de pertenecer a la economía informal o sumergida, es un refugio para la migración externa. Un dato muy significativo que surgió de la segunda encuesta de beneficiarios es la alta proporción de beneficiarias mujeres que se encontraban a cargo de los hijos y no tenían cónyuge. Dicha situación, alcanzó al 60% de las beneficiarias y podría explicar la alta participación de mujeres en el programa⁽²⁰⁾. Estas familias monoparentales con jefatura femenina se ubican en los quintiles más bajos de ingresos, revelando una situación de mayor vulnerabilidad (ver SSPTyEL, 2004). En cuanto a las características de la rama, más de dos terceras partes trabajan menos de 35 horas semanales. Es importante señalar que entre ellas, más de la mitad busca trabajar más tiempo. La precariedad laboral caracteriza las condiciones en que se desarrolla esta ocupación. El 94,5% del total de las empleadas del servicio doméstico — no sólo las beneficiarias del PJH — que trabajan 6 horas o más no tenía descuentos jubilatorios. El desarrollo de la actividad laboral en la vivienda del empleador es un factor importante, que condiciona la elevada precariedad laboral de las trabajadoras del servicio doméstico (Contartese et al, 2005). Según el Módulo de Informalidad de la EPH aplicado en el Gran Buenos Aires (2005), el 92% de los asalariados en hogares son mujeres; de ellas, el 97% son empleadas domésticas y el 94% son empleadas domésticas informales.

C) ASALARIADO DE HOGARES NO POBRES

Este grupo de asalariados representa el 17,81% de los beneficiarios del PJH y posee características poco compatibles con las de los beneficiarios de programas de asistencia social tradicional. No pertenecen a hogares pobres, en su mayoría integran el decil sép-

(20) En abril de 2008, la participación femenina en el programa representaba poco más del 73% los beneficiarios.

timo y no presentan miembros menores de 10 años a cargo. Esto último podría ser causa del crecimiento habitual de los menores desde el alta del hogar en el programa y haber permitido mayor autonomía materna y reorganización familiar (cuadro C).

En materia laboral, son asalariados con ocupaciones plenas vinculadas con áreas de servicios sociales y enseñanza, con una antigüedad de entre 1 y 5 años, por lo cual se habrían insertado en un puesto de trabajo durante la recuperación económica con creación de empleo que tuvo lugar en los últimos años. Dicha inserción sería informal y permitiría mantener la titularidad del beneficio. Considerando las características personales y la posición en el hogar que tienen en el hogar, estos beneficiarios son cónyuges que poseen cobertura de salud y altos niveles educativos, ya sea secundario completo o superior.

Podrían plantearse más hipótesis sobre la dinámica de comportamiento al respecto. Probablemente, el comportamiento de los beneficiarios de esta clase haya tenido que ver más con una estrategia del hogar para superar la crisis que con una situación extrema de desempleo y pobreza. Podría suponerse que aun cuando el jefe de hogar tuviera un trabajo registrado en la seguridad social — y brindara cobertura de salud al grupo familiar o pudiera realizar aportes voluntarios —, el cónyuge habría optado por inscribirse como beneficiario del PJH.

Incluso, el planteo sobre si la asignación mensual del PJH *per se* podría generar incentivos perversos para insertarse en un puestos formales de trabajo (GASPARINI et al, 2006) no sería consistente para la mayoría de los casos. Para el último trimestre de 2006, se observaba que el salario promedio de los registrados fue de \$1.404 mientras el de los asalariados no registrados fue de \$730, éste sólo representaba la mitad del primero. Al considerar la suma del salario promedio de los no registrados y una transferencia directa — el PJH equivale a \$150 o el Plan Familias ronda \$305 en el caso de hogares con 6 o más hijos menores — no bastaría para compensar los ingresos promedios del empleo registrado.

Cuadro C — Asalariados de hogares no pobres.
Efectivos: 28.775 — Porcentaje: 17,81

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|------------------------|------------|----------------|
| Condición de pobreza del hogar | No pobre | 193,72 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | De 1 a 5 años | 157,20 | ***** ***** |
| Categoría ocupacional o de inactividad | Asalariado | 144,93 | ***** ***** |
| Intensidad laboral | Ocupado pleno | 113,95 | ***** ***** |
| Cobertura médica | Con cobertura de salud | 102,87 | ***** ***** |
| Posición en el hogar | Cónyuge | 101,94 | ***** ***** |

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|------------------------------|---------------------|------------|----------------|
| Actividad | Enseñanza | 96,30 | ***** ***** |
| Actividad | Servicios sociales | 79,91 | ***** ***** |
| Nivel educativo | Secundario completo | 76,15 | ***** ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 7 | 74,96 | ***** ***** |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Por otro lado, la información provista por el Módulo de Informalidad refleja que la informalidad laboral sería una alternativa al desempleo para los trabajadores con características socioeconómicas vulnerables. En tanto, la Encuesta de Percepción de Planes Sociales⁽²¹⁾ manifiesta que hay una preferencia mayoritaria por prestaciones con beneficios tangibles en el mercado laboral, como la capacitación y el acceso a bolsas de trabajo, aún con menores beneficios monetarios de los planes.

D) INACTIVOS

Los inactivos alcanzan el 22,58% de los beneficiarios relevados por la EPH puesto que no participaron del mercado laboral durante la semana de referencia para dicha medición. Ante ello no se les imputa intensidad ni antigüedad laboral. Por medio del ACJ se obtuvieron dos grupos dentro de esta categoría con similares características, uno abarca el 18,02% de los beneficiarios y está integrado por amas de casa (cuadro D1) mientras el otro comprende el 4,56% con beneficiarios inactivos en el mercado de trabajo.

Con respecto a las características del hogar, pertenecen a deciles medios o altos en términos de la distribución del ITF, entre sus miembros no se presentan más de dos menores de 10 años y poseen red de gas para cocinar — indicador que denota condiciones socioambientales favorables. Habitualmente son mujeres, que en la organización familiar desempeñan el rol de cónyuges y poseen cobertura de salud.

Cuadro D1 — Inactivos: amas de casa. Efectivo: 29.119 — Porcentaje: 18,02

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|-------------|------------|----------------|
| Categoría ocupacional o de inactividad | Ama de casa | 378,81 | ***** ***** |
| Actividad | Inactivo | 348,24 | ***** ***** |

(21) Presentación de los resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina a cargo de Cruces y Rovner (CEDLAS y Equipo Moori, 2007).

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|------------------------------|-------------------------|------------|----------------|
| Intensidad laboral | Sin intensidad laboral | 313,28 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | Sin computar antigüedad | 221,70 | ***** ***** |
| Sexo | Mujer | 105,27 | ***** ***** |
| Posición en el hogar | Cónyuge | 80,62 | ***** ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 6 | 70,89 | ***** ***** |
| Cobertura médica | Con cobertura de salud | 50,44 | ***** ***** |

Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Cuadro D2 — Inactivos. Efectivos: 7.373 — Porcentaje: 4,56

| VARIABLES | CATEGORÍAS | VALOR TEST | HISTOGRAMA |
|--|-------------------------|------------|----------------|
| Categoría ocupacional o de inactividad | Otra categoría | 231,92 | ***** ***** |
| Antigüedad laboral | Sin computar antigüedad | 105,18 | ***** ***** |
| Intensidad laboral | Sin intensidad laboral | 104,96 | ***** ***** |
| Actividad | Inactivo | 91,91 | ***** ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 7 | 59,83 | ***** ***** |
| Cantidad de menores de 10 años | Hasta 2 menores | 58,44 | ***** ***** |
| Decil ingreso total familiar | Decil 5 | 53,84 | ***** ***** |
| Cocina | Con gas de red | 46,48 | ***** ***** |

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la EPH, 2º semestre de 2006.

Al respecto, también cabría plantear diversas hipótesis acerca de la inclusión de beneficiarios que pertenecen a la población inactiva. Podría suponerse que en el momento de la incorporación al programa, las beneficiarias integraban la población económicamente activa, o en otras palabras, habían salido de la inactividad. Hay dos efectos que en una situación negativa de alta incertidumbre podrían haberse presentado: “efecto trabajador adicional” ante la necesidad de complementar los ingresos del jefe de hogar o “efecto trabajador alentado” — declarando que buscaba activamente trabajo — ante la alternativa de percibir al menos tres cuartos del SMVM vigente en 2002.

OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

El presente estudio describió el contexto socioeconómico reciente de América latina y el Caribe durante la creación de los programas de transferencias directas y algunos debates subyacentes entorno a su implementación. Dichos programas son un instrumento idóneo para reducir la incidencia de la pobreza y de la indigencia porque contribuyen al incrementar el ingreso de los hogares cuya variable es tenida en cuenta para la medición de esos indicadores. Sin embargo, transferir dinero a los hogares no crearía capacidades ni rompería el núcleo duro de la pobreza *per se*. No mejoraría la alimentación ni la regularidad de los controles de salud. Tampoco garantizaría que ese dinero se oriente a gastos educativos ni sustituya los ingresos del trabajo infantil.

Desde el surgimiento de las transferencias monetarias transcurrió más de una década. Las experiencias regionales muestran la fuerte tendencia a la implementación de esta clase de programas, con similitudes y divergencias. Los pilares centrales de las transferencias directas han introducido innovaciones sociales en materia de cobertura masiva o “cuasi-universalismo”, capacidad institucional, diseño, gestión y evaluación, simplificación de los mecanismos de acceso, generación de espacios de diálogo y participación, focalización en las familias vulnerables y nexos con otras áreas: salud, educación y empleo entre otros.

Algunas experiencias podrían ser consideradas exitosas para mejorar la formulación, la implementación y el monitoreo de estos programas. En algunos casos favorecieron la matriculación y la asistencia escolar, redujeron la incidencia del trabajo infantil y contribuyeron a la reinserción laboral. Aún cabe indagar si esto fue resultado de las condicionalidades propias de los programas y/o de la construcción de redes sociales de contención, orientación y seguimiento de las familias vulnerables, de control de dichas condicionalidades, de la generación de espacios de participación, o de la readaptación de hábitos y estrategias. Al respecto, el debate sobre el rol de las instituciones en la distribución del ingreso y en el diseño de estrategias de largo plazo es fundamental.

En tal sentido, el Oportunidades fue concebido como un programa de largo plazo que permitió abstenerse de los mecanismos de graduación mientras tuvo algunas reformulaciones, desarrolló evaluaciones permanentes y amplias redes de protección y contención. Sin embargo, el PJH fue concebido como un programa de emergencia con un lapso acotado aunque su vigencia fue prorrogada reiteradamente. Esto nos lleva a observar que el horizonte temporal y la planificación consecuente con él son elementos ineludibles en el diseño de programas y de políticas públicas.

El PJH fue concebido con una perspectiva de derecho universal, por lo cual quien se postulara y cumpliera con los requisitos establecidos, podría obtenerlo. Sin embargo, y pese a su envergadura, la partida presupuestaria destinada a su financiamiento era limitada y requería de mecanismos de focalización adecuados, aunque ante ello habrían operado mecanismos de auto selección en función de la suma otorgada.

Entonces, ¿el gasto público debe implementar esta clase de programas cuasi-universales o masivos y focalizados? ¿debe orientarse a políticas de largo plazo que contribuyan a desarrollar capacidades en todos los estratos de la población? La respuesta demanda jerarquizar necesidades y prioridades con una visión estratégica.

Los mecanismos de inclusión social a través del empleo no han sido suficientes para distribuir equitativamente el crecimiento fuerte y sostenido posterior a la parálisis productiva a inicios de la década. Los más vulnerables aún permanecen en la pobreza. El programa asumía que el desempleo era una barrera a la inclusión social, e inicialmente reparó en la condición de actividad objetiva del beneficiario, sin considerar la destrucción de capacidades ni la dinámica de la pobreza a la que dicha población había sido expuesta. Aunque el PJH careció de reformulación, en 2004 se implementaron programas sociales complementarios de ingreso que permitieron agudizar la mirada sobre las diversas situaciones de empleabilidad y vulnerabilidad social.

Según encuestas y estudios cualitativos, el PJH tuvo un impacto positivo sobre sus beneficiarios. Sin embargo, no se habría observado un rutina de monitoreo permanente ni un cuestionamiento a los mecanismos de focalización dado el análisis empírico manifestó algunos errores de cobertura y de inclusión. Se advirtió que cerca del 40% de los beneficiarios no responde a la condición de jefe o jefa de hogar y pertenece a hogares de ingresos medios o altos. Mientras el 56,5% de este grupo permanece en la inactividad.

Por otro lado, se observó una estrecha vinculación entre la pobreza de ingresos, la vulnerabilidad de los beneficiarios, características socioeconómicas y la inserción laboral en las ramas de actividad de comercio, construcción y servicio doméstico tradicionalmente asociadas con la informalidad y la precariedad laboral. Esto conllevaría a indagar sobre los factores que establecen dicho vínculo.

En términos de consistencia con los objetivos del propio programa, la fiscalización durante la permanencia en el programa hubiera permitido reducir la dimensión del grupo C. De hecho, definir objetivos y cuantificarlos podría haber establecido parámetros ante una evaluación más objetiva. Simultáneamente, cobra importancia la necesidad de establecer un registro único integral de beneficiarios que permita identificar la multiplicidad de beneficios, cruzando múltiples dimensiones para el análisis como ingresos, trabajo, salud, educación y seguridad social que traspasen las jurisdicciones de gobierno.

Los resultados del presente estudio manifiestan que hay una inagotable búsqueda para mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas. Necesariamente, conllevan a profundizar en estudios sobre las estrategias que desarrollan los hogares frente a esta clase de beneficio tanto en materia de percepción e impacto como en la identificación de problemáticas.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMO, Lais. Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo. Experiencias y desafíos. *Revista de Trabajo*, nueva época, Buenos Aires, n. 1. El empleo en el debate de las Américas, 2005.

ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. *Conditional cash transfer program. A "magic bullet" for reducing poverty?* Washington: IFPRI, 2007.

ALTIMIR, Oscar; BECCARIA, Luis; GONZALEZ ROSADA, Martín. La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 78, 2002.

- BATISTA, J; MARTÍNEZ, M. Análisis multivariante. Barcelona: ESADE, 1989.
- BÉCUE, Monica; VALLS i MARSAL, Joan. *Manual de introducción a los métodos factoriales y clasificación con SPAD*. Servei d'Estadística Universitat Autònoma de Barcelona, 2000.
- CETRÁNGOLO, Oscar; JIMENEZ, Juan Pablo. El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar. Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, OIT, Proyecto Crisis, n. 4, 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA y el CARIBE. CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008*. Santiago de Chile: 2008.
- CONTARTESE, Daniel; MACEIRA, Verónica; SCHLESER, Diego. Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina. En: Trabajo, ocupación y empleo: relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad. *Serie Estudios/3*, Buenos Aires, MTEySS, 2005.
- CORNIA, Giovanni Andrea. *Coordinación de políticas para la mejora de la distribución del ingreso*. Presentación en el seminario Globalización y distribución del ingreso. Problemas y desafíos de políticas. Buenos Aires: MTEySS-OIT-PNUD-CEPAL, 2008.
- EVERITT, Brian; DUNN, Graham. *Applied multivariate data analysis*. Nueva York: Wiley, 1991.
- FERNÁNDEZ MACÍAS, Enrique; MUÑOZ, Rafael; ESTEVE, Fernando; GARCÍA, Agustín. Nuevos tiempos de actividad y empleo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. FAO. *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe 2008: informe preliminar*. Santiago de Chile: Observatorio regional de seguridad alimentaria y nutrición, 2008.
- GASPARINI, Leonardo; HAIMOVICH, Francisco; OLIVIERI Sergio. *Labor informality effects of the Programa Jefes de Hogar*. CEDLAS, mimeo, 2006.
- GOLBERT, Laura. Argentina: aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En: ARRIAGADA, Irma. (Coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA, 2007.
- KOSTZER, Daniel. *Argentina: a case study on the Plan Jefes de Hogar Desempleados or the employment road to economic recovery*. Mimeo, 2006.
- LEBART, Ludovic. Complementary use of correspondence analysis and cluster analysis. En: GREENACRE, Michael; BLASIUS, Jorg. (Eds.). *Correspondence analysis in the social sciences*. Londres: Academic Press, 1994.
- NOVICK, Marta; VILLAFañE, Soledad. El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía. En: NOVICK, Marta; PÉREZ SOSTO, Guillermo. (Coord.). *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Asuntos pendientes. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- NOYOLA VÁSQUEZ, Juan. Inflación y desarrollo económico en Chile y México en CEPAL (1998). 50 años de pensamiento de la CEPAL. *Textos Seleccionados*, Santiago de Chile, v. I, FCE-CEPAL, 1957.
- OCAMPO, José Antonio. *Nuestra agenda en La CEPAL en sus 50 años: notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- RAWLINGS, Laura; RUBIO, Gloria. Evaluating the impact of conditional cash transfer programs: lessons from Latin America. 2003. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Conditional%20Cash%20Transfer.asp>>.
- SALVADOR FIGUERAS, Manuel. Análisis de correspondencias. 2003. Disponible en: <<http://www.5campus.com/leccion/correspondencias>>.
- SORAES, Sergei. *La distribución de ingresos y los programas de transferencias: una comparación entre Brasil, Chile y México*. IPEA, Brasilia. Presentación en el seminario Globalización y distribución del ingreso. Problemas y desafíos de políticas. Buenos Aires: MTEySS-OIT-PNUD-CEPAL, 2008.

SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORAL. SSPTyEL. Segunda evaluación del PJH: resultados de la encuesta de beneficiarios en trabajo, ocupación y empleo: estudios 2004. Serie estudios/1, Buenos Aires, Métis, 2004.

THERET, Bruno. Crecimiento económico, desigualdad de ingresos e inclusión social: un punto de vista regulacionista. En: NOVICK, Marta; PÉREZ SOSTO, Guillermo. (Coord.). *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Asuntos pendientes. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

VERAS SOARES, Fabio; BRITTO, Tatiana. *Encarando las limitaciones en la capacidad para TMC en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay*. Brasilia: IPC-PNUD, 2008.

VILLATORO, Pablo. *Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

WAISGRAIS, Sebastián. Características del empleo asalariado registrado: un análisis multivariante en trabajo, ocupación y empleo: los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido. *Serie Estudios/7*, Buenos Aires, METySS, 2007.

———; SARABIA, Marianela. Heterogeneidad social y productiva: caracterización del trabajo informal en el Gran Buenos Aires. En: BM; MTEySS *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires: 2008.

Fuentes de información:

www.cepal.org

www.ibge.gov.br

www.imf.org

www.indec.gov.ar

www.inegi.org.mx

www.trabajo.gov.ar

www.worldbank.org

A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A QUESTÃO DAS DESIGUALDADES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

*Frederico Jayme Katz
Abraham Benzaquen Sicsú
Juliana de Albuquerque Katz^(*)*

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo debater a consolidação de Blocos Econômicos, especificamente do MERCOSUL. Neste contexto, propõe-se a abertura de nova frente de discussão baseada na hipótese de o Brasil romper amarras do subdesenvolvimento. Explora-se inicialmente o tema de modelos alternativos de desenvolvimento, sob a ótica das Relações Econômicas Internacionais, nomeadamente, os Modelos cognominados Voltado para fora e Voltado para dentro. Em seguida, procura-se explicitar formas de Relações Econômicas Internacionais em seus efeitos sobre o Desenvolvimento, principalmente o chamado “livre-comércio” e a Integração Regional a um bloco econômico. Conclui-se que a integração regional é a opção mais indicada para os periféricos. Observa-se então que as possibilidades de desenvolvimento do capitalismo em país periférico são analisadas na literatura, com raras exceções, tomando como fundamentação a Teoria da Dependência e supondo que as economias periféricas constituem, em relação aos aspectos relevantes, um conjunto homogêneo. Discorda-se de aspecto dessa visão e ressalta-se a possibilidade de casos isolados de ruptura, podendo um país como o Brasil superar a condição de subdesenvolvido. Chama-se a atenção da importância da estruturação de modelo de integração regional para travessia deste tipo. Para tal, ressaltam-se as potencialidades e, mais especificamente, as condições e obstáculos para a consolidação do Mercosul.

Palavras-chave: Modelos de Desenvolvimento, Integração Regional, Mercosul, Superação das Condições de Subdesenvolvimento.

Abstract: This paper aims to discuss the consolidation of Economic Blocks, specifically of MERCOSUR. In this context it is proposed a new front of debate based on the assumption that Brazil would break the barriers of the underdevelopment. Initially, it is explored the subject of alternative development models, under the approach of International Economic Relations, in particular, those referred as outward and inward directed models. Then, it is discussed forms of International Economic Relations in its effects on development, especially the so-called “free trade” option and the integration into a regional block. We conclude that regional integration is the most appropriate option for peripheral economies. It is noted that the possibilities of development of capitalism in peripheral economies are discussed in the literature, with rare exceptions, taking Dependency Theory as its base, and assuming that, with respect to relevant aspects, the peripheral countries constitute an homogenous set. We objected this view and we stressed the possibility of isolated cases of rupture, for instance when a country like Brazil could overcome it undeveloped condition. It is drawn attention to the importance of regional integration to ease advancements of this type. With this aim it is highlighted the potentialities and, more specifically, the conditions and obstacles for the consolidation of MERCOSUR.

Keywords: Models of Development, Regional Integration, Mercosur, Overcoming Underdevelopment Conditions.

(*) Frederico Jayme Katz: Economista, Bolsista do IPEA, PROREDES/PNPD. *E-mail:* fredkatz@gmail.com. Abraham Benzaquen Sicsú: Pesquisador Titular da Fundaj e Professor do Departamento de Engenharia da Produção, UFPE. *E-mail:* sicsu@fundaj.gov.br. Juliana de Albuquerque Katz: Bacharel em Direito, Mestranda em Filosofia. *E-mail:* juliana.albuquerque@gmail.com. Recebido em 22.8.09 e aceito em 24.8.09.

INTRODUÇÃO

De há muito, um amplo grupo de analistas sociais defende o entendimento de que a Integração Regional, como no caso do Mercosul, é um processo que merece ser incentivado, pois vem trazendo vantagens para os países participantes e poderá trazer benefícios ainda maiores. Os autores deste artigo alinham-se com este pensamento.

Neste trabalho, no Item II, se apresenta uma discussão de modelos alternativos de desenvolvimento sob a ótica das Relações Econômicas Internacionais, nomeadamente, os Modelos cognominados Voltado para fora e Voltado para dentro. Em seguida, no Item III, inverte-se o foco da análise, trocando a variável de controle. Ou seja, discutem-se, então, formas de Relações Econômicas Internacionais em seus efeitos sobre o Desenvolvimento. Especificamente, considera-se duas opções: a do chamado “livre-comércio”, tão fortemente sugerida para países em desenvolvimento pelos defensores do Neoliberalismo, e a da Integração Regional a um bloco econômico. Ao final deste Item III, apresentam-se algumas conclusões preliminares, quando a Integração Regional é apontada como a opção mais indicada para os periféricos.

Deve-se ressaltar que a discussão acerca das possibilidades de desenvolvimento do capitalismo em país periférico é desenvolvida na literatura, com raras exceções, tomando como fundamentação a Teoria da Dependência (TD), e supondo que os periféricos constituem, em relação aos aspectos relevantes, um conjunto homogêneo. Em função de uma diferenciação que já se observa há algum tempo entre os periféricos, magnificada mais recentemente pelos efeitos da atual crise, surgem trabalhos que desafiam a generalidade das conclusões da TD. No Item IV dirige-se a atenção para esta nova faceta da questão do desenvolvimento. Analisa-se trabalho que levanta a hipótese de que um dos países do bloco em consolidação na América do Sul, seja o Mercosul ou outro conjunto mais ampliado, possa estar em vias de romper a barreira do subdesenvolvimento. A questão é introduzida teoricamente e associada à hipótese de o Brasil ser um caso destes. Se esta possibilidade tem a mais remota chance de se concretizar, obviamente a discussão da integração torna-se ainda mais importante especialmente para os analistas brasileiros. Supondo, por exemplo, que se mantém a posição atual de participação no bloco, coloca-se então, entre outras, a questão de dentro desta perspectiva como participar no mesmo. Um dos objetivos deste texto é chamar a atenção para esta temática.

No Item V, considerada a hipótese aventada no Item IV, defende-se a posição de continuar investindo na nossa Integração Regional. Para tal, levantam-se alguns argumentos pertinentes e bastante visíveis. Para reforçar o ponto, traz-se à tona um esquema de análise desenvolvido pelos autores em trabalhos anteriores, com base na Teoria dos Jogos, para abordar as condições e obstáculos à consolidação do MERCOSUL. Na Teoria dos Jogos, colhe-se mais um elemento favorável à Integração, nos termos da hipótese do Item IV. Defende-se que, se o Brasil não mostrar desprendimento para segurar e ampliar o bloco, e sua posição dentro do mesmo, esta situação receberá novos desafios, como o dos acordos bilaterais, não só por parte dos EUA, correndo-se o risco de isolamento nesta travessia, o que poderá ser um empecilho a mais para o processo de desenvolvimento.

RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

O tema do desenvolvimento econômico (DE) pode ser estudado através de várias perspectivas, cada uma delas oferecendo possibilidades de cortes distintos. Para atender aos objetivos deste estudo, dirigido à questão da integração, adotou-se uma perspectiva específica que tem como categoria central as relações econômicas de um país em foco com o resto do mundo, ou seja, as Relações Econômicas Internacionais (REI). Assim, obtém-se uma base bastante usual para classificações, suportadas na maneira como o país faz comércio internacional e na intensidade com que ele realiza outras transações econômicas com os demais países. Estas posturas políticas gerarão consequências quantitativas e qualitativas importantes, e distintas, sobre o seu desenvolvimento.

A história do pensamento do DE revela que uma das primeiras, e até hoje mais influente, classificações centradas nas REI encontra-se em Tavares, 1977. Em sua análise da história do Brasil é apresentada uma periodização que se tornou clássica, caracterizada pela predominância do modelo “voltado para fora” (MVF), primário-exportador, e depois do modelo “voltado para dentro” (MVD), com a Industrialização por Substituição de Importações. Quando se avança, cronologicamente, na revisão da literatura, observa-se a ocorrência de uma sutil mudança. Enquanto que, naquele artigo de Tavares, escrito originalmente ainda na década de 60, os conceitos são utilizados para descrever e analisar experiências passadas do DE, a reutilização dos mesmos, em alguns trabalhos das décadas seguintes, se dá com a introdução de algumas nuances. Inicialmente é o MVF que passa a reaparecer. Porém, com seu conteúdo ampliado, engloba também o significado de um possível caminho a ser trilhado no futuro⁽¹⁾. Bem mais recentemente, com as decepções da globalização, o MVD também volta a ser cogitado como componente dos modelos de DE, como se verá adiante. Mudanças nas condições concretas fizeram com que os conceitos ampliassem a sua natureza para outras utilizações, levando-os a comportar, atualmente, o duplo sentido de algo que aconteceu e de indicar também uma prescrição para o futuro.

O trabalho segue utilizando a licença deste “abuso de linguagem”. Assim, esta taxionomia que identifica a maioria dos posicionamentos num destes dois grupos deve ser entendida como baseada na maneira como os mesmos se definem em relação a um duplo aspecto estratégico, muito importante, na busca do desenvolvimento: para onde dirigir mais esforços, e de onde esperar mais resultados: no exterior ou no espaço interno da nação? A partir daí decorrem entendimentos acerca de outros temas correlatos, como o grau de abertura da economia, os arranjos internacionais e, ainda, sobre a própria estratégia de política econômica interna.

A defesa do MVF tem sido feita por autores da corrente de pensamento Liberal. Com base na Teoria do Comércio Internacional (TCI) Ricardiana, eles afirmam que o livre comércio é benéfico para o centro e também para a periferia. E condenam a intervenção do Estado na economia, recomendando que os países abram completamente os seus mercados para as transações com o exterior. Pela ação das livres forças de mercado seria definida, com unicidade, uma combinação global de equilíbrio, mediante a qual

(1) Ver, por exemplo, Bulmer-Thomas (1994) e Souza (1997).

os países se especializariam na produção de bens em relação aos quais têm vantagens comparativas. O resultado seria produção global máxima, menores custos unitários possíveis e, conseqüentemente, maior bem-estar para todos. Uma vez atingido este ponto de equilíbrio, da alocação da produção e dos preços praticados, estas mesmas forças de mercado garantiriam sua estabilidade.

Já o MVD, grosso modo, é, por sua vez, defendido por pensadores de orientações Estruturalistas e Marxistas, que consideram que o desenvolvimento exclusivo do comércio internacional, ao sabor do livre mercado, seria maléfico para a periferia. Apesar de variações, os autores advogam a participação interna do Estado na economia, apoiando o desenvolvimento com programas como a industrialização por substituição de importações e mediando externamente de forma protetora as relações com o resto do mundo⁽²⁾.

Embora, por muito tempo, este panorama interpretativo tenha apresentado um cenário de posições muito bem demarcadas e antagônicas, há qualificações a serem apresentadas. É bom lembrar que nenhum país adota, de forma pura, um destes modelos. De fato, as histórias de maior sucesso, em termos de desenvolvimento, correspondem a combinações bem gerenciadas dos mesmos. Bulmer-Thomas (1994, Caps. 1 e 12) é um dos que argumentam que não existe um modelo certo ou errado. Como, na ordem concreta da vida, os modelos não são excludentes, países desenvolvidos sempre os utilizaram de forma simultânea, apesar dos discursos de aconselhamento de “coerência” para os periféricos⁽³⁾.

Um exercício interessante adianta o que deve ser visto como uma conexão com o tema da formação de blocos. Seria a análise, em face destes modelos já bem estabelecidos há tempo, da nova realidade da formação de blocos regionais, que passou nos últimos anos a ocorrer com mais frequência. Este fenômeno já foi interpretado como mais um passo na direção da unificação planetária, Tamanes e Huerta (1999, p. 207). Independentemente de se tratar, ou não, da ação de uma tendência de longo prazo, e sem pretender esgotar o assunto, uma observação que nos ocorre é que, na prática, parece-nos que a formação de blocos é uma curiosa combinação dialética do MVF com o MVD: uma das respostas ao aumento da competitividade, resultante da mudança de paradigma tecnológico. Pois, para o interior do bloco, é uma resposta afirmativa em relação à pressão da globalização por abertura generalizada (MVF). Porém, nesse espaço se pratica também o apoio público às atividades econômicas. Ou, pelo menos, praticam-se políticas protecionistas baseadas em Tarifas Externas Comuns (MVD). Ao mesmo tempo, integrar-se significa procurar ser parte de uma economia (tecido produtivo + mercado) maior, que também por isto se posiciona melhor para concorrer com o resto do mundo (MVD). Seria o ‘Free Trade’ em espaço limitado, para poder resistir ao “Free Trade” global.

Até agora se comentou, de forma abreviada, dois modelos de DE definidos a partir da ótica das REI. Também se viu que, para seguir os exemplos dos bem-sucedidos, deve-

(2) Ver Katz (2001), acerca das ligações entre visões políticas e conteúdo das vertentes de estudos de desenvolvimento.

(3) Acerca das contradições entre discurso e prática, Bulmer-Thomas (1994, p. 415), com muita franqueza, diz que um dos problemas dos periféricos é tomar muito a sério a ideologia das vantagens comparativas de Ricardo. Stiglitz (2001, p. 1x) é até mais explícito: “... while the advanced industrial countries lecture the less developed countries on the vices of protectionism and government subsidies, they have been more adamant in opening up markets in developing countries than in opening their own markets to the goods and services that represent the developing world’s comparative advantage”.

-se procurar operar combinando adequadamente o MVD com o MVF. Assim, antecipou-se um ponto a ser tratado adiante, no sentido de tentar estabelecer uma ponte entre os mesmos quando se afirmou que, de certa forma, a adesão a um bloco econômico equivale à adoção de uma combinação destas duas estratégias de DE. Dessa maneira, se a proposta é considerar, também, aspectos do MVF, cabe discutir agora como seria a abertura, o que se fará na seção seguinte.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MODELOS DE RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

Nesta seção discute-se o material referente a algumas formas de abertura, basicamente o comércio livre e a integração a um bloco econômico. O primeiro tópico está extensamente baseado na apresentação, na análise e na crítica de interessante colaboração de Gomory e Baumol (2000), mas infelizmente pouco divulgada no Brasil. Ao longo da sua exposição reforçaremos alguns elementos já abordados. O mesmo será feito na segunda parte, quando serão expostos outros elementos que permitam ver mais claramente, do ponto de vista do conjunto de países, condições importantes para consolidar a formação do bloco.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO LIVRE-COMÉRCIO

Conforme foi anteriormente afirmado, por certo período prevaleceu um ambiente de antagonismo retórico na discussão dos modelos de desenvolvimento. Em relação a esta faceta, vale registrar que, a partir do final da década de 80, algo interessante vem ocorrendo. Naquela época, começaram a vir à tona, de forma bem mais clara, as contestações ao MVF partindo de autores que sempre estiveram no campo Liberal. Na nossa visão, o que se cogita para explicação de tal fenômeno é que este está fortemente relacionado com fatos que se inter-relacionam e exporemos a seguir.

Por um lado, os acontecimentos do mundo real na época, progressivamente, tornaram o apoio ao MVD bastante problemático. Dessa maneira, não é que tenha ocorrido diminuição no antagonismo, mas algumas das linhas teóricas quase saíram de cena, deixando livre o espaço para que a posição dos Liberais não só se proclamasse vitoriosa, mas, realmente, passasse a ser quase uníssona. Por outro, ocorreu o esvaziamento da Guerra Fria, o que ajudou a tornar este confronto de ideias e propostas menos político e ideológico. Sendo menos partidário, permitiu aproximações mais fieis à realidade. E esta não apontava para o MVF como a solução dos problemas do DE.

Este ambiente explicaria o fato de que autores, antes bastante alinhados com a posição mais Liberal, tenham passado a defender entendimentos que antes a clivagem não permitiria. Certamente, para estes pesou, também, a honestidade intelectual. Mencionamos este ponto não só para registrar o fato, que nem nos parece ser apenas coincidência nem pouco importante, mas principalmente porque este reforço de apoio dá maior amplitude à sustentação da plataforma sobre a qual baseamos nossas propostas⁽⁴⁾.

(4) É importante deixar claro que não se está afirmando que estes autores tenham mudado em suas posições teóricas e ideológicas, e nem que todos evoluíram da mesma maneira. É interessante ressaltar que Baumol (2000, p. vii), por exemplo,

Há diversas manifestações deste tipo. Contudo, por limitações de espaço, nesta exposição a referência será restrita a apenas um desses trabalhos. Trata-se de material do livro 'Global Trade and Conflicting National Interests', de Gomory e Baumol (GB), (2000). O trabalho desenvolve um modelo gráfico muito sugestivo para a discussão em tela e, ainda, apresenta o que pode ser visto como recomendações para os periféricos. Todavia, sendo o mesmo muito rico e criativo, uma completa exposição das suas contribuições seria excessivamente extensa; assim, o presente texto limitar-se-á aos seus pontos essenciais.

A mensagem central de Gomory e Baumol (2000) é que a TCI precisa ser modificada. Para isso, eles oferecem elementos do que seria uma nova teoria. O argumento geral segue, aproximadamente, o seguinte roteiro: nos tempos de Ricardo predominavam a agricultura, as mudanças tecnológicas vagarosas e os pequenos negócios. Hoje o destaque é das manufaturas, da explosão da mudança no paradigma tecnológico e das grandes firmas. Naquele contexto, dominado pela produção com rendimentos decrescentes, a TCI traduzia com perfeição a realidade, ficando determinada, com unicidade, a solução de equilíbrio. O "Laissez Faire", no comércio internacional, deveria então prevalecer não só por ser mais vantajoso para todos, mas até porque não haveria tendência a existir conflitos de interesses entre os países (GOMORY, BAUMOL, 2000, p. 3-6).

Nos dias de hoje, porém, as coisas são bastante diferentes. As vantagens baseadas em recursos naturais que, em geral, conduzem à produção com custos crescentes ainda existem, mas, as dominantes hoje são as que podem ser adquiridas. Em indústrias com estas características podem ocorrer ganhos de escala e de escopo, por exemplo, rendimentos crescentes, com altos custos de entrada. Isto concederia a algumas indústrias a condição de resistir à concorrência interna e externa, sendo, por esta razão, referidas pelos autores como "Retainable Industries" (RI). Outro tipo de indústria que também ganha espaço é aquele onde ocorrem mudanças rápidas e substanciais na tecnologia, há a possibilidade de se ganhar conhecimentos especializados e, graças a isto, participar vantajosamente do comércio internacional. Nestas indústrias, embora os processos produtivos, em geral, tenham rendimentos constantes, apresenta-se também certa barreira de defesa à concorrência perfeita. Porém, o resultado da importância de suas presenças é que o equilíbrio, com comércio internacional, já não pode mais ser determinado com unicidade. Assim, as posições finais de alocação produtiva de cada país podem ser muitas, em função daquilo que escolhem e conseguem produzir, e os resultados não são igualmente bons, ou maus, para todos os países. A distribuição da produção pelos países não é mais definida apenas pelas vantagens naturais, mas também pelas vantagens adquiridas. Porém, uma vez que as vantagens são adquiridas, as mesmas livres forças de mercado agora atuarão no sentido de preservá-las. Em face desta possível situação de desigualdade, os países mal situados deverão procurar desenvolver indústrias, mesmo que para isto promovam intervenções na economia, inclusive fechando o seu mercado. Dessa maneira, o clima de pura harmonia no comércio internacional referido anteriormente é modificado, pois também passam a existir situações de conflitos de interesses (GOMORY, BAUMOL, 2000, p. XII, 3-8).

um dos autores enfocados, declara manter-se convencido da validade da análise neoclássica. O que afirma esse autor é que as condições econômicas atuais não são similares àquelas dos supostos do modelo, lembrando afirmações de Prebisch de 1949. Porém, ao mesmo tempo, deixa espaço à consideração de práticas heterodoxas, fato que se considera positivo.

A existência atual de conflitos é um fato que ninguém refutaria. Importante é a admissão pelos autores que, **com livre-comércio, o conflito é inevitável**. Esta conclusão é útil para o argumento levantado pelo presente artigo, como um alerta contra a ideia de se querer tornar exclusivo o MVE, como um projeto de desenvolvimento para um país periférico⁽⁵⁾. Neste sentido, os autores afirmam: “Free trade is not always and automatically benign” (GOMORY, BAUMOL, 2000, p. 73).

Se as distribuições da produção podem se dar de diferentes maneiras, e isto não é indiferente para o emprego e a renda e, conseqüentemente, para o bem-estar dos países, surge o interesse de prevê-las e, em certas circunstâncias, procurar modificá-las. Os autores afirmam, então, ter descoberto que estas possíveis distribuições dos resultados não são aleatórias, obedecendo a um padrão. Portanto, podem ser estudadas no sentido de gerar informações que instruem e apóiem previsões e políticas. Este padrão é apresentado em um longo e interessante estudo gráfico.

O Gráfico 1, mais adiante, tenta sintetizar o desenvolvimento feito por Gomory e Baumol (2000). Apesar das simplificações e adaptações que foram feitas, ele poderá dar uma ideia mais concreta de como os autores atingiram suas conclusões⁽⁶⁾. A demonstração é feita para dois países arbitrariamente referidos como Inglaterra e França. No eixo horizontal X mede-se, da origem para a direita, o percentual de participação inglesa na renda mundial e, neste mesmo eixo, do ponto de abscissa 100 para a esquerda, o percentual da participação francesa. Então, devido à possibilidade de múltiplos equilíbrios, a cada ponto de X corresponderiam diversos possíveis níveis de renda dos dois países. Os autores informam que, utilizando “métodos econômicos padrão” e com o auxílio de computadores, calcularam estes pontos e, para melhor visualização, ao invés de marcarem todos no gráfico, desenharam dois conjuntos de linhas, a linha contínua para a Inglaterra e a tracejada para a França, semidelimando os níveis de renda dos respectivos países. Como resultado tem-se o Gráfico citado, onde aparecem estas duas figuras entrelaçadas (GOMORY, BAUMOL, 2000, p. 27-37).

O achado dos autores é que, como os pontos não têm uma distribuição errática, as figuras formadas têm um padrão. Algo como duas cúpulas assimétricas. Este formato é explicado de forma intuitiva. Nos extremos as distribuições seriam muito ineficientes. Um dos países estaria produzindo quase tudo e recebendo quase 100% da renda mundial. Sua produtividade seria baixa, pois teria de operar em quase todas as indústrias e, inevitavelmente, em algumas haveria escassez de mão de obra ou inadequação das condições naturais, ou pequena escala. Nas posições mais perto do centro, as indústrias estariam produzindo em alta escala e os países especializados nas indústrias para as quais têm vantagens comparativas. O conjunto como um todo produziria mais (GOMORY, BAUMOL, 2000, p. 28-32).

No Gráfico aparecem também os marcadores A_F e A_I , respectivamente, os níveis de renda da França e da Inglaterra no caso em que não participassem no comércio interna-

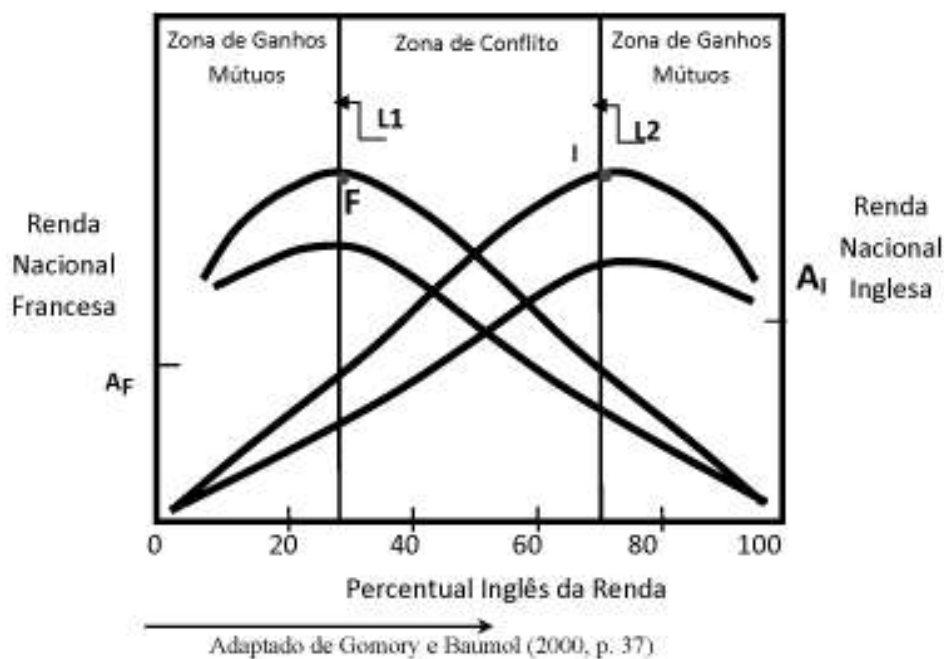
(5) A discussão da origem dos conflitos está fora dos objetivos deste texto. Afirma-se, porém, que o entendimento defendido é que existiriam outras causas, além da oligopolização de algumas atividades produtivas.

(6) Em Gomory e Baumol (2000), o estudo é feito primeiro com um modelo só com RIs; depois, com outro só com indústrias onde ocorrem mudanças rápidas nos processos produtivos e, por fim, com um modelo consolidado. Como o formato das curvas, para os três casos, é muito similar, limitar-se-á a apresentação a uma versão do primeiro deles.

cional, referidos pelos autores como posição de “no trade”. Observe-se que há uma considerável área em cada figura, ou seja, um bom número de pontos de equilíbrio, para os quais a participação no comércio internacional forneceria piores resultados para o país do que o isolamento (GB, 2000, p. 33). Veem-se ainda duas linhas verticais, L_1 e L_2 , que passam pelos pontos de máximo de renda da França e da Inglaterra, dividindo o Gráfico em três regiões, uma central de conflito e duas extremas de ganhos mútuos.

O formato das figuras leva aqueles autores a outras deduções. Haja vista o caso da Inglaterra. Ao se acompanhar a sua situação ao longo de um deslocamento da origem para a direita, será observado que sua renda aumenta, e que também aumenta a sua parcela percentual na renda mundial. Porém, só até certo ponto máximo I . Pois, daí por diante, sua parcela aumenta, mas sua renda diminui. É a penalidade por aumentar excessivamente sua participação na renda mundial reduzindo demais a interação com o parceiro, perdendo as oportunidades dos possíveis ganhos de comércio. O mesmo é válido também para a França.

Gráfico 1 — Rendas nacionais e comércio internacional



Ocorre que, nas “Zonas de ganhos mútuos”, as faixas estão inclinadas na mesma direção. Portanto, dado um deslocamento ao longo do eixo dos X, se a renda de um país cresce, a do outro também cresce e vice-versa. Nestas condições, seria vantajoso para ambos combinar uma transferência de indústrias entre os países, diminuindo a participação de um e aumentando a do outro. Isto causaria um deslocamento para o centro, melhorando as rendas dos dois países. Os autores associam esta situação ao relaciona-

mento de dois países de níveis muito distintos de desenvolvimento, pois entendem que se o subdesenvolvido adquire uma indústria, terá mais renda e poderá comprar mais do mais desenvolvido.

Já na “Zona de Conflito” as faixas estão com inclinações opostas. Os interesses das nações se movimentariam em sentidos opostos. Um país só pode melhorar sua situação se a do outro piorar. Os países estariam em rivalidade direta. Observam que a posição melhor possível para a Inglaterra é a pior para a França e vice-versa. Os autores associam este tipo de situação ao relacionamento entre países de nível de desenvolvimento semelhante.

Em suma, a lição que se extrai de Gomory e Baumol (2000), derivada do Gráfico, é que o comportamento de cada país deve depender de sua posição relativa. Um país bastante desenvolvido ganha quando os mais atrasados se desenvolvem. Porém, isto só é, puramente, assim, enquanto a distância entre eles, em termos de níveis de desenvolvimento, for grande. Pois, em se tratando de países de níveis próximos, qualquer avanço dos parceiros é ameaçador. Em relação a estes, o país deve se esforçar para avançar ainda mais rápido. Concretamente, por exemplo, o interesse dos Estados Unidos da América é de progresso na Índia e Indonésia, mas, em termos de produtividade, é melhor se manter o mais na dianteira possível em relação à França, Alemanha e Japão (GOMORY, BAUMOL, 2000. p. 4-5-41)⁽⁷⁾.

Esta conclusão, que é a forma como os autores explicam e localizam as áreas mais propensas a conflitos — países em nível próximo de desenvolvimento, e áreas onde a cooperação seria vantajosa — não obstante, não nos parece satisfatória. É possível apresentar dúvidas de natureza teórica, factual e até com base na própria exposição de GB⁽⁸⁾.

Esta posição dos autores representa, de certa forma, um retorno à ideia da vantagem mútua de comércio quando as dotações de fatores são bastante diversas, ou seja, o modelo de Heckscher — Ohlin. Assim, como anunciaram, não representaria uma ruptura com a TCI. Obviamente que, à primeira vista, em termos de demanda e oferta, países com composições produtivas muito distintas têm largo espaço para comercializar. O que não é o mesmo que dizer que os resultados também tendem a ser benéficos para ambos. Pensar assim seria esquecer todas as lições da história, e todos os argumentos teóricos referentes às tendências, à deterioração nos termos de intercâmbio e acerca do subdesenvolvimento. Seria esquecer, até, da citação que foi feita acima, de GB, sobre

(7) A lembrança de certos fatos pode ajudar a entender esta posição de GB. Houve, principalmente nos EUA, durante certo período no começo da década de 90, a produção de uma forte literatura isolacionista e chauvinista. Isto se deve à pressão competitiva que este país sofria na época, principalmente a partir do Japão e da Alemanha. Como sabemos, os EUA deram a volta por cima, não só graças aos problemas que passaram a perturbar os concorrentes, e a situação hoje é bem diferente. Krugman, 1997, em sua defesa do livre-comércio, relata o episódio apresentando argumentos que confrontam aquelas posições.

(8) Eles afirmam em outra parte do mesmo livro que, se um país periférico deseja obter uma RI (*Retainable Industry*), o livre-comércio será um obstáculo: “So a country alone in the world may be able to attain a degree of development it cannot achieve as a trading nation with well-developed trading partners. Alone, it might do better than with trade. This concept is far from new. It is the well-known and venerable “infant industry” argument, which asserts that a country does well to nurture its newly hatched industries in an environment that is protected from outside competition. The infant industry argument applies with special force to our retainable industry model.” (GB, 2000, p. 25).

as possibilidades de estabelecer “indústrias nascentes” em periféricos. A observação da realidade presente também não confirma este ponto da teoria de GB. Vale lembrar que, em relação ao comércio de produtos primários, um conflito muito amplo e grave no comércio internacional se dá nas relações entre centro e periferia, o “lócus” do maior desnível de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o maior volume de comércio se dá entre os países do centro.

Fica ainda mais difícil de aceitar a posição de GB, como algum tipo de regra geral, se lembrarmos que a maioria dos países tem estruturas produtivas muito heterogêneas. Isto leva à possibilidade de existência, em cada país, de negócios mais ou menos desenvolvidos, complementares ou concorrentes, em relação a empreendimentos dos outros países. Pode-se dizer então, só como um contraexemplo, que países desenvolvidos não têm interesse de vender apenas produtos caracterizados por uso intensivo de tecnologia ou capital⁽⁹⁾. Ou seja, a existência de áreas onde, com livre-comércio, sempre ocorrem ganhos mútuos é duvidosa⁽¹⁰⁾.

Finalmente, outro aspecto que se pode extrair de Gomory e Baumol (2000) é a importância da questão do porte. Os autores se baseiam neste fator para definir as RIs. Neste caso, o porte se expressaria na escala de produção. Há, também, indicações de que consideram que a importância deste fator permeia outros aspectos da discussão econômica (GOMORY, BAUMOL, 2000, p. XIV).

A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO FORMA DE ABERTURA LIMITADA

É necessário retomar a apresentação a partir do último comentário sobre a questão do porte. Naturalmente, o mesmo não é de todo original. É sabido que desde Smith já se discute a relação entre o tamanho do mercado e os limites para a divisão do trabalho e, conseqüentemente, para a riqueza das nações. Porém, é absolutamente pertinente ao argumento dos autores e importante para este artigo, pois, como será visto em seguida, o argumento poderá servir como conexão ou ponto de partida para o tema da formação de blocos.

Sendo verdade que, por várias razões, a escala de produção é uma das precondições para desenvolver certas atividades que podem impulsionar o DE de um país, poder-se-ia concluir que os países maiores estariam em situação privilegiada em relação aos menores⁽¹¹⁾. De saída, isto seria animador para os países grandes e preocupante para os países menores. Porém, os avanços devidos à mudança de paradigma tecnológico levam a que algumas indústrias demandem, atualmente, níveis de consumo só atingíveis através da

(9) Vale lembrar, neste ponto, a contenda entre os EUA e a UE, cujo objeto foi a banana, que sequer produzem.

(10) Há algo estranho nos gráficos de GB. Considerando-se o nível de A_1 , observa-se que a zona de ganho mútuo para a Inglaterra seria, racionalmente, um conjunto vazio, pois em todo aquele espaço seria melhor se isolar do comércio. Quase o mesmo se dá em relação à França. Esta é a aparência dos três gráficos similares apresentados no livro. O nosso, desenhado à mão, não tem este viés, mas, se não é um capricho do acaso, e os desenhos apresentados por GB são precisos, fica fortalecida esta posição.

(11) Naturalmente isto não é sempre verdade. Para que fosse, o adjetivo maior deveria indicar não só grande disponibilidade de riquezas naturais, mas, entre outras características, também grande população e renda, sendo esta bem distribuída, ou seja, mercado consumidor amplo e elevada capacidade tecnológica.

soma dos mercados de muitos países. Então, é necessário observar que, mesmo para os primeiros, melhor seria se contemplassem um mercado ainda maior que suas fronteiras, pois este pode estar aquém da escala mínima para algumas operações. E esta é uma das razões que atraem alguns países para compor blocos.

Porém, se observado pela perspectiva dos países menores, pode não ser interessante estarem tomados apenas como mercado. Muito menos com a perspectiva ora fornecida, que indica que, isoladamente, é muito difícil o acesso a importantes vias de desenvolvimento, como as RIs. Ou seja, vê-se que um projeto de Integração Regional precisa ainda adicionar outros elementos para se viabilizar, garantindo, também, a adesão irredutível dos países menores. Para que isto aconteça, é necessário que tenham certeza de que também ganharão com a formação do Bloco. Para tal, em um ambiente de livre-comércio, só é possível evitar que alguns sejam sempre, ou eventualmente, perdedores se for construído algum tipo de mecanismo que administre esta relação e, quando necessário, redistribua os resultados de forma a tornar o arranjo atrativo para todos.

Se ocorrer, a integração pode vir a beneficiar os países participantes de diversas maneiras. Em boa parte os ganhos estarão, naturalmente, ligados ao fato de que passarão a dispor de um mercado maior, onde vigorará certa proteção. Além do aumento no número de consumidores, este mercado ampliado pode propiciar:

- (1) Economias de escala, por ser possível instalar plantas maiores em algumas indústrias;
- (2) Intensificação da concorrência, que venha a ser obtida pela viabilização da operação de um maior número de empresas de alguns ramos, graças à maior dimensão do mercado;
- (3) Menor dependência de moeda de outros países, pois parte do comércio internacional será dentro do bloco;
- (4) Possibilidade de desenvolver novas atividades nos campos tecnológico e industrial, antes inviabilizadas pelo isolamento;
- (5) Aumento do poder de negociação frente a outros países ou blocos;
- (6) Apoio mútuo com vistas ao desenvolvimento, e a articulação de suas condições, pela tendência à generalização dentro do bloco de certos avanços econômicos e sociais (TAMANES e HUERTA, 1999, p. 213/8).

Mencionam-se outros ganhos, entre eles a melhor situação para o enfrentamento de problemas que transcendem as fronteiras nacionais, como a defesa do meio ambiente, o combate ao tráfico de drogas e armas etc. A menos de distorções espúrias, o interesse dos países, no que diz respeito às suas relações econômicas externas, visa emprego, renda e bem-estar para sua população, isto de uma forma bastante homogênea. No entanto, certamente, quando da formação dos blocos, os pesos das possíveis colaborações para estes objetivos, esperados de cada um dos itens mencionados no parágrafo anterior, poderão ser distintos, se comparados entre os países participantes. Em outras palavras, apesar de existirem elementos em comum entre os motivos que levam os países a decidirem compor um determinado bloco, em geral, os conjuntos de objetivos não serão precisa-

mente os mesmos, nem os resultados obtidos⁽¹²⁾. Pelo menos, a ordem de importância pode variar. Isto, naturalmente, deixa claro que estas combinações de motivos variam, também, entre os blocos, pelo menos no peso dos itens.

A presente crise veio fortalecer a convicção da validade de algumas vantagens da Integração Regional. Uma delas foi a melhora nas condições de resistência à turbulência. Em tempos de grande volatilidade, não têm sido poucos os casos de desestruturação das nossas economias em razão dos acontecimentos gerados fora de nosso subcontinente. A estrutura unipolar, capitaneada pelos Estados Unidos, inclusive em termos de moeda de conta, prevalecente em contexto mundial, também propicia isto. No caso presente, constata-se que, graças ao crescimento do volume de negócios intrabloco, obteve-se melhores condições de estabilidade econômica na região. Houve também a questão da menor dependência das moedas dos países centrais, pois isto carrega instabilidade para nossos países toda vez que estas moedas oscilavam, por mais variadas e exóticas que fossem as razões, geradas fora de nossa região e, certamente, sobre as quais nem temos controle nem responsabilidade.

Estas questões devem ser percebidas por suas influências em dois diferentes níveis, necessariamente, complementares.

Num primeiro, deve-se entender que a questão regional é parte da estratégia nacional e dos blocos econômicos e, como tal, é fundamental inseri-la nas preocupações de todas as instituições e agentes que participam do desenvolvimento desse complexo territorial. Nesse sentido, não devem ser preocupação exclusiva das regiões cujo nível de desenvolvimento é menor, mas sim ser assumida como prioridade generalizada. Como tal, muito tem a contribuir a formação de redes cooperativas, além da inclusão, na pauta de assuntos a serem enfocados, da preocupação com cadeias produtivas que ultrapassem os espaços menos desenvolvidos e apresentem perspectiva de inseri-los.

Além disso, deve-se ressaltar que a questão é fundamentalmente de caráter mais amplo que o local. Se não contar com fatores favoráveis competitivos e diferenciais, além de outros, que garantam sua articulação com mercados maiores, o processo de desenvolvimento tende a enfrentar dificuldades, e, tendo por base a disparidade e, principalmente a fragilidade ainda observada nas estruturas das regiões periféricas, seja em termos de estruturas físicas, seja da base de recursos humanos, seja do perfil mais usual em suas empresas, estaremos diante de fatores que dificultam, em muito, um projeto de crescimento do bloco como um todo, inclusive tendo fortes rebatimentos nas regiões menos desenvolvidas. Este quadro problematiza a possibilidade de crescimento em escala ampliada, tão necessária nas condições atuais da economia mundial.

Num segundo nível, a preocupação é a construção ou consolidação de Sistemas Regionais que tenham a capacitação adequada para articular parcerias e contribuir para o desenvolvimento das diferentes regiões. A preocupação é evitar uma concentração excessiva da base produtiva e de desenvolvimento nacional, bem como criar condições, nos diferentes subespaços, pensando em um Sistema que faça parte das vantagens competitivas para alavancar o crescimento.

(12) Isto constitui outra faceta do conjunto de dificuldades para a formação de blocos.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

Uma síntese crítica destas colaborações de diversos autores consolidadas com as posições apresentadas anteriormente permite que se evolua para uma plataforma de onde serão defendidas as propostas dos autores do presente artigo. Grosso modo, e até este ponto, eles se basearam nas seguintes diretrizes:

1) No mundo real a TCI não prevalece, especificamente em relação à ideia da generalizada benignidade do “Laissez Faire”;

2) Em consequência, deve-se encarar certos componentes de propostas de DE, tais como a abertura total, queda de todas as barreiras, livre-comércio, com reservas;

3) Dadas as atuais condições brasileiras e dos países do Mercosul, o modelo ideal de desenvolvimento é uma combinação de aspectos do MVF com o MVD⁽¹³⁾;

4) Não se deve dispensar o apoio da ação governamental, nem interna nem externamente, no trato dos interesses econômicos da nação;

5) Quanto maior o mercado atingível, mais adequada será a abordagem da questão do desenvolvimento;

6) A reunião de países periféricos em blocos, onde prevaleça cooperação e mercado comum para todos, pode ser uma estratégia regional de apoio ao desenvolvimento.

Adicionalmente a essas conclusões, deve-se ter em mente que, como a linha divisória entre conflitos e cooperação não é a dimensão do desnível do desenvolvimento entre os países, mas é de fato definida por uma coleção imprevisível de fatores, arranjos de cooperação com livre-comércio, para se tornarem efetivos, demandam a existência de pactos que garantam a obtenção de vantagens para todos, particularmente para os países menores.

Naturalmente, este conjunto de condições, face ao quadro mundial com que se defrontam os países isoladamente, fortalece a certeza da importância da formação de blocos. Porém, este tipo de proposta simplesmente não funcionará de forma eficiente se não for minimamente justa, ou seja, se todos os interesses não forem considerados, de forma a aumentar seu poder de atração para os países menores. Esta observação torna-se especialmente relevante quando se abre espaço, como referido na Introdução, para considerar a possibilidade de que um dos países do bloco em consolidação atinja uma situação onde a quebra de amarras do Subdesenvolvimento seja algo concebível. Vamos, no Item seguinte, discutir este tipo de hipótese para, em seguida, combiná-la com a questão da Integração.

AS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

As discussões que focam o assunto do DE se desenrolam dentro da temática das relações entre o centro e a periferia. Neste contexto, há uma questão que diz respeito a uma

(13) Lima e Katz (1997) referem-se à possibilidade de combinação do MVF com o MVD para o caso do Brasil.

condição secular, que certamente é fundamental para o conjunto dos países periféricos, a qual tem causado muitas reações e, como não poderia deixar de ser, sempre teve maior divulgação. Trata-se do tema das perversidades geradas pela relação centro/periferia, que colabora para manter na miséria milhões de pessoas em todo o mundo. A dureza desta situação em nada tem diminuído e deve continuar sendo o centro das atenções. Porém, sem que haja intenção de diminuir por um delta que seja a precedência desta importante questão, é preciso dizer também que estas relações centro/periferia dão lugar, legitimamente, à observação de outro aspecto desta problemática, como se verá adiante.

Entre as abordagens heterodoxas deste assunto das relações centro/periferia, a Teoria da Dependência (TD) é aquela mais amplamente aceita. Para apresentar uma de suas ideias, aquela relevante para este debate, poder-se-ia afirmar que ela se funda na opinião de que o “Desenvolvimento” é um processo bloqueado para os periféricos, que continuarão tendo sua dinâmica dependente, de alguma maneira, dos países centrais. Ressalte-se que, apesar de muito respeitável como construção de um argumento, como instrumento descritivo e mesmo como base de exercícios empíricos de estudos de casos, a TD baseia-se em uma conjectura. Pois, à parte o fato de que na opinião de alguns existem contraexemplos históricos, a partir dela não há como garantir que no futuro não ocorram exceções. Na verdade, autores têm afirmado que, embora a TD seja apropriada para análises e previsões referentes ao conjunto dos países periféricos, é necessário abrir espaço para discutir os poucos casos de países que eventualmente possam escapar desta condição⁽¹⁴⁾.

De toda forma, este segundo posicionamento também se baseia em uma conjectura. Então, se o mesmo for considerado como uma hipótese discutível, uma situação se constitui, na qual o tema encontra-se face ao confronto de duas conjecturas. E é um confronto muito importante, pois obviamente a posição que o analista adota em relação a esta questão terá decisivo peso na orientação de seu estudo e, principalmente, em suas perspectivas para o futuro. Se há compromisso, consciente ou não, com um pressuposto de que o desenvolvimento do capitalismo na periferia é um processo bloqueado, as previsões, as propostas e tudo que se segue estarão marcadas por esta limitação. Dessa maneira, essa discussão passa a ser de muito interesse, com desdobramentos diversos, particularmente em relação ao tema da Integração Regional.

Daí a decisão de, neste artigo, aprofundar um pouco os esclarecimentos sobre as posições deste confronto, o que se faz neste Item, e elaborar algumas observações iniciais de avaliação do posicionamento de países envolvidos neste tipo de problemática, a ser desenvolvido no Item V seguinte. Procura-se, assim, abrir um novo ângulo nas discussões sobre blocos regionais.

ASPECTOS RELEVANTES DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA

Para atingirmos o primeiro objetivo, vamos tomar partido do aporte de Katz (2008), onde o autor apresenta e discute as duas conjecturas, concluindo pela potencial viabi-

(14) Ver, por exemplo, Katz (1984), Fiori (2007) e Katz (2008).

lidade do rompimento da barreira do subdesenvolvimento. Primeiro, em relação à TD. Em sua opinião, esta teoria, como se apresenta hoje em suas versões mais sofisticadas, é uma sucessora aperfeiçoada de uma antiga linhagem de posições que, para não exemplificar fora das criações Latino-Americanas, inicia-se com o Subdesenvolvimento e passa pelo Estagnacionismo. Como, ao longo do tempo, a História surpreendeu e contrariou estas “Teorias” com contraexemplos, as mesmas tiveram de criar, periodicamente, novas versões que renovassem suas possibilidades de explicar e prever o que se passava na periferia. Um resultado positivo desse processo, e que se esperaria que acontecesse, é que as explicações evoluíram de observações do concreto, e de uma síntese dos concretos pensados, para abstrações mais abrangentes e pretensamente blindadas em relação ao inesperado. É necessário atestar então, que houve, sem dúvida, uma evolução no estado teórico e metodológico destas teorias até a TD. Suas versões mais recentes e sofisticadas situam sua existência em dois pilares, que seriam as **ancoras do bloqueio: o financeiro e o tecnológico** (KATZ, 2008, p. 18/9).

Katz (2008, p. 3/4) faz uma série de citações no sentido de explicitar a conjectura da TD sobre a dificuldade/impossibilidade de desenvolvimento de país periférico, e dos argumentos que a sustentariam. Ao invés de apresentar a marca da TD numa longa lista de trechos de trabalhos de diversos autores, incluindo artigos apresentados em eventos acadêmicos, para efeitos práticos e como o tema é bastante conhecido, opta por discutir apenas um exemplo, em virtude de ele ser verdadeiramente paradigmático. A escolha recai sobre o autor Francisco de Oliveira e seu livro “o Ornitorrinco” (2003). A opção por este autor, explica, deve-se à avaliação que faz do mesmo como um dos mais profundos analistas da Esquerda, sério, erudito, merecedor de todo respeito pessoal, intelectual e teórico, afastando, assim, qualquer suposição de que a escolha seja movida por motivações menores ou outras. A escolha do trabalho a focar deve-se à forte repercussão que o mesmo tem causado, praticamente transformando-se no eixo quase consensual das análises da Esquerda.

São então selecionadas algumas passagens bastante esclarecedoras do livro citado, que se reproduzem com os comentários de Katz. Inicialmente, sobre a atual visão de Oliveira acerca das origens, possibilidades e destino dos subdesenvolvidos.

“O subdesenvolvimento, assim, não se inscrevia numa cadeia de evolução que começava no mundo primitivo até alcançar, por meio de estágios sucessivos, o pleno desenvolvimento. Antes, *tratou-se de uma singularidade histórica, a forma do desenvolvimento capitalista nas ex-colônias transformadas em periferia*, cuja função histórica era fornecer elementos para a acumulação de capital no centro. Essa relação, que permaneceu apesar de intensas transformações, impediu-a precisamente de “evoluir” para estágios superiores da acumulação capitalista; vale dizer, para igualar-se ao centro dinâmico, conquanto lhe injetou reiteradamente elementos de atualização” (OLIVEIRA, 2003, p. 126) *aspas do autor e grifo nosso.*

Mais adiante afirma: “O subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma de exceção *permanente* do sistema capitalista na sua periferia” (OLIVEIRA, 2003, p. 131) *grifo nosso.*

A posição oposta que o mesmo Francisco de Oliveira tinha defendido na “Crítica à Razão Dualista” é justificada agora, no “Ornitorrinco”, fazendo uma distinção entre a

Segunda Revolução Industrial, em relação à qual se teria conseguido incorporar completamente, e a Terceira que seria inacessível em forma plena à periferia (OLIVEIRA, 2003, p. 133). Daí ela estar presa numa dependência tecnológica e financeira da qual não pode escapar.

O compromisso com esta inevitabilidade é problemático. Em poucos anos, a História já colocou em xeque esta afirmação. Em certo momento, o autor caracteriza as sociedades e as economias heterogêneas da periferia como um ornitorrinco. Ele pergunta e responde: “Onde é que está falhando a ‘evolução’? Na circulação sanguínea: a alta proporção da dívida externa sobre o PIB demonstra que sem o dinheiro externo a economia não se move” (OLIVEIRA, 2003, p. 134) grifo do autor. E num rodapé, nesta mesma página, o autor adiciona: “A dependência financeira é dramática e praticamente *irreversível*, e de uma volatilidade espantosa” (OLIVEIRA, 2003, p. 134) grifo nosso.

Na realidade, *foi reversível*. Não se sabe se esta situação se manterá, ou não, nem por quanto tempo. Mas, por agora, livramo-nos de uma das amarras da dependência: a financeira. Então, o alegado “Bloqueio” neste período atual, em que o elemento que seria um dos “freios” da nossa economia, a dívida externa, está sob controle, é apenas o componente tecnológico? É então outro “tipo” de dependência? Ou o fetichismo da tecnologia?

“O ornitorrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; *não há possibilidade de avançar*, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. ... O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão.” (OLIVEIRA, 2003, p. 150) grifo nosso.

Tendo esclarecido a perspectiva da TD para o futuro da periferia, convém encerrar este Item lembrando que já foi tema de discussões, mais de uma vez no passado, se a TD teria estatura de teoria, ou se deveria, mais apropriadamente, ser encarada como uma técnica para estudos de casos. Vale lembrar que um dos primeiros e mais conhecidos trabalhos que levantou este argumento foi o de Gabriel Palma, 1978, “Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?”. Assim, em relação à TD, Katz (2008) sente-se satisfeito em suas argumentações sobre a sua insuficiência. Pois por um lado, considera que como teoria os “pilares” que a deveriam sustentar foram severamente abalados. Por outro, porque contraexemplos já foram apresentados diversas vezes pela História.

A SEGUNDA CONJECTURA: A POTENCIAL SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

A conjectura apresentada por Katz não pretende ter o sentido de uma regra geral acerca da possibilidade do comportamento simultâneo dos países da periferia, nem mesmo para algum grupo dos mesmos. O que afirma é que existe a possibilidade de, ocasionalmente, algum país periférico, que disponha de condições especiais, se livrar da situação de subdesenvolvido (KATZ, 2008, p. 5).

Afirma que, em relação à sua proposta, é necessário atentar para alguns aspectos importantes. Primeiro, que a discussão da questão do Desenvolvimento do capitalismo na periferia inclui obrigatoriamente aspectos de natureza geral, que afetam a todos os países analisados. Entre estes, destaca-se pela sua importância para as análises prospectivas a existência de inúmeras desigualdades entre as condições dos países do centro e os da periferia, que gera uma situação geral de Dependência, manifestada com maior significação nos aspectos, muito difíceis de serem superados: os financeiros e os de domínio de tecnologias. Este é um fator que nunca pode deixar de ser considerado. Porém, distintamente da TD, a posição que defende não pretende ser uma regra geral (KATZ, 2008, p. 5).

Segundo Katz algumas categorias são utilizadas de uma forma que não coincide com o seu emprego usual atual. Emprega-se a categoria “Crescimento” para representar um movimento onde se apresentam variações simplesmente quantitativas de elementos como produto, emprego etc. Já “Desenvolvimento do Capitalismo” é concebido como um Crescimento que envolve mudanças qualitativas nessas categorias, como a elevação no nível das forças produtivas e no grau de socialização do trabalho. Não desconhece a distinção, já algumas vezes presentes em argumentações de fundo social democrata, entre Crescimento e Desenvolvimento, sendo que este último compreenderia melhorias sociais. Apesar do compromisso com o social, insiste na utilização de “Desenvolvimento do Capitalismo” no sentido apresentado antes. Ou seja, podendo ocorrer com maior, ou menor, distribuição dos resultados que cria. Isto porque não se devem alimentar ilusões acerca dos objetivos do Capitalismo que, de fato, não tem compromisso com a melhoria da situação da maioria da população. Não ter este ponto presente e, de um modo geral, confundir o Desenvolvimento do Capitalismo com a situação de determinados países, em determinados períodos de *Welfare Economics*, quando houve um relativo e amplo bem-estar, é falsear a História e a Teoria. Assim, a questão não é semântica, mas sim política e teórica, e a atitude progressista é a adjetivação com a qualificação “do Capitalismo” para a categoria “Desenvolvimento”, adotando uma utilização historicamente datada da mesma (KATZ, 2008, p. 5).

Terceiro, insiste em alertar para as peculiaridades da situação da periferia. É necessário ter presente que a ideia do Desenvolvimento do Capitalismo como um processo Desigual e Combinado, usualmente empregada no contexto da realidade interna de um país, naturalmente estende-se também ao panorama heterogêneo do conjunto de países periféricos. Este conjunto partilha tensões e contradições de mesmo tipo em relação ao centro, mas as formas e possibilidades de reagir, e os caminhos que serão trilhados, terão, em cada caso, sua particularidade. Em um dos extremos, por seu porte e nível geral de Desenvolvimento, encontra-se o Brasil (KATZ, 2008, p. 6).

Como sua conjectura é referente a casos excepcionais, a partir daí dirige o foco especificamente para o caso do Brasil. E explicita mais sua posição, dizendo que não afirma que o Brasil em breve se libertará da Dependência, mas sim que isto pode vir a acontecer. Esta possibilidade, como referido acima, decorre da particular situação do Brasil dentro do conjunto de países periféricos. Sabe-se que este conjunto é muito heterogêneo e se encontra em processo de diferenciação contínua. Como entende que é concebível e teoricamente possível que o Brasil avance, libertando-se de amarras de sua situação de

Dependência, como já o fizeram no passado uns poucos países, esta hipótese não pode deixar de estar presente nas considerações sobre o futuro. Portanto, é obrigação dos analistas brasileiros não deixar de discutir também esta possibilidade concreta (KATZ, 2008, p. 6).

Esta realidade coloca a discussão em posição delicada, onde os debates não são trivialmente administráveis. Em certos momentos, avançam-se discussões perfeitamente bem situadas no contexto teórico de generalização da problemática — centro versus periferia. Em outros momentos, é necessário se inclinar à obrigatoriedade de se reconhecer as especificidades do Brasil, dentre os países da periferia, o que lhe concede condições muito particulares, esboçando possibilidades de ser uma exceção. Portanto, em função das condições específicas do Brasil, foco obrigatório da presente observação, é indispensável, quando for o caso, indicar as possibilidades de bifurcações em relação à maioria. Esta é uma situação que deve progressivamente ficar mais premente e óbvia, e que terá de ser sabiamente abordada pelas lideranças brasileiras (KATZ, 2008, p. 6).

Ignorar esta possibilidade pode traduzir-se em graves riscos políticos. Primeiro, no que diz respeito às relações internacionais do Brasil, porque deixaria de preparar o país para entender as diferenças e procurar criar condições de convívio solidário, com nossos múltiplos parceiros regionais. Isto poderia prejudicar os relacionamentos e toda a estratégia do Brasil para o subcontinente. Mas é também um perigo político interno para as lideranças progressistas, porque, assim sendo, apenas continuará se apresentando ameaças em relação ao futuro do desenvolvimento brasileiro, com “bolhas” que nunca estouram, com voos de galinha que se mostram excessivamente longos, como tantas vezes nos últimos anos. Enquanto isto, outros grupos políticos de diferentes colorações ideológicas, que tiverem maior lucidez, poderão arrebatam os frutos destas mudanças e liderar em direções insatisfatórias. Cabe atenção especialmente aos pesquisadores de Esquerda, pois esta é uma posição praticamente ausente nas manifestações deste grupo sobre o Brasil⁽¹⁵⁾ (KATZ, 2008, p. 5-6).

Para encerrar este Item, não é demais insistir em que, sem dúvida, o Desenvolvimento do Capitalismo na periferia tem suas peculiaridades, entre outras aquela de ser, em geral, um processo extremamente perverso, cheio de dificuldades e barreiras. É óbvio que estes obstáculos não serão superados, mesmo em médio prazo, pelo conjunto dos países do Terceiro Mundo. Portanto, a intenção não é retirar nenhuma intensidade das denúncias da gravidade das misérias como já referido, inclusive já pondo em risco nosso convívio com a natureza. Nem diminuir a ênfase neste aspecto. No entanto, a História já apresentou casos isolados onde isto sucedeu, e não há razão para se aceitar que isto não possa acontecer novamente em relação a alguns países. Tampouco se trata de advogar a posição antiética e egoísta de propor saídas individuais para o Brasil, onde

(15) No final da década de 60, intoxicados pelas ondas de ideias Estagnacionistas e Subdesenvolvimentistas, impregnadas de TB, partidos e intelectuais de Esquerda não conseguiram perceber o vigoroso surto de desenvolvimento capitalista que atravessávamos. O mesmo era referido, entre outras, como se fosse um mito. Porém, a realidade se impôs. Estes partidos perderam sua relevância para outros que foram surgindo e muitos intelectuais e militantes em desalento, entendendo estarem em uma situação sem saída, radicalizaram suas posições, com os resultados que conhecemos. Não se pode permitir que algo semelhante ocorra de novo sem que alertas sejam apresentados.

a solidariedade continental seja esquecida. Entretanto, é também importante evitar que esta possibilidade seja obscurecida, ou não seja discutida, e assim abandoná-la para se tornar uma palavra de ordem exclusiva da Direita. Seria deixar que a Esquerda fosse, mais uma vez, surpreendida pela História, que é, afinal, a Ciência de base deste posicionamento. Vale igualmente indicar que a qualidade que tomará este caminho, se esta hipótese se verificar, dependerá de forças concretas da sociedade, mas também da posição ideológica dos analistas que participarem e influenciarem na elaboração das proposições. Nem é necessário dizer que se podem obter propostas e posturas bastante distintas.

DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL: FOCALIZANDO O BRASIL

Os argumentos expostos nos Itens II e III, que levaram à conclusão de que é conveniente para o Brasil manter-se no Mercosul, não são afetados pela hipótese levantada no Item anterior. Muito pelo contrário. Pois, numa rota de quebra da Dependência, seja através da âncora do fator financeiro e/ou do tecnológico, através de sua supressão, mais ou menos parcial, o Brasil precisará muitíssimo da existência de um conjunto de países aliados que ajudem a protegê-lo dos ataques que certamente ocorrerão no sentido de desviá-lo desta rota. Então, todos e cada um dos itens listados por Tames e Huerta (1999, p. 213-8), citado antes, como vantagens para a participação de um país em um bloco, passam a ser cruciais.

Com essa perspectiva, um tipo de posicionamento que esporadicamente veio à tona no passado, de que seria mais conveniente para o Brasil não se integrar em bloco regional, e sim buscar isoladamente seu Desenvolvimento, perde muito espaço. Principalmente se atentarmos para outra questão, a nova posição que seria desempenhada pelo Brasil na liderança do bloco, e as responsabilidades daí decorrentes. Uma melhor visão desta questão pode ser obtida a partir de outro tipo de abordagem introduzida a seguir.

BLOCO BIPOLAR E O PAPEL DO BRASIL

A formação de Blocos Econômicos foi adotada por diversos grupos de países nos últimos tempos, entendendo-se que pode vir a beneficiar os participantes de diversas maneiras. Em boa parte os ganhos estarão, naturalmente, ligados ao fato de que passarão a dispor de um mercado maior, onde vigorará certa proteção. O Mercado Comum do Cone Sul da América Latina — Mercosul, instituído formalmente pelo Tratado de Assunção, celebrado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991, constitui um bloco de Integração Econômica Regional.

Desde seus primórdios, o Mercosul caracteriza-se por ser uma estrutura em que dois países, Brasil e Argentina, em função de seus portes bem superiores aos dos outros dois participantes, polarizam as discussões, levando a crises constantes em sua estrutura. Analisando essas crises⁽¹⁶⁾, passadas e recentes, é possível constatar que, como cada um

(16) Uma análise detalhada dessas crises até 2005 pode ser encontrada em Sicsú, Katz e Paradizo (2005).

dos dois países maiores é indispensável para a constituição do bloco, os mesmos adquirem poder de veto que podem utilizar, mesmo que só como uma ameaça implícita, todas as vezes que o processo toma um rumo que os desagrade. Como analisado em Katz *et al.* (2008), utilizando ferramentas da Teoria dos Jogos, esta configuração da correlação de forças do bloco, por ser bipolar, certamente é uma das causas da dificuldade de sua consolidação⁽¹⁷⁾. Há duas outras importantes conclusões deste trabalho que são relevantes para esta discussão, e que são discutidas a seguir.

O Mercosul tem enfrentado crises constantes que levam muitos a desacreditá-lo como alternativa de arranjo institucional para a consolidação do DE nos países que o compõe. Como os autores deste texto têm posição divergente, já expressa no início do texto, acredita-se que medidas possam ser tomadas para consolidar o bloco, fundamentais para o desenvolvimento dos Estados Nações que o constituem. Nesta perspectiva, a sua superação ficará facilitada pela adoção de um caminho que leve a **um diferente arranjo para a Integração Regional**. Isto seria conseguido através da **ampliação do número de elementos no conjunto**, ou seja, no bloco. Dessa maneira, tratar-se-ia de tentar envolver, de imediato, mais países da América do Sul, todos se possível, nos entendimentos, em estrutura mais flexível, formando amplo bloco de cooperação econômica, o que daria maior escala às articulações, bem como permitiria minorar os conflitos. Esta é uma das conclusões referidas acima.

Mesmo assim, e da mesma forma que ocorre na UE, haveria países que seriam bem maiores que os outros, mas o resto do conjunto ainda seria suficiente para viabilizar a formação do bloco, mesmo que ocorresse a retirada de um destes maiores. Isto diminuiria o poder isolado do Brasil e da Argentina, o poder de veto, e poderia facilitar a superação dos impasses. Evidentemente que estes dois países continuariam tendo pesos econômicos expressivos; no entanto, seja do ponto de vista econômico ou político, as decisões poderiam ser mediadas por uma participação, e mesmo pressão, maior do conjunto dos países menores.

Obviamente, esta sugestão não está ignorando o fato de que a complexa operação de constituição de um bloco demanda tempo e esforço. Também, se aumentar o número de participantes do bloco, multiplica-se o número de interações e, conseqüentemente, de situações a serem mediadas. No entanto, em muitos casos a ampliação da dimensão quantitativa do problema o eleva a um patamar qualitativo onde soluções são mais viáveis. Parece ser este um caso, pois o avanço de um processo deste tipo conduziria a um novo contexto, onde haveria um número maior de países envolvidos. O importante é que, na medida em que o conjunto for crescendo, em termos quantitativos, estaria em progresso, também, uma mudança qualitativa e, a partir de certo número de adesões, o poder de veto individual começaria a ficar gradativamente minado.

No entanto, em face da possibilidade de adesão não ser unânime, e/ou inabalável, o processo de consolidação, e manutenção, do bloco pode, portanto, ser atacado, como

(17) Naturalmente, a possibilidade de o Brasil romper, eventualmente e em certo grau, amarras do seu subdesenvolvimento, não o coloca na posição de liderança unipolar como a desfrutada pelos EUA no NAFTA. Assim, pelo menos por certo tempo, deve-se continuar considerando os inconvenientes da estrutura bipolar como parte da realidade. E é nestes termos que se continua a análise.

de fato tem acontecido. A estabilidade e continuidade do bloco passam a ser ainda mais importantes para o Brasil, principalmente no caso de ele conseguir avançar adiante dos parceiros e passar a liderar de forma mais clara.

Prevalecendo um ambiente de livre-comércio dentro do bloco e considerada a heterogeneidade dos países que poderão se envolver, os ganhos resultantes da formação da “Coalizão” certamente não serão automaticamente distribuídos a todos de forma satisfatória. E sabemos que a estabilidade e a continuidade do bloco estarão mais garantidas na medida em que o arranjo se aproxime de um “Ótimo de Pareto”. Para tal, além da “Racionalidade de Grupo”, condição mediante a qual o conjunto de países atinge em grupo um somatório de produtos maior do que a simples adição do que conseguiriam isoladamente, é necessário também que haja a “Racionalidade Individual”, ou seja, que cada país individualmente situe-se, após a “Coalizão”, em posição, no mínimo, equivalente àquela que desfrutava anteriormente. Então, para a sustentabilidade do bloco será então absolutamente necessário o estabelecimento de um sistema de **Pagamentos, ou Compensações, Laterais**, que poderão assumir formas diversas. Torna-se, assim, de importância crucial conceber mecanismos que garantam alguma redistribuição dos frutos do processo de Integração Regional do Mercosul, aceitável pelas partes. Em relação a isto, viu-se que a experiência de espontaneidade, que prevalece até este momento, não tem sido positiva. Esta é a segunda das conclusões de Katz *et al.* (2008) referidas acima.

Agora, considerando a hipótese de o Brasil avançar mais no processo de fuga do Subdesenvolvimento, e como constituinte diferenciado de um bloco regional, não só o bloco, mas também o Brasil atrairão muito mais ataques competitivos. E, como isto é de interesse não só dos brasileiros, mas também dos povos da região, será necessário dispor-se a sacrifícios para ir adiante. Caso não se atentar para esta condição, fica muito fácil, para qualquer país interessado em perturbar o processo, fazer uma “Objeção” através da propositura de outra “Coalizão”, que poderia, até, ser com só um país de nosso grupo, através de um simples acordo bilateral, e desequilibrar o arranjo. Esta seria uma forma de desafiar a liderança do Brasil e ameaçar nosso avanço. Aliás, trata-se de iniciativas que já vem ocorrendo.

Se tudo isto, de saída, parece ser mais benéfico para o Brasil, cabe-lhe um papel de nação que deve colaborar mais com as ‘compensações’ para os outros. E muito se pode fazer a partir de nosso País, se existir a decisão de realmente apoiar o Desenvolvimento de nossos parceiros. A crise não serve como desculpa para a inércia nesta direção, até porque é empreendendo que se pode ajudar a sair da crise. Recursos financeiros e materiais, que estão à altura de resolver problemas cruciais em países da região, são recrutáveis no Brasil. Não se imagina que o Estado brasileiro tome para si todas as responsabilidades. Se o governo não tem recursos suficientes disponíveis, mas a sua ação, a sua participação, o seu interesse e o seu aval podem ser decisivos para mobilizar a iniciativa privada, brasileira e/ou regional, além de órgãos de financiamento supranacionais para, juntos, equacionar os meios para realizar importantes empreendimentos.

Por fim, não adianta tergiversar: o Brasil pode, e deve tomar, em conjunto com os que amadurecerem para tal, iniciativas para fazer avançar e se consolidar o processo referido. Nosso País deve entender que o tamanho de nosso esforço, e nosso tamanho mesmo, terminarão sendo proporcionais aos resultados que poderemos obter.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BULMER-THOMAS, Victor. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge Univ. Press, 1994.
- FIORI, José Luis. Disponível em: <www.agenciartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna_id=3635>.
- GOMORY, Ralph; BAUMOL, William. *Global trade and conflicting national interests*. Cambridge: The MIT Press, 2000.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). *Alca e Mercosul — riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999.
- HORNBECK, J. F. *A Free trade area of the Americas: status of negotiations and major policy issues*. Washington: CRS Report for Congress, mar. 2002.
- JUNG, Andrés. Mercosur: evolución y desafíos. In: HEREDIA Y CERAIN, Javier Beltrán. *Una solución a la crisis latinoamericana actual: integración, educación y desarrollo*. Bilbao: Ed. Universidade de Deusto, 2000.
- KATZ, Frederico Jayme. *Clamando no deserto: a tese do bloqueio*. Anais do Colóquio Internacional da Sociedad LatinoAmericana de Economía Política e Pensamiento Crítico (SEPLA). Buenos Aires: 2008.
- _____. Elementos para uma proposta alternativa de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. *Nova Série*, São Paulo, NAIPPE/USP. v. 1, 2006.
- _____. *The informal sector and debate on underdevelopment: the case of Brazil*. 1984. Tese (Doutorado) — Universidade de Londres.
- _____. *Um panorama do debate sobre a questão do desenvolvimento do capitalismo na América Latina*. Saindo das trevas. Anais da IV Jornada da Sociedade Brasileira de Economia Política. Salvador: 2001.
- _____; SICSÚ, Abraham Benzaquén; ROSENTHAL, David; SILVA, Keila Sonalle; PARADIZO, Romina. *Mercosul: mudanças necessárias*. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches — FASA, 2008.
- KRUGMAN, Paul. *Pop internationalism*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- LIMA, João Policarpo Rodrigues; KATZ, Frederico Jayme. *Comércio externo e estratégias de crescimento: uma visão a partir do nordeste*. Anais do XXV Encontro Nacional de Economia. Recife: 1997.
- OLIVA, Carlos; AYERBE, Luis. (Orgs.). *Los Estados Unidos, América Latina y el Caribe: los otros senderos del ALCA*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2006.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica a razão dualista*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- _____. *O ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- PALMA, Gabriel. Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment? *World Development*, Oxford, Pergamon Press, v. 6, n. 7/8, 1978.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, volume 3, 1949.
- SICSÚ, Abraham Benzaquén; KATZ, Frederico Jayme; PARADIZO, Romina. *Mercosul: sua evolução, crises e propostas*. Buenos Aires: Associação Civil, 2005.
- SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1997.
- STIGLITZ, Joseph. 'Foreword' about the great transformation. De Karl Polanyi. Boston: Beacon Press, 2001.

TAMANES, Ramón; HUERTA, Begoña. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BANCO DO SUL: A PROPOSTA, O CONTEXTO, AS INTERROGAÇÕES E OS DESAFIOS^(*)

*Carlos Eduardo Carvalho
Allan Batista Gabriel
Carolina Silva Pedroso
Gabriel Yuji Kobayashi Kaneko^(**)*

Resumo: O artigo analisa o processo de criação do Banco do Sul, desde a proposta inicial, lançada por Venezuela e Argentina, em 2007, até a definição do capital e dos estatutos, em meados de 2009, com mais cinco países — Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Uruguai. O projeto suscita muitas indagações. A diversidade de objetivos apresentados pelos presidentes foi superada com a definição do perfil de Banco de Desenvolvimento, defendido pelo Brasil, mas continuam sendo mencionados objetivos mais amplos. O enraizamento institucional da proposta é reduzido e os dois sócios principais, Brasil e Venezuela, dão sinais contraditórios sobre seu comprometimento com a proposta. Não se sabe como o Banco ganhará força com capital reduzido e mecanismo decisório difícil, dadas as diferenças políticas entre os governos. Não há referências às demais instituições financeiras regionais, apesar da semelhança de objetivos e da experiência acumulada.

Palavras-chave: Banco do Sul, Integração Financeira, Integração da América do Sul, Instituições Financeiras Regionais, Bancos de Desenvolvimento.

Abstract: The article analyzes the process of creation of Banco do Sul (South Bank), since the initial proposal, launched by Venezuela and Argentina in 2007, up to the definition of its capital and statutes, in mid 2009, with five more countries — Bolivia, Brazil, Ecuador, Paraguay and Uruguay. The project raises many questions. The diversity of goals submitted by the presidents was overcome when the Bank was defined as a development bank, advocated by Brazil, but broader objectives are still being mentioned. The institutional root of the proposal is reduced and the two principal members, Brazil and Venezuela, give conflicting signals about its commitment to the proposal. It is unclear how the Bank will gain strength with reduced capital and a difficult decision-making mechanism, given the political differences between governments. There are no references to other regional financial institutions, despite the similarity of objectives and accumulated experience.

Keywords: South Bank, Financial Integration, South America Integration, Regional Financial Institutions, Development Banks.

(*) Versão resumida do trabalho de mesmo título a ser publicado no livro *Os novos rumos do regionalismo na América do Sul*, Javier Vadell, Paris Yeros e Taiane Campos (orgs.), Belo Horizonte: Editora da PUC-MG.

(**) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — PUC/SP. Carlos Eduardo Carvalho: professor do Departamento de Economia e do curso de Relações Internacionais. *E-mail:* cecarv@uol.com.br. Gabriel Kaneko: graduado em Relações Internacionais. *E-mail:* gabriel_cadu@yahoo.com.br. Carolina Pedroso: graduanda em Relações Internacionais. *E-mail:* c.silvapedroso@gmail.com. Allan Gabriel: graduando em Relações Internacionais. *E-mail:* allan_bgabriel@yahoo.com.br. A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa em Moeda, Finanças e Desenvolvimento Econômico. Recebido em 24.8.09 e aceito em 16.10.09.

INTRODUÇÃO

O processo de criação do Banco do Sul ganhou dinamismo surpreendente em 2007, culminando com a assinatura festiva da Ata de Fundação em Buenos Aires em 9 de dezembro, véspera da posse de Cristina Kirchner na Presidência da Argentina. Algumas questões sobre a natureza do Banco tinham sido encaminhadas ao longo do ano, com a definição do perfil de Banco de Desenvolvimento, defendida pelo Brasil.

A rapidez do avanço da proposta em 2007 pareceu desmentir o ceticismo inicial, mas o processo entrou em marcha bem mais lenta em 2008, diminuindo a presença do Banco do Sul nas declarações dos governos, à medida que as negociações enfrentaram temas complexos, ligados à estrutura de capital e aos mecanismos decisórios e de governança.

No primeiro semestre de 2009 veio afinal à luz a proposta de estatuto, ainda a ser aprovada pelos Presidentes e pelos Legislativos dos países envolvidos, mas persistem muitas dúvidas sobre o perfil e o alcance do Banco. Não se sabe, por exemplo, como a nova instituição poderá ganhar força com capital reduzido e mecanismo decisório difícil, diante das consideráveis diferenças entre os governos envolvidos, tanto em questões políticas como no tratamento de temas econômicos cruciais. Acrescente-se que, nas declarações e documentos sobre o novo Banco, não há referências às instituições financeiras regionais já existentes, apesar de estarem voltadas para papéis semelhantes aos atribuídos ao Banco e de reunirem considerável experiência na área.

Ainda assim, a aceitação da proposta e a tramitação rápida sugerem a presença de processos profundos e complexos a impulsionar a iniciativa. Uma indicação óbvia neste sentido é o quadro econômico peculiar configurado a partir de 2002-2003 na América Latina, com posição cambial superavitária e forte acumulação de reservas externas, ao lado do desgaste das políticas ditas neoliberais e da hostilidade da região ao FMI e às agências multilaterais. No plano político, a busca de unidade regional ganhou dinâmica própria e vem se sobrepondo às diferenças acentuadas entre os governos em temas cruciais, como as relações com o sistema financeiro internacional. Não se sabe como os desdobramentos da crise financeira mundial influenciarão este quadro e como os países envolvidos tratarão o Banco do Sul no contexto internacional delineado pela crise.

Este trabalho analisa a criação do Banco do Sul, partindo da singularidade do processo em curso, em que os elementos originais do quadro sul-americano atual recomendam cautela na avaliação de sua natureza e de suas perspectivas. O tema é discutido em três seções, além desta Introdução. A primeira apresenta um histórico da proposta e das negociações e expõe os entendimentos diferenciados a ela atribuídos pelos governos envolvidos, a partir da análise de declarações públicas e dos documentos oficiais disponíveis. A segunda traz um painel das instituições existentes na região, com a natureza de sua atividade e os montantes operados, de forma a situar o quadro financeiro e institucional que cercará o Banco na sua área de atuação. A terceira seção discute o contexto singular em que surgiu a proposta e destaca os desafios colocados pelo quadro político da América do Sul, em especial para a governança do novo Banco, com um painel de soluções adotadas em organizações semelhantes em outras regiões. Segue-se uma seção de comentários finais.

A PROPOSTA E SEUS SIGNIFICADOS

AS ORIGENS E O DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

A proposta de criação do Banco do Sul foi lançada por Hugo Chávez, que declarou ter se inspirado no relatório da Comissão Sul,⁽¹⁾ criada em 1987 por dirigentes políticos e intelectuais para analisar e propor soluções para problemas dos países em desenvolvimento. A criação do Banco do Sul foi incluída na campanha eleitoral de 1999 (MCELHINNY, 2007), mas só foi encaminhada em 2004 (MARTÍNEZ VIAL, 2007), anunciada pelo discurso do Ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Jesús Arnaldo Pérez, na UNCTAD XI:

Seguimos convencidos de la necesidad de crear un 'Banco del Sur' en donde pudiéramos centralizar nuestras reservas, permitiendo un acceso menos costoso para aquellos países hermanos que las necesitan. Y, sobre todo, para aliviarles del peso de las estrictas políticas de ajuste que nos imponen el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional a través de sus cláusulas de condicionalidad. De esa forma, podríamos frenar la terrible sangría de nuestros recursos financieros hacia el Norte cuando son tan necesarios aquí, en el Sur (UNCTAD, 2004).

As negociações foram conduzidas em dois âmbitos. As reuniões técnicas multilaterais debateram aspectos técnico-operacionais (governabilidade, estrutura de capital), sem divulgação das atas. As reuniões ministeriais produziram Declarações, a serem assinadas pelos presidentes.

Em 21.2.07, Hugo Chávez e Néstor Kirchner assinaram o primeiro memorando de entendimento, fixando o prazo de 120 dias para a constituição do Banco. Bolívia e Equador tornaram-se membros e outros países permaneceram reticentes.

O Brasil aderiu ao projeto em maio e, em negociações bilaterais, convenceu os demais países a retomarem as negociações a partir do estágio inicial.⁽²⁾ Para o Presidente Lula:

É preciso definir, antes de qualquer coisa, o que é esse Banco do Sul: se tem finalidade semelhante à do FMI, do Banco Mundial, do BNDES. Primeiro é preciso definir para quem nós queremos um banco, qual a sua finalidade, para depois saber se compensa participar ou não.⁽³⁾

A Declaração de Quito, em 3.5.07, convidou todos os países da UNASUL e a Declaração de Assunção (22.5.07) aprovou a participação igualitária dos países. Também em Assunção, reunião paralela dos ministros do Mercosul incorporou o Banco à agenda do bloco e o Uruguai ratificou em junho.

(1) Proposta inicialmente feita pelo Primeiro-Ministro da Malásia, Mahatir Mohamad, e liderada pelo então presidente da Tanzânia, Julius K. Nyerere.

(2) Para o jornal argentino *Página 12*, 9.5.09: "Al comienzo Brasil llegó a decir que la iniciativa carecía de consistencia técnica y sugirió crear un fondo de estabilización regional que actuara como prestamista de última instancia frente a una eventual crisis de pagos. El temor era que Chávez utilizara el banco para disputarle el liderazgo en la región, pero finalmente bajó la guardia y se integró".

(3) Agência Brasil: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/11/materia.2007-05-11.4742554330/view>>. Acesso em: 18 fev. 2008.

O passo definitivo veio em 8.10.07, quando sete países assinaram a Ata Fundacional, a Declaração do Rio de Janeiro. A Ata marcou a assinatura dos presidentes para 3.11.07, adiada posteriormente para 9.12.07, véspera da posse de Cristina Kirchner. Reunidos em Buenos Aires, em clima de empolgação, os presidentes assinaram o nascimento do Banco do Sul. No dia seguinte, o presidente do Uruguai assinou a Ata e a Colômbia confirmou sua participação. Decidiu-se que o Banco teria sede em Caracas, com duas subsedes, em Buenos Aires e La Paz.

Na sequência, a Cúpula de Montevideu (15.4.08) estipulou em US\$ 20 bilhões o capital autorizado e em US\$ 7 bilhões o capital subscrito. A Cúpula Ministerial de Buenos Aires, em junho, fixou o capital inicial em US\$ 10 bilhões: Argentina, Brasil e Venezuela, US\$ 2 bilhões cada; Uruguai e Equador, US\$ 400 milhões cada; Paraguai e Bolívia, US\$ 100 milhões cada. Os restantes US\$ 3 bilhões ficaram para os demais membros da Unasul: Peru, Colômbia, Chile, Suriname e Guiana, sem data para adesão.

A Cúpula de junho desenhou a estrutura (Conselho de Ministros, Conselho de Administração, Diretório e seu Comitê Executivo, Conselho de Auditoria) e ratificou o princípio de um país, um voto, decisão apoiada pela Venezuela, com resistências da Argentina e do Brasil. Nos Estatutos, aprovados em maio de 2009, a serem ainda submetidos aos governos e Parlamentos, manteve-se o princípio de um voto por país, mas exigido o apoio de 70% do capital subscrito para projetos acima de US\$ 70 milhões.

Questões relevantes seguem indefinidas, como as prioridades de atuação: para alguns, o setor de infraestrutura já conta com muitos investimentos multilaterais e o Banco deveria concentrar esforços em segurança alimentar, redução da pobreza, meio ambiente e redução das assimetrias entre os países, ao contrário das instituições financeiras internacionais (ORTIZ E UGARTECHE, 2008). Além disso, a Venezuela seria contrária ao financiamento de projetos de grandes companhias privadas.

Entre os temas sem acordo estariam as isenções fiscais para todas as operações do Banco e questões referentes à participação da sociedade civil em suas atividades.

OS DIFERENTES SIGNIFICADOS E CONTEÚDOS ATRIBUÍDOS À PROPOSTA

O andamento das negociações evidenciou importantes diferenças no entendimento dos governos sobre o Banco do Sul, envolvendo a natureza e as atribuições do Banco, suas relações com instituições financeiras multilaterais e mercados financeiros e aspectos importantes de sua atuação.

Uma instituição desse tipo pode ter basicamente os seguintes papéis:

- a) banco de desenvolvimento: financiamento de projetos que requerem recursos em volume superior ao disponível para os sócios; requer aporte capital dos sócios mais ricos e captação de recursos nos mercados financeiros internacionais e junto a governos e outras instituições multilaterais; realiza empréstimos de maturação longa e necessita de capital elevado e captar recursos de longo prazo;

b) banco de desenvolvimento social: financiamento de políticas públicas e projetos para cidadãos e empreendimentos de micro e pequeno porte; não requer capital elevado; necessita de grande número de funcionários, com operações pulverizadas e elevado custo de análise e acompanhamento;

c) banco de reservas ou prestador de emergência: garantir liquidez aos bancos centrais dos países-membros em situações de crise cambial ou financeira; requer elevado montante de recursos com alta liquidez, para viabilizar ação rápida e impactante em momentos de crise;

d) banco de compensação de pagamentos regionais: oferecer liquidez para negócios e transações financeiras entre os países sócios; reduzir a dependência de moeda estrangeira ou de moeda dos sócios mais fortes; requer reservas confiáveis em moedas fortes e liquidez elevada para garantir a confiança em suas operações de apoio às transações cambiais dos países-membros.

Pelo desenvolvimento das negociações, o Banco do Sul será tipo “a”, banco de desenvolvimento, com algumas atribuições sociais do tipo “b”. Contudo, discursos dos presidentes e documentos das negociações reiteram expectativas de que o Banco atue como banco de reservas ou como banco de compensação regional.

Quanto às relações com mercados financeiros e as agências financeiras multilaterais, a divergência está ligada ao repúdio às políticas neoliberais e à atuação do FMI na região, com posições fortemente hostis de Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai.

As posições da Argentina foram mais moderadas. Na reunião de fevereiro de 2007, Néstor Kirchner defendeu a possibilidade de cooperação com empresas internacionais interessadas em investimento produtivo.

O Brasil adotou desde o início uma linha de menor enfrentamento e de moderação. Apesar de insistir no papel do Banco para reduzir a dependência em relação a recursos externos e às instituições financeiras internacionais, em nenhum momento Lula levantou o tom do discurso contra as instituições e os mercados.

Sobre a estrutura decisória e os critérios para concessão de créditos, Chávez destacou a vontade política: “los técnicos hacen falta, pero los técnicos no son los que deben tomar las decisiones”. O tom de Kirchner foi outro: “la región necesita una construcción colectiva independientemente del pensamiento político de cada Gobierno”.

Em declarações da Venezuela e da Bolívia apareceram sinalizações de que o Banco não deveria impor condicionalidades e de que poderia haver operações a fundo perdido. O Brasil, ao contrário, se opôs a que países tomem empréstimos que excedam sua capacidade de pagamento.

A proposta inicial de Caracas era que o Banco apoiaria países em crise cambial, com base nas reservas dos países da região, e substituiria progressivamente o FMI. Para o ministro Mantega, o Banco será “um banco de desenvolvimento que financiará projetos de infraestrutura” e que, “para o caso de uma crise, permanece o FMI”. O Equador defendeu que o Banco do Sul deveria ser também o embrião de uma moeda única regional,

proposta ligada às dificuldades para sair da dolarização oficial adotada no país desde 2000. A Bolívia também defendeu a moeda única, mas defendeu também um Banco financiador de projetos sociais para redução da pobreza.

A CONSOLIDAÇÃO DO PERFIL DE BANCO DE DESENVOLVIMENTO

As definições sobre o perfil de atuação do Banco foram se tornando mais precisas e mais curtas ao longo das negociações, com predomínio da posição brasileira. A Declaração de Quito definiu o perfil de banco de desenvolvimento e as prioridades para investimentos em infraestrutura, integração regional, redução de assimetrias entre os países e dentro deles e do hiato de desenvolvimento entre a região e os países centrais.

A Declaração de Assunção, em 22.5.07, reforçou a definição de banco de desenvolvimento, mas anunciou este perfil no primeiro de quatro objetivos, sem deixar claro se os objetivos 2 e 3 têm alguma relação com o Banco do Sul ou são objetivos a serem desenvolvidos por outras instituições ou outros acordos:

1. Dar prioridad a la definición de los estatutos para la constitución del Banco del Sur como Banca de Desarrollo.
2. Avanzar en el concepto de Fondo de Estabilización y Garantías con la integración de nuevos socios a fondos existentes y o creación de nuevos instrumentos.
3. Avanzar en el desarrollo de un sistema monetario regional que podría iniciarse con el comercio bilateral en monedas domésticas, tal como lo están implantando Argentina y Brasil.
4. Invitar a todas las naciones que conforman la UNASUR a integrar el Banco del Sur, proveyéndoles toda la información al respecto.

O fundo de estabilização (item 2) poderia ser o FLAR (ver seção 2) e o sistema monetário regional poderia ser pensado a partir dos pagamentos em moedas nacionais; o sistema foi criado por Brasil e Argentina, mas a Declaração não separa esses objetivos do que é proposto para o Banco do Sul.

O caráter de banco de desenvolvimento foi reiterado na Declaração do Rio de Janeiro, em 8.10.07, mas lhe atribui papel central em uma “nova arquitetura financeira regional”, sem defini-la, e também o papel de provedor de liquidez, o que, em geral, não cabe a bancos de desenvolvimento, e sim a bancos centrais:

Los Ministros coincidieron en que la nueva institución será un banco de desarrollo con carácter suramericano con un rol central en el marco de una nueva arquitectura financiera regional. Reiteraron la expectativa de que el Banco contribuya a la elevación de la disponibilidad de liquidez, a la revitalización de la inversión, la corrección de las asimetrías, al desarrollo de la infraestructura integradora, a la promoción del empleo y a la activación de un círculo virtuoso de crecimiento económico en la región.

Na cerimônia festiva de assinatura da Ata de Fundação do Banco do Sul, em Buenos Aires, em 9.12.07, as diferenças de entendimento ficaram nítidas em alguns discursos.

O presidente da Bolívia reiterou as posições do seu país:

...siento que este banco nos va a permitir resolver nuestros problemas económicos. Un Banco del Sur que no solamente (...) créditos a Estados, sino a empresas públicas y empresas sociales (...). Es el primer paso (...) para que Suramérica tenga su propia moneda, una moneda única (...).

O presidente do Equador apresentou com clareza a proposta de atribuir ao Banco do Sul objetivos mais amplos:

Desde la declaración de Quito (...) hemos iniciado esta nueva fase de integración latinoamericana, orientada hacia la construcción de una nueva arquitectura financiera regional, consistente en el Banco del Sur como corazón de una red de bancos de desarrollo, reorientados hacia un esquema alternativo, la articulación de los bancos centrales latinoamericanos en torno al Fondo del Sur como eje central; y la convergencia hacia un esquema monetario común, a partir del desarrollo de un sistema de pagos sustentado en una moneda de cuenta regional. (...)

O Banco do Sul teria então o duplo caráter de *holding* de banco de desenvolvimento e de banco central regional, depositário das reservas externas dos países e eixo para a construção do sistema monetário comum que conduz à formação da moeda regional.

Não houve referências ao Banco do Sul nas falas de Hugo Chávez e de Néstor Kirchner, enquanto Cristina Kirchner e Nestor Duarte fizeram declarações genéricas.

O Presidente do Brasil explicitou claramente a visão oposta à de Morales e de Correa, mas também mencionou objetivos mais amplos:

...um banco de fomento genuinamente sul-americano, (...) que pudesse financiar projetos em setores-chave de nossas economias, como infraestrutura, ciência e tecnologia, além de promover o desenvolvimento social com projetos voltados à redução da pobreza e das assimetrias da região. Com ele, vamos superar limitações de acesso a financiamentos junto a bancos multilaterais de fomento e bancos privados. (...) passo importante para fortalecer a autonomia financeira da América do Sul. (...) A solidez, a viabilidade e, principalmente, a eficácia do Banco do Sul dependerão de práticas e critérios firmes e críveis de governança e administração que combinem, de forma justa e equilibrada, os princípios da representação paritária e da proporcionalidade. Iniciativas como a criação de um fundo de estabilização para países com desequilíbrio na balança de pagamentos, de um sistema de pagamentos em moeda local e de um fundo sul-americano de garantias são projetos que poderão diminuir a dependência de nossa região, frente ao sistema financeiro internacional, e consolidar as relações econômico-financeiras entre nossos países.

O QUE JÁ EXISTE NA REGIÃO: BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS

INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS NA AMÉRICA LATINA



A trajetória dos bancos de desenvolvimento no continente pode ser resumida pelo Esquema 1. Depois da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, os governos da América Latina sentiram-se pressionados a investir nas instituições financeiras de desenvolvimento. Desta forma, as primeiras instituições de fomento surgiram com o objetivo de superarem a debilidade do mercado de capitais latino-americano, que era pouco desenvolvido e não satisfazia as demandas de investimento, isto é, não oferecia créditos de médio e longo prazos.

O papel dos bancos de fomento começou a ser questionado a partir dos anos 1970, com o predomínio progressivo de teses contrárias ao desenvolvimentismo e à intervenção estatal. Passou-se a atribuir o baixo desenvolvimento dos mercados financeiros à existência de instituições públicas (CALDERÓN ALCAS, 2005), também abaladas pela instabilidade econômica do período. Os bancos de desenvolvimento foram orientados para um novo modelo, baseado em maior rentabilidade, custos menores e maior seletividade. Em vários países os bancos estatais foram privatizados ou extintos, mas alguns voltaram a criá-los recentemente, como a Bolívia e a Venezuela.

O Brasil foi uma exceção e o BNDES é o mais citado como exemplo para o Banco do Sul, pela atuação e pelo tamanho, já que desembolsa por ano o dobro do Banco Mundial e quatro vezes mais do que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Quadro 1).

Quadro 1 - Indicadores do BNDES, KDB, KfW, BID E Banco Mundial (2005)

US\$ Bilhões

| ITENS | BNDES | BID | BANCO MUNDIAL | KDB | KfW |
|----------------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
| Ativos Totais | 74,7 | 65,3 | 222,0 | 109,6 | 258,4 |
| Patrimônio Líquido | 6,7 | 18,7 | 38,5 | 16,3 | 10,3 |
| Lucro | 1,4 | 0,7 | 3,8 | 2,4 | 0,5 |
| Desembolsos | 20,0 | 4,9 | 9,7 | n.a. | n.a. |
| Número de Empregados | 1.932 | 1.852 | >10.000 | 2.036 | 3.740 |

FONTE: BNDES, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Korean Development Bank (KDB) e Kreditanstalt für Wiedaufbau (KfW). In: TORRES FILHO (2007)⁽⁴⁾.

Luciano Coutinho, presidente do BNDES, revelou recentemente que buscava fazer acordos com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e com o BIRD (Banco Mundial), a fim de obter recursos tanto para projetos nacionais como para os de integração sul-americana. Neste ponto é perceptível um distanciamento do BNDES com o que se está querendo definir para o Banco do Sul, uma vez que Chávez e Kirchner deixaram claro que não desejam se aproximar destes organismos para conseguir recursos.

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS LATINO-AMERICANAS

“A América Latina e o Caribe contam talvez com a rede regional mais completa de banco multilaterais do mundo em desenvolvimento” (CEPAL, 2002, p. 172), composta por diversos bancos e fundos: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), enquanto no sub-regional destacam-se o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), e o Banco Latino-Americano de Exportações (BLADEX), o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Estes bancos multilaterais têm a capacidade de captar recursos nos mercados financeiros internacionais e oferecê-los aos países-membros com prazos maiores e juros menores que os praticados nos mercados privados. Para tanto, contam com boa avaliação de risco nos mercados e asseguram garantias parciais de risco e de crédito para cobrir riscos políticos e de câmbio, por exemplo.

Credibilidade é uma questão-chave para a criação, atuação e manutenção das instituições financeiras multilaterais. As garantias do compromisso dos países em honrar seus compromissos e a gestão cautelosa do capital da instituição são fatores importantes para uma boa avaliação. Além disso, a participação dos Estados Unidos, Japão e 16 países

(4) O KDB e o KfW são os bancos de desenvolvimento da Coreia e da Alemanha, respectivamente.

européus como membros efetivos do BID ampliam a credibilidade da organização para os mercados. Contudo, trata-se também de uma questão de custos e benefícios, mas à custa de terem o poder de interferir substancialmente na sua administração. No BID, o poder de voto dos países-membros é diretamente proporcional à parcela do capital da instituição subscrito pelo país⁽⁵⁾.

Já com relação ao perfil do empréstimo, este é muito diversificado. De modo geral, as instituições regionais dão prioridade aos projetos de desenvolvimento social. Ultimamente, os projetos ligados ao desenvolvimento e integração da rede de infraestrutura regional, conforme estabelecido pela iniciativa Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁽⁶⁾, tem ganho muito relevância.

Essa tendência reflete a necessidade de recuperação do setor de infraestrutura depois de décadas de investimentos insuficientes. Segundo o presidente do BID, Luis Alberto Moreno, para a América Latina e o Caribe atingirem o nível das economias mais dinâmicas da Ásia, como a China e a Coreia do Sul, os países da região precisam investir no setor o dobro dos atuais 2% do PIB por ano durante um período de 20 anos⁽⁷⁾.

Os objetivos do FONPLATA, por exemplo, estão intrinsecamente associados às metas estabelecidas pela IIRSA. O Convênio Constitutivo da instituição estabelece o objetivo de “apoiar técnica e financeiramente a realização de estudos, projetos, programas, obras e iniciativas que tendem a promover o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países-membros”⁽⁸⁾. Do início de suas atividades até o fim de 2006, fez empréstimos, para o setor público e privado, de US\$ 714 milhões.

De fato, os investimentos do FONPLATA parecem ser modestos frente aos desafios da região, bem como os efetuados por outras organizações. Para se ter uma dimensão, o BID no ano de 2007 aprovou investimentos de cerca de US\$ 9,6 bilhões para a região, confirmando, assim, o seu posto de maior fonte de financiamento multilateral para a América Latina e Caribe. Por outro lado, algumas instituições sub-regionais, apesar de suas limitações, exercem influência maior que as regionais e mesmo as internacionais (Banco Mundial). A CAF, entre o período de 1995-2000, transformou-se na maior fonte de recursos dos países da região andina (TITELMAN, 2005). Essa posição manteve-se entre 2002 e 2006, quando a CAF gerou US\$ 11.737 milhões do total de US\$ 24.453 milhões aprovados por todas as entidades multilaterais, o que corresponde a 48%.

Como aponta a CEPAL, o caso da CAF é particularmente importante, pois seus acionistas são na maioria países e bancos da região. “Este fato, junto à boa qualidade das carteiras que em geral exibem os bancos multilaterais, indica que os agentes privados

(5) O Brasil e a Argentina possuem 900.154 ações cada, o que lhes conferem 900.289 votos (10% do total de votos). Nos dois extremos do sistema de votação do BID, o país com maior poder de voto são os Estados Unidos (30,7%) e o menor é Belize (0,111%).

(6) Surgida em 2000, a IIRSA pretende ser um fórum de diálogo entre órgãos responsáveis por infraestrutura (transporte, energia, comunicações) nos países da América do Sul.

(7) Dados retirados do portal de notícias da própria Instituição. Disponível em: <<http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?artid=4289&language=Po>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

(8) Ver o “Tratado da Bacia do Prata”. Disponível em: <<http://www.fonplata.org/www/pdf/tratadocp.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

tendem a superestimar o risco principal, embora não unicamente durante os períodos de crise. Esta superestimação do risco constitui, por si só, uma falha de mercado que justifica a ação dos bancos multilaterais de desenvolvimento” (CEPAL, 2002, p. 171).

INSTITUIÇÕES DE APOIO AOS BANCOS CENTRAIS, AO COMÉRCIO E À INTEGRAÇÃO FINANCEIRA

A América Latina conta também com algumas instituições voltadas para a área financeira e monetária. Os Convênios de Crédito Recíproco — CCR, criados nos anos 1960 no âmbito da ALADI, são instrumentos que permitem a realização de pagamentos de operações comerciais sem o dispêndio de moedas fortes, por meio da contabilização entre os bancos centrais para liquidação posterior (RÜTTIMANN *et al.*, 2008; RODRIGUES, s/d). O modelo básico dos CCR contém os elementos centrais do mecanismo de pagamentos em moedas nacionais firmado entre o Brasil e a Argentina no final de 2008. Trata-se de mecanismos que permitem a contabilização dos pagamentos entre os países associados, sem dispêndio imediato de dólares, mas a compensação posterior é feita em dólares, entre os bancos centrais. A utilização dos CCR oscilou bastante ao longo dos anos, com maior interesse em momentos de dificuldades cambiais para a região.

Muitos autores têm destacado a importância de instituições regionais capazes de prover financiamento do balanço de pagamentos em detrimento de uma arquitetura internacional estruturada em um único fundo global. Nesse sentido, além de mecanismos localizados, a região conta com o Fundo Latino-Americano de Reservas, o FLAR, citado por vezes ao lado da Iniciativa Chiang Mai (CUNHA, BICHARA, 2005; UGARTECHE, 2008).

A principal vantagem das instituições regionais é que estas poderiam evitar o chamado “efeito contágio”, como ocorreu nas crises de 1997 e 1998, ao alterar as expectativas e o comportamento dos agentes financeiros com relação aos países da região. Urrutia Montoya (2007) destaca o trâmite rápido dos empréstimos do FLAR, uma grande vantagem nos casos de riscos de crise cambial. Além disso, o FLAR coloca exigências muito menores na concessão de créditos, ao contrário das famosas condicionalidades do FMI.

O apoio do FLAR e de outras instituições dessa natureza tem sido um complemento e não um substituto do FMI (CEPAL, 2002). Não obstante, para economias de menor porte, como a Bolívia e o Equador, o auxílio do FLAR é tão importante quanto ao do FMI. Uma tarefa muito importante para a manutenção da estabilidade macroeconômica dos países-membros do FLAR, que não é desempenhada pelo FMI, é a contribuição que a entidade faz para amortizar as políticas monetárias/financeiras facilitando o cumprimento dos compromissos adquiridos (URRUTIA MONTOYA, 2007).

CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO, RECURSOS, GOVERNANÇA

A proposta do Banco do Sul surgiu em um contexto econômico internacional muito favorável, acompanhado pelo desgaste do FMI e das políticas econômicas ditas “neoliberais” (CARVALHO, 2008) e pela aproximação entre os países da região. No plano econô-

mico, contudo, a crise financeira internacional afetou a “bonança cambial” que permitiu a acumulação de reservas externas e ampliou os graus de liberdade nas políticas econômicas. Da mesma forma que na “bonança”, a crise não trouxe mudanças significativas nas políticas econômicas dos países (CARVALHO *et al.*, 2009). No plano político, a ênfase na unidade e o avanço da cooperação convivem com conflitos e disputas importantes.

O CONTEXTO ECONÔMICO INTERNACIONAL E AS INDAGAÇÕES COLOCADAS PELA CRISE

Nos anos da bonança econômica internacional, de 2002 a 2007, a liquidez abundante estimulou a disposição ao risco nos mercados financeiros (CINTRA, CAGNIN, 2007), o que ampliou muito a oferta de recursos e de investimento direto. Os países da região ganharam com preços de *commodities*, comércio intrarregional e demanda por seus produtos industrializados e semimanufaturados (BLÁZQUEZ-LIDOY, RODRÍGUEZ, SANTISO, 2006; JIMÉNEZ, TROMBEN, 2006; MARCHINI, 2006).

O duplo movimento favorável levou à geração de superávits externos sucessivos até em países com forte tendência a desequilíbrios cambiais, como Argentina e Brasil. A percepção da restrição externa como principal ponto de estrangulamento, como era tradicional na América Latina, foi substituída pela percepção de “un nuevo limitante para el crecimiento: la insuficiencia de infraestructura y la necesidad de una canalización y asignación de los recursos en forma consistente con un proceso de desarrollo sostenible” (MIERES, TRUCCO, 2008. p.1). As elevadas reservas em dólares apareceram como riqueza disponível, à espera de utilização por governos premidos por grandes demandas de crescimento econômico e de bem-estar social, e sob risco de serem afetadas pela desvalorização e pelos questionamentos do papel do dólar como moeda mundial.

O quadro externo favorável coincidiu com o desgaste das políticas “neoliberais” dos anos anteriores, criticadas por gerar poucos benefícios econômicos para a maioria da população, além de crescimento instável e baixo e graves crises cambiais e financeiras. Este contexto de frustrações estava na origem da eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, e estimulou a vitória eleitoral de candidatos de esquerda em diversos países nos anos seguintes. Os novos governos, contudo, tinham poucos planos específicos e concretos para a política econômica de seus países, mesmo aqueles que nasceram com o propósito de “refundar o Estado” ou de implodir o sistema de partidos existente. Houve poucas mudanças na política econômica praticada, além de algumas medidas de distribuição de renda e de reforço das políticas sociais. A Argentina foi uma exceção, já que a crise catastrófica de 2001-2002 impôs a improvisação de uma política econômica nova (CARVALHO, 2008). A conduta mais comum foi manter a política econômica anterior, em alguns casos com grande cautela, de modo a conquistar a confiança dos mercados financeiros e do grande capital, como no Brasil.

A crise internacional provocou recessão generalizada, retração do comércio mundial e declínio acentuado dos preços das *commodities*. Até meados de 2009, as economias da região foram afetadas de forma menos grave do que se temia e não houve mudanças significativas de política econômica nos diversos países, mas seguem em aberto os questionamentos sobre a natureza e a intensidade dos impactos no curto e no médio prazo.

O quadro mais negativo seria a volta da restrição cambial como problema relevante para a política econômica, no caso de queda da receita de exportações e retração da liquidez mundial e do financiamento externo. No cenário mais benigno, a crise nos países centrais estimularia as regiões periféricas a buscarem políticas defensivas, como na Ásia depois de 1997 (CUNHA, BICHARA, 2005), com ênfase na demanda doméstica e na cooperação regional.

DESAFIOS DO QUADRO POLÍTICO: A ÊNFASE NA INTEGRAÇÃO E OS CONFLITOS PERSISTENTES

O quadro de aproximação e integração na América do Sul foi decisivo para que a proposta do Banco do Sul ecoasse entre os governos, mas o discurso pela unidade, muito forte entre os presidentes originados na esquerda, não eliminou os conflitos na região.

Não foram poucas as disputas entre países latino-americanos nos anos recentes: a questão das papeleiras, entre Argentina e Uruguai; a nacionalização das reservas naturais da Bolívia, com apoio do presidente da Venezuela, contra a Petrobrás; os desentendimentos entre os países do Mercosul em diversas questões comerciais; o contencioso envolvendo Equador, Venezuela e Colômbia no caso das FARC; a violação da soberania equatoriana por parte da Colômbia; os problemas envolvendo a empresa brasileira Odebrecht no Equador. Episódio pouco lembrado foi a atitude de indiferença mantida pelo governo brasileiro, em 2003 e 2004, no conflito da Argentina com credores externos e instituições financeiras internacionais em torno da dívida externa em moratória.

Além de conflitos localizados, há uma disputa permanente entre Brasil e Venezuela em torno da liderança regional. O Brasil tem reivindicado o papel de representante dos países em desenvolvimento nas negociações internacionais, como na OMC. O país luta para ganhar projeção externa como produtor da “energia limpa” dos biocombustíveis, tema em que se opõe a Venezuela, muito dependente das exportações de petróleo.

Desde sua posse, em 1999, o presidente Chávez investiu na América Latina, com um discurso “anti-imperialista” apoiado na alta do petróleo. A Argentina recebeu ajuda da Venezuela na crise financeira, da mesma forma que Bolívia e Cuba nos anos seguintes. O presidente do Equador se apoia na Venezuela para criar um arranjo monetário que permita ao Equador sair da dolarização oficial, apesar das reticências com algumas iniciativas chavistas.

Para muitos observadores, a criação do Banco do Sul foi uma vitória de Chávez sobre o Brasil,⁽⁹⁾ inclusive pela indicação de Caracas como sede do Banco, já que o Brasil preferia Montevideú. No sistema de votação, a Venezuela defendia o princípio de “um país, um voto”, aceito no Estatuto aprovado em maio de 2009, mas com a ressalva de voto qualificado em operações acima de determinado valor.

O Brasil conseguiu vitórias importantes na definição do Banco como instituição de desenvolvimento, contra a proposta venezuelana de prestador de última instância

(9) BBC Brasil. Banco do Sul é vitória de Chávez frente ao Brasil, diz *El País*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/10/071010_pressreview.shtml>. Acesso em: 20 dez. 2007.

regional, e na delimitação das atividades do Banco à América do Sul. Para o *El País*, “a diplomacia brasileira queria evitar (...) a ideia de Chávez de que o Banco servisse também para ajudar a outros aliados de fora da região, como Cuba e Nicarágua, em programas assistencialistas de fundo ideológico e político”⁽¹⁰⁾.

Outra questão de grande relevância é como o Banco do Sul atravessaria uma mudança no quadro político da América do Sul. Por ora não existem garantias de que o banco seja autossustentável e independente dos arranjos das forças políticas nos sete países que o compõem.

RELAÇÕES COM SOCIEDADE CIVIL, MERCADOS E TOMADORES DE CRÉDITO

O sucesso do Banco do Sul dependerá, em grande medida, da capacidade de alavancar recursos para assumir papel financeiro relevante na região. Além do capital aportado pelos países-membros, o Banco deveria ser capaz de mobilizar recursos de outras fontes, o que vai depender de suas relações com os mercados financeiros, com os organismos internacionais e com os capitais privados da própria região. O acesso a estas fontes será condicionado pelas atitudes dos governos e pela condução dos negócios do Banco, em termos de destinação, controle dos resultados e transparência.

Como fontes de recursos, o Banco pode contar com: (i) aporte de capital pelos membros, com recursos das reservas externas ou de fontes fiscais; (ii) empréstimos dos países ao Banco; (iii) captação nos mercados internacionais; (iv) captação nos mercados domésticos.

O Banco nascerá com capital inicial de US\$ 7 bilhões, sendo US\$ 6 bilhões divididos igualmente entre Argentina, Brasil e Venezuela. Vincular a contribuição ao peso econômico do país é coerente com o propósito de reduzir as assimetrias na região, mas cria o problema do peso nas decisões. A proposta inicial de “um país, um voto” foi mantida, mas a versão preliminar do Estatuto, de maio de 2009, introduziu a necessidade de votos correspondentes a pelo menos 2/3 do capital subscrito para projetos acima de US\$ 70 milhões. É uma inovação diante do modelo das instituições financeiras internacionais, onde o voto é proporcional à contribuição do país. Por esse sistema, os sete países-membros do Banco do Sul detêm, em conjunto, 3,99% dos votos no FMI e 5,1% no Banco Mundial, enquanto os EUA detêm 17% e 16,4% dos votos, respectivamente (Quadro 2), o que lhes dá poder de veto nos temas relevantes em que são requeridos 85% dos votos para aprovação.

A participação equitativa dos países no Banco tem a preocupação de se distanciar do modelo proporcional das instituições financeiras internacionais. Porém, existe a preocupação de que as assimetrias relacionadas ao capital aportado criem relações de dependência com os países menores. Durante as negociações, o Brasil manifestou certa relutância à ideia de direitos iguais com contribuições desiguais e propôs que os países fizessem contribuições iguais, em torno de US\$ 200 milhões a US\$ 500 milhões (MARTÍNEZ VIAL, 2007), o que deixaria o Banco com dimensões muito reduzidas. Ao

(10) Ver nota 1.

mesmo tempo que o Brasil critica a gestão das instituições financeiras internacionais por serem demasiadamente elitizadas e luta para aumentar sua participação acionária nelas, assumiu com reservas a definição de voto igualitário no Banco do Sul.

Quadro 2 - Contribuição e proporção de votos de países no FMI, BM e BID

| | PIB 2006 (EM BILHÕES DE US\$) | RESERVAS (EM BILHÕES DE US\$) | 10% DAS RESERVAS (EM BILHÕES DE US\$) | CONTRIBUIÇÕES AO FMI (EM MILHÕES DE US\$) | PROPORÇÃO DE VOTOS NO FMI (EM %) | CONTRIBUIÇÕES AO BANCO MUNDIAL (EM MILHÕES DE US\$) | PROPORÇÃO DE VOTOS NO BANCO MUNDIAL (EM %) | CONTRIBUIÇÕES AO BID (EM MILHÕES DE US\$) | PROPORÇÃO DE VOTOS NO BID (EM %) |
|------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--|--|-------------------------------------|--|---|--|-------------------------------------|
| Brasil | 1.100 | 163 | 16.3 | 536.6 | 1.40 | 245.5 | 2.1 | 465.1 | 10.75 |
| Argentina | 214 | 43.2 | 4.32 | 502.4 | 0.97 | 132.2 | 1.1 | 465.1 | 10.75 |
| Venezuela | 182 | 35 | 3.5 | 497.7 | 1.20 | 150.8 | 1.3 | 249.3 | 5.76 |
| Equador | 41 | 3.5 | 0.35 | 51.8 | 0.14 | 18.2 | 0.2 | 24.9 | 0.60 |
| Uruguai | 19 | 3.5 | 0.35 | 78.5 | 0.15 | 18.6 | 0.2 | 49.9 | 1.15 |
| Paraguai | 9 | 1.5 | 0.15 | 22 | 0.05 | 6.6 | 0.1 | 18.7 | 0.43 |
| Bolívia | 11 | 4.4 | 0.44 | 42.4 | 0.08 | 10.8 | 0.1 | 37.3 | 0.87 |
| Total: 7 países | 1.576 | 254.1 | 25.41 | 1.731.4 | 3.99 | 582.7 | 5.1 | 1.310 | 30.31 |
| Estados Unidos | 13.200 | 69.181 | 6.918 | 7.691 | 17.10 | 1.998 | 16.4 | 1.303 | 30 |

Os negociadores equatorianos defenderam que as cotas de cada membro não deveriam ser menores que as contribuições destinadas ao FMI, ao Banco Mundial e ao BID. Porém, como apontou McElhinny (2007), não ficou definido se essas contribuições se referiam a uma única instituição em particular, ou se às três combinadas.

Para Marcos Cintra⁽¹¹⁾, a proposta de comprometer parcelas das reservas internacionais para capitalizar a instituição é muito difícil de ser refutada, diante do elevado volume acumulado nos últimos anos. Contudo, existem alguns problemas domésticos para a utilização dessa fonte de recursos, a começar pela ausência de leis que regulamentem a utilização das reservas para financiar um banco regional (MCELHINNY, 2007).

(11) Agência Brasil. Sem Brasil, Banco do Sul vira "banquinho", avalia economista. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/16/materia.2007-07-16.3141014735/view>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

Essa dificuldade pode ser imputada à menor relevância atribuída à legitimação institucional de decisões dessa natureza, mas reflete também o desafio de legitimar o uso no exterior de recursos tidos como muito necessários internamente. Um exemplo são as críticas internas enfrentadas por Chávez por financiar muitos projetos na América Latina.

A possibilidade de financiamento do Banco pela captação de recursos nos mercados ou junto a governos e instituições dos países centrais enfrenta restrições consideráveis, em decorrência dos significados atribuídos por vários governos à proposta de Banco do Sul. Alguns dos países que lideram a formação do Banco têm como bandeira a contestação dos mercados financeiros, tratados com pouca consideração ou hostilidade.

Há ainda a questão das regras de administração do ativo, em especial na recuperação dos créditos. Com regras de cobrança “frouxas” e juros subsidiados, o Banco correria riscos de se enfraquecer financeiramente. O Brasil tem insistido para o Banco não proteger tomadores de empréstimos que não honrem seus compromissos (MCELHINNY, 2007, p. 7) e que a gestão e a saúde financeira do Banco são determinantes em suas ambições.

REFERÊNCIAS EXTERNAS

Bancos regionais de desenvolvimento existem há décadas na África, na Ásia e nos países islâmicos, e o Banco Europeu data de 1958. Esta subseção analisa experiências de organização e gestão de quatro bancos de desenvolvimento: Banco Europeu de Desenvolvimento (BEI), Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) e o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB)⁽¹²⁾.

Do ponto de vista da governança, os quatro apresentam estrutura semelhante: um Conselho de Governadores, um Conselho de Administradores e um Presidente, com exceção do BEI, que possui também um Comitê Executivo.

Em linhas gerais, todos os poderes do Banco são dados ao Conselho de Governadores, que formula as diretrizes de políticas de crédito, além de eleger ou nomear o Conselho de Administradores. Os Conselhos de Governadores se diferenciam pelo número de membros e pelo poder de voto de cada um. Os Bancos incluem participação proporcional ao capital aportado, mas há fórmulas que reduzem o peso dos países com maiores contribuições, com o poder de voto composto com uma porcentagem distribuída de forma igualitária e a outra parte proporcional ao capital aportado. O Banco Africano é o que mais concede poder aos membros com menos capital, seguido pelo Banco Islâmico e pelo Banco Asiático. No Banco Europeu, os membros possuem voto igualitário, mas as decisões são tomadas quando a maioria votante soma pelo menos 50% do capital subscrito.

O Conselho de Administração, formado por profissionais de alta competência em finanças, é responsável pela direção das operações gerais do Banco e pela concessão de créditos, pelas taxas de juros e pelas garantias requeridas.

(12) As siglas utilizadas estão em inglês, com exceção do BEI, que está em francês.

O que diferencia este Conselho de um Banco para outro é o número de membros e as cadeiras do Conselho são distribuídas entre os países por votação. No ADB, AfDB⁽¹³⁾ e no IDB, os administradores possuem poder de voto diferenciado, correspondente à quantidade de votos que contribuíram para sua eleição. No Banco Islâmico, a Câmara dos Administradores é composta por 14 membros, dos quais sete são escolhidos pelos países com maior quantidade de capital e os outros sete são eleitos pelo restante. O caso europeu é particular, pois o Conselho de Administradores é formado por um representante de cada membro (os 27 países da União Europeia) mais um administrador eleito pela Comissão Europeia.

Nos quatro casos, o Presidente é o representante legal do Banco e o chefe do Conselho dos Administradores, mas com poder de voto limitado a casos específicos. O Presidente tem como competência assegurar a gestão dos assuntos correntes do Banco, como organização e demissão de pessoal. O Presidente não pode ser governador nem administrador durante seu mandato e é eleito pelo Conselho dos Governadores por maioria do número de votos, mas desde que represente a maioria do poder de voto. O Banco Europeu possui um conselho a mais, o Comitê Executivo, composto por um presidente e oito vice-presidentes, nomeados pelo Conselho dos Governadores sob proposta do Conselho dos Administradores.

Os Bancos captam recursos nos mercados financeiros internacionais, com exceção do Banco Islâmico, que tem os países-membros como a principal fonte de recursos.

É importante destacar algumas experiências vividas por esses Bancos, para ampliar a reflexão sobre o Banco do Sul.

No seu nascimento, o Banco Africano teve também o otimismo e a predisposição dos líderes políticos para criar uma instituição regional, com a proposta de um Banco africano para os africanos, típica do “pan-africanismo” da época. O Banco, em 1964, em menos de dez anos teve sua primeira crise entre o Presidente e o Conselho de Administração. Até 1972, além de sofrer com a insuficiência de recursos financeiros (GHARBI, 2008), após este período, chamado de “fase exclusivamente africana”, veio a fase chamada de pragmática.

Entre 1972 e 1982, o Banco procurou saídas para contornar a crise financeira sem abrir o capital a países que não fossem da região. Contudo, a solução não veio de dentro da região, e sim da criação de um fundo onde países não regionais pudessem colocar recursos, o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD). Nesta nova instituição as decisões eram tomadas à 50/50 (50% BAD, 50% PNR). Assim, o grupo recém-nascido (BAD + FAD) conseguiu triplicar suas operações.

Mesmo assim, em 1982 o Banco admite não poder perder mais tempo para abrir o capital aos parceiros não regionais. Assim, os países do FAD entram na administração do Banco e o capital saltou para US\$ 6,2 bilhões. Apesar da bonança financeira, o Banco não consegue evitar uma nova crise de liderança, entre o Presidente e o Conselho de Administração. O Banco só se recuperou anos depois, na chamada terceira fase, marcada pelo

(13) Sigla utilizada desse modo para diferenciá-la do Banco Asiático de Desenvolvimento.

saneamento financeiro e a erradicação dos problemas de liderança. Um desafio do Banco hoje é fazer acreditar que, com 40%⁽¹⁴⁾ do poder de decisão com países não regionais, o Banco ainda continua africano e responde exclusivamente às necessidades regionais.

A experiência africana chama a atenção, entre outras coisas, para a necessidade de aumento de capital. Nesse sentido, ao pensar na atuação do Banco do Sul diante dessa demanda, o desafio cresce ainda mais com o sistema de governança: participação e contribuição financeira igualitária.

Isto porque, dentro da lógica governamental desenhada, é de esperar-se que o Banco, ao aumentar seu capital, cada membro o fez de maneira igual. Efetivamente, o aumento do aporte seria nivelado pelo país com “menor capacidade”. Assim, ao considerar as assimetrias econômicas de cada país, tal sistema pode dificultar a capacidade de adaptar-se rapidamente às necessidades conjunturais.

Em 1999, por exemplo o BEI, por decisão do Comitê Executivo, recusou submeter-se às pesquisas do Escritório Europeu de Luta Antifraude (OLAF). Ele alegou que todo o controle externo seria contrário ao princípio de autonomia financeira do Banco (MARCHEGANI, 2000). Este mesmo princípio justifica a não submissão das operações efetuadas sobre os próprios recursos do BEI à Corte de Contas Europeia.

Assim, o debate do BEI sobre o princípio de autonomia financeira convida a uma reflexão sobre: “Para quem o BEI é responsável?”. A resposta a esta pergunta é que o Banco é um organismo público de direito comunitário cuja organização e o funcionamento são regrados pelos tratados europeus e o protocolo sobre o estatuto do Banco⁽¹⁵⁾.

NOTAS FINAIS

A criação do Banco do Sul continua envolta em muitas dúvidas sobre os objetivos da nova instituição, sobre seus mecanismos decisórios e sobre as orientações operacionais que serão adotadas.

O projeto nasceu marcado pelo voluntarismo político de importantes lideranças da região, uma proposta ambiciosa sem o detalhamento das condições de implantação e de operação, no que não destoa do estilo que prevaleceu na rápida e intensa aproximação dos países do Continente nos últimos anos. Nesse processo de integração regional singular, se a vagueza deu lugar a expectativas de que o movimento seria mais retórico que efetivo, os fatos até aqui colocam desmentidos importantes a essa avaliação pouco otimista. Embora os rompantes retóricos continuem marcando as falas de muitos governos, a integração tem avançado. A sustentação dos processos democráticos é um

(14) De acordo com o “pouvoir de vote en 31 décembre de 2005”. Disponível em: <http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/FINANCIALINFORMATION/BAD%20-%20POUVOIRS%20DE%20VOTE%2031-12-05.PDF>. Acesso em: 2 mar. 2008.

(15) Question écrite n. 489/74, du 12 novembre 1974, de lord O'Hagan à la Commission des Communautés européennes, dans Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 7.3.75, n. C 55, p. 4. Disponível em: <www.ena.lu>. Acesso em: 3 mar. 2008.

ganho de excepcional relevância e tem se ampliado. Pode-se argumentar que os avanços na integração se deveram ao contexto externo muito favorável, ameaçado desde 2008 pela crise internacional, mas a aproximação econômica tem avançado, apesar de alguns retrocessos e de muitas dificuldades, e apesar também de não haver convergências na política econômica.

É possível que o Banco do Sul surpreenda e ganhe consistência por corresponder a motivações para a integração regional mais profundas do que se pode perceber a esta altura e que só a paixão seria capaz de colocar em movimento, como afirmou o ex-presidente do Paraguai, Nicanor Duarte:

”de esto que estamos firmando del Banco del Sur, aquí se ha integrado de manera serena la pasión con la racionalidad, porque si sólo la pasión fuese el factor de referencia, podíamos cometer errores, así como si sólo la racionalidad priorizáramos podíamos terminar en el ámbito de la retórica simplemente, pero aquí hubo la capacidad de los líderes de integrar la pasión con la racionalidad”.

Ainda assim, a racionalidade exige que sejam destacadas e analisadas as debilidades e indefinições que continuam sem respostas e sem discussão sistemática, nem mesmo nos foros adequados, pelo menos ao que se sabe.

Um aspecto muito relevante é a natureza do mandato que o Banco do Sul receberá de seus sócios e, por decorrência, o grau de autonomia que terá em relação às opções de política econômica que venha a adotar. Há muitas indagações sobre o enraizamento institucional que o Banco terá nos diferentes países. Nos sócios de maior relevância — Argentina, Brasil e Venezuela —, a institucionalidade vigente apresenta diferenças substantivas e em nenhum deles a participação no Banco foi objeto de tramitação e aprovação em instâncias que garantam apoio consistente no caso de conflitos ou de necessidades novas para suas atividades. Seria o caso, por exemplo, de uma proposta de aumento de capital diante de um quadro de dificuldades ou, ao contrário, de um momento muito favorável para a expansão dos negócios. Esta fragilidade pode se tornar bem mais séria no caso de que possíveis sucessores dos atuais governos tenham entendimentos diferentes sobre a integração continental.

É difícil imaginar que uma instituição financeira multilateral possa crescer sem acordos básicos entre os parceiros em temas cruciais, como fontes de recursos, prioridades de destinação dos créditos, atitude frente à inadimplência. Os três temas dependem das regras de governança, ainda por definir, e também da legitimação do Banco diante da sociedade civil e das forças políticas representadas no Legislativo em cada país.

Neste terreno, dois dos principais governos envolvidos emitem sinais contraditórios sobre seu comprometimento com o Banco: o presidente da Venezuela anunciou a formação de outros dois bancos, um com países da América Central e outro com a Rússia, enquanto o Brasil anunciou em 2008 a criação do Fundo Soberano, ao qual seria destinada uma parte das reservas externas do país, sem qualquer referência a possíveis compromissos com o Banco do Sul. Além disso, em 2009 o Brasil decidiu emprestar US\$ 10 bilhões ao FMI, montante muito superior à sua contribuição para

a formação do Banco. Essa atitude sugere que a estratégia de inserção externa do Brasil está mais voltada para ambições globais, em que se considera um líder “natural” da América do Sul. Nessa linha, seria mais promissor colocar dinheiro no FMI que no Banco do Sul, instituição em que o Brasil efetivamente apostou pouco desde seu início e em que se opôs sempre ao papel de prestador de última instância, papel que o FMI teve e que agora procura restabelecer, com ajuda inclusive do aporte de reservas pelo Brasil.

Outros problemas decorrem das concepções e práticas divergentes e até contraditórias na política econômica, como se verifica entre Brasil e Venezuela. As diferenças envolvem as políticas domésticas, o relacionamento com os mercados financeiros internacionais e temas complexos e polêmicos, como o tratamento de divergências sobre direitos de propriedade e contratos, exigência de pagamentos de obrigações pelos devedores, entre outros.

A capacidade do Brasil de fazer valer seus pontos de vista pode ser uma demonstração de que os governos no Continente na prática aceitam as chamadas regras de mercado e se opõem a elas de forma apenas retórica, já que a hostilidade aos mercados internacionais não combina com a posição brasileira. Ainda assim, não se imagina como o Banco conseguiria financiamento externo com um discurso político tão conflituoso em sua base. Além disso, o Brasil é, ao mesmo tempo, um dos sócios que tem menos interesse na formação do Banco, por contar com financiamento externo e com uma instituição de fomento própria, capaz de atuar diretamente nos outros países da região em apoio a suas empresas e a seus interesses.

Um aspecto preocupante é o silêncio sobre as muitas instituições financeiras regionais já existentes, muitas delas com atividades semelhantes às que o Banco deverá desenvolver. As declarações dos proponentes do Banco do Sul e os documentos já divulgados não fazem referências a elas, nem objeções ou críticas, nem possibilidades de cooperação. Pode ser um reconhecimento implícito de que as bases de entendimento são estreitas e não suportariam a discussão aberta sobre os instrumentos regionais existentes, mas pode ser também a fantasia voluntarista de criar algo inteiramente novo, livre dos vícios do passado, ou o desejo de manejar livremente o elevado volume de reservas externas acumuladas na bonança cambial dos últimos anos.

Como será governado o Banco do Sul, como se dará a governança e o gerenciamento na base de um país, um voto, e com a exigência de maioria baseada no capital aportado para projetos acima de US\$ 70 milhões? Quais interesses serão atendidos, quando houver desacordo e as preferências divergirem? Uma resposta a esses dilemas é de que prevalece a vontade da maioria, a essência do modelo democrático. Porém, tratando-se de um Banco, deve prevalecer a maioria com peso econômico ou a maioria numérica? A proposta de votos igualitários dos diversos países indica que o Banco só poderá crescer se os três sócios com maior peso econômico estiverem de acordo com as decisões adotadas, o que requer a disposição dos três de aceitar compromissos e restrições para preservar a unidade do empreendimento. Volta-se à questão do enraizamento do Banco no quadro institucional e no grau de comprometimento das forças políticas nacionais com o projeto.

Diante destas dúvidas, surgem propostas de que as dúvidas e divergências só poderão ser equacionadas quando se colocar o Banco em funcionamento e que o mais importante agora é avançar nas definições básicas e começar a operar. Para Ortiz e Ugarteche (2008), por exemplo, o Banco deveria iniciar logo suas operações, o que requer que os países-membros solucionem suas disputas internas e ponham em marcha a proposta, pois “es mejor un Banco imperfecto, que ningún banco”.

O ritmo das reuniões de 2008 e 2009 sugere um caminho distinto, com discussões progressivas sobre os pontos mais difíceis. É possível que a montagem de uma equipe técnica permanente pudesse agilizar o processo, com delegação de poderes pelos países envolvidos.

De imediato, seria muito útil aumentar a divulgação dos trabalhos realizados, de modo a permitir maior envolvimento das forças políticas e das organizações da sociedade nos vários países. Um resumo das discussões realizadas ajudaria a compreender as diferenças de entendimento e poderia facilitar a apresentação de propostas e a explicação de críticas que, cedo ou tarde, colocarão a proposta à prova dos embates políticos da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGOSIN, Manuel R. Fortalecimiento da la cooperación financiera regional. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 73, p. 33-53, abr. 2001.
- BLÁZQUEZ-LIDOY, Jorge; RODRÍGUEZ, Javier; SANTISO, Javier. Ángel o demônio? Los efectos del comércio chino en los países de América Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 90, p. 17-43, dic. 2006.
- CALDERÓN ALCAS, Romy. La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. *Serie Financiamiento des Desarrollo*, Santiago, Cepal, n. 157, p. 38, 2005.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. Esquerda conflitiva e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP e Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp, PUC/SP, 2008. p. 183-198.
- _____; ALMEIDA, Mariana; WOCHLER, Regiane; BRAGA, Camila; PEDROSO, Carolina. A América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, Gacint-USP, IEEI, v. 17, n. 4, p. 47-62, mar./maio 2009.
- CEPAL. *Globalização e desenvolvimento*. LC/G.2157(SES.29/3)/P, 2002.
- CINTRA, Marcos Antonio M.; CAGNIN, Rafael F. Evolução da estrutura e da dinâmica das finanças norte-americanas. *Econômica*, Niterói, v. 9, n. 1, p. 89-131, jun. 2007.
- CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar S. Integração monetária e financeira em regiões emergentes: a experiência recente do Pacífico Asiático pode servir de inspiração para o Mercosul? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, 2 (25), p. 235-262, 2005.
- GHARBI, Samir. Les raisons d'internationaliser la Banque africaine de développement. *Jeune Afrique*, 3 février. 2008.
- JIMENEZ, Juan P.; TROMBEN, Varínia. Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 90, p. 61-86, dic. 2006.

MARCHEGIANI, Giannangelo. La BEI et l'OLAF, un conflit de nature constitutionnelle. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, p. 690-695, n. 443, déc., 2000. Disponível em: <<http://www.ena.lu>>. Acesso em: 3 mar. 2008.

MARCHINI, Jorge. *¿Quien financia a quien hoy en America Latina?* Primer Simposio Internacional sobre Deuda Pública, Auditoria Popular y Alternativas de Ahorro e Inversión para los pueblos de América Latina, 2006.

MARTÍNEZ VIAL, María José. ¿Lógica o desafio? *Politica Exterior*, Madrid, n. 119, p. 29-33, sept./oct., 2007.

MCELHINNY, Vince. *El Banco del Sur*. Bank Information Center, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.bicusa.org/en/Article.3587.aspx>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

MIERES, Fabiolo; TRUCCO, Pablo. *El financiamiento para el desarrollo y la reforma del sistema financiero internacional*. Una mirada desde América Latina. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert — FES, p. 37, 2008.

ORTIZ, Isabel; UGARTECHE, Oscar. *El Banco del Sur: avances y desafios*. 2008. Disponível em: <<http://www.obela.org/system/files/El+Banco+del+Sur+Ortiz+Ugarteche+Octobre+08.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2008.

RODRIGUES, Maria G. *O convênio de créditos recíprocos da ALADI e a integração regional*. mimeo. (s/d).

RÜTTIMANN, André; SENRA, Andressa; KOBLITZ, Arthur; FERREIRA, Leonardo; ZERAIK, Marcio; CAMINHA, Rafael; MENESES NETO, Themistocles. CCR: seu papel no financiamento à infraestrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, BNDES, v. 14, n. 29, p. 81-114, 2008.

TITELMAN, Daniel. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, Santiago, Cepal, v. 137, p. 30, 2005.

TORRES FILHO, Ernani. Os bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, BNDES, v. 28, p. 8, 2007.

UGARTECHE, Oscar. Entre la realidad y el sueño. La construcción de una arquitectura financiera sudamericana. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, FES, n. 217, p. 4-23, 2008.

URRUTIA, Montoya. Perspectivas del fondo latinoamericano de reservas. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, Santiago, Cepal, n. 191, p. 21, 2007.

Documentos

Declaração de Assunção. 2007. <http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/INTEGRACION%20_SUDAMERICANA/ARCHIVOS2007/DECLARACIONDEASUNCION.PDF>. Acesso em: 30 jan. 2007.

Declaração de Quito. 2007. <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2630>>. Acesso em: 29 jan. 2007.

Declaração do Rio de Janeiro. 2007. <http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/INTEGRACION%20_SUDAMERICANA/ARCHIVOS2007/DECRIODEJANEIRO.PDF>. Acesso em: 18 jan. 2008.

Sites

Banco Centro-Americano de Integração Econômica: <<http://www.bcie.org/spanish/index.php>>.

Banco de Desenvolvimento do Caribe: <<http://www.caribank.org/>>.

Banco Interamericano de Desenvolvimento: <<http://www.iadb.org/?lang=pt>>.

Banco Latino-Americano de Exportações: <<http://www.blx.com/>>.

Corporação Andina de Fomento: <<http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17>>.

Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata: <<http://www.fonplata.org/www/index2.html>>.

Fundo Latino-Americano de Reservas: <<https://www.flar.net/contenido/default.aspx>>.

Venezuela/UNCTAD XI. 2004: <http://www.unctadxi.org/sections/u11/docs/GeneralDebate/15ven_spa.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2008.

AMÉRICA LATINA NA CRISE ECONÔMICA MUNDIAL

Oswaldo Coggiola^(*)

Resumo: a América Latina sente os efeitos da crise econômica mundial, depois de um período em que o fortalecimento e integração de suas economias foram proclamados como o *leit motiv* de suas políticas governamentais. Os efeitos da crise não evidenciam só problemas conjunturais, mas questões estruturais da sua formação econômica. O destino das experiências nacionalistas, inclusive “radicais”, do período recente se joga nos desdobramentos continentais da crise mundial.

Palavras-chave: Crise Econômica, Nacionalismo, Integração, América Latina e Crise Financeira Mundial.

Abstract: Latin America is suffering the consequences of the world economic crisis, after a period in which the economic integration was the governmental's political axis. Beyond the immediate effects of this crisis, structural problems of its economic formation arise from them. The destiny of the nationalist or “radical” political experiences of the last years are at a glance in the regional issues of this world process.

Keywords: Economic Crisis, Nationalism, Integration, Latin America and the World Financial Crisis.

(*) Professor Titular de História Contemporânea do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e membro da CPG do PROLAM-USP. *E-mail:* coggiola@usp.br. Recebido em 27.8.09 e aceito em 30.10.09.

Depois de um (breve) período de ilusões no “desacople” (*decoupling*) da sua economia da crise econômica mundial, a América Latina começou a sentir diretamente os seus efeitos nessa crise, na redução de suas exportações, que diminuíram os saldos favoráveis da balança comercial, e também pelas restrições de crédito, vinculadas ao *credit crunch* internacional. Em 2008, houve ainda uma forte expansão: Argentina (7%), Brasil (5,2%), Chile (3,2%), Equador (6,52%), México (1,3%), Peru (9,8%) e Venezuela (3,2%) tiveram desempenho positivo. No terceiro trimestre de 2008, a crise do *subprime* dos EUA virou abertamente uma crise financeira internacional de grandes proporções⁽¹⁾.

Em decorrência, no primeiro trimestre de 2009, na América Latina, o PIB da região caiu 3%, com destaque para a brutal queda do México: 9,31%. A recessão começou “oficialmente” no quarto trimestre de 2008. Ainda em dezembro de 2008, a CEPAL previa para 2009 um crescimento de 1,9% para o continente, mas em abril de 2009 já estimou uma contração de -0,3% (em junho elevou-a para -1,7%). Durante o quarto trimestre de 2008, México, Brasil, Argentina e Chile registraram quedas anualizadas do PIB de -10,3%, -13,6%, -8,3%, e -1,2%, respectivamente. No primeiro trimestre de 2009, México registrou uma queda anualizada sem precedentes, -21,5%.

Nas últimas décadas, a América Latina conheceu um desempenho econômico convulsivo, expresso em quedas e altas abruptas do seu crescimento, o que punha em evidência economias com baixo grau de autonomia (financeira, industrial e comercial), altamente dependentes, portanto, das inflexões do mercado mundial. O PIB latino-americano teve uma alta de 5,6% na década de 1970, de 1,3% na de 1980 (com um retrocesso de -0,8% no PIB *per capita*), de 3,2% na década de 90, de 1,3% entre 1998 e 2002 (com um novo retrocesso do PIB *per capita*) e de 5,1% entre 2002 e 2005, numa conjuntura expansiva do comércio internacional.

O início da crise mundial multiplicara as declarações otimistas dos governos: a América Latina encararia a crise mundial com mais de 75% do PIB regional com classificações de risco de crédito dentro do “grau de investimento”, algo nunca ocorrido no passado. Em 2008, a região apresentava solvência, com 70% de sua dívida coberta por reservas internacionais — patamar bem acima dos índices verificados no Leste Europeu, por exemplo. Durante o período 2003-2007, a América Latina recebeu um volume recorde de investimentos estrangeiros, superior a US\$ 300 bilhões. Suas multinacionais lançaram-se a outros mercados comprando importantes ativos, inclusive em países desenvolvidos. O PIB da região cresceu numa média de 5% anual entre 2003 e 2008, com um incremento médio superior a 3% no produto *per capita*.

Um fator alardeado foi a redução drástica das dívidas denominadas em dólares. Mas isto ocultou a natureza real do processo econômico, embutida na valorização monetária propiciada pela “estabilização”. A dívida externa foi “zerada”, a partir do fato de que as reservas internacionais do país — o total de moeda estrangeira conversível, aceita no

(1) A crise, na verdade, era global desde seu início, porque a “bolha” imobiliária não foi apenas norte-americana, mas internacional; a especulação nas Bolsas de Valores incluiu também bancos e intermediários financeiros europeus e asiáticos; o mundo está mais “integrado” do que nunca, pela via do comércio exterior e dos fluxos financeiros; finalmente, porque na “arquitetura” financeira mundial os EUA atuam como “compradores de última instância” mediante o financiamento de seus “déficits gêmeos” (fiscal e do balanço de pagamentos) através da captação da poupança externa.

mercado internacional — superaram o montante da dívida externa, pública e privada, o que criou a ilusão da superação da dependência financeira externa. Mas o endividamento assumiu outras características.

O endividamento em condições de abertura à livre movimentação cambial de empresas estrangeiras e nacionais não podia, porém, ser aferido apenas pela dívida externa formal, em títulos e contratos do governo e de empresas privadas. A dívida real, passível de ser saldada em moeda conversível, devia ser avaliada em conjunto com a situação da dívida interna em títulos públicos, a dívida mobiliária federal, por ser viável a troca de títulos da dívida externa por papéis da dívida pública. Um título público brasileiro, por exemplo, oferece 7,5% de interesse por cima da inflação, o mesmo título do Japão paga somente 1%.⁽²⁾

A queda do emprego no continente, no primeiro trimestre de 2009, atingiu um milhão de vagas, calculando-se uma perda total de até quatro milhões até o final do ano. O México sofre especialmente a crise (embora com desemprego ainda baixo, pelos padrões regionais), sobretudo nos setores que “puxaram” seu crescimento no período recente, especialmente o setor automotivo, que emprega, direta ou indiretamente, quase 600 mil trabalhadores. As exportações mexicanas de veículos caíram nada menos que 57% já em 2008, a GM de Guanajuato deixou em *paro técnico* 10 mil funcionários, e 6.600 em outras três fábricas. Volkswagen demitiu 900 trabalhadores, Delphi (fabricante de autopartes), 1.700.⁽³⁾ A 1º de abril de 2009, o governo mexicano anunciou ter recebido do Fundo Monetário Internacional (FMI) uma linha de crédito preventivo (dentro da recém criada FCL, Linha Flexível de Crédito) de 47 bilhões de dólares, para socorrer as empresas (outro país latino-americano que usou essa linha foi a Colômbia, com US\$ 10,5 bilhões).

Os sucessos econômicos da última década, quando, segundo os *experts* da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a América Latina viveu “uma grande festa macroeconômica”, foram relativos. Houve altas taxas de crescimento, inflação reduzida aos menores patamares históricos e orçamentos equilibrados ou até com superávits. Ao mesmo tempo, 40 milhões de pessoas deixaram a linha da pobreza

(2) Houve uma expressiva formação de reservas internacionais pelo Brasil, em decorrência dos saldos comerciais obtidos pela alta de preços — puxada pelo crescimento da demanda mundial de *commodities* — de produtos com forte peso nas exportações, e também pelo fato de a taxa básica de juros brasileira — base da remuneração dos títulos públicos — ser muito elevada. Isto fez com que houvesse interesse dos investidores externos em negócios com os papéis da dívida pública brasileira: tornou-se excelente negócio — para grandes investidores — captar recursos no exterior, a taxas mais baixas, e aplicar esses recursos, a taxas mais elevadas, na dívida pública interna. O governo Lula isentou os fundos institucionais estrangeiros, que aplicassem recursos em títulos públicos, do imposto de renda sobre os rendimentos. Com isso, aumentou a entrada de recursos em moeda forte no país, fazendo com que as reservas crescessem. Mas o custo financeiro é elevado: a remuneração dos credores dessa dívida é de 12% de reais ao ano, uma carga de juros crescente e impagável. A dívida interna em títulos cresceu sem parar, ultrapassando R\$ 1,3 trilhão, inviabilizando o orçamento público como fonte de recursos para o Estado e para a realização de investimentos na infraestrutura e nas políticas sociais.

(3) O Informe sobre o investimento estrangeiro direto (IED), elaborado pela Cepal, diz: “*La desaceleración de la economía estadounidense, principal destino de las exportaciones de México y la cuenca del Caribe, puso en serios aprietos a algunas de las mayores industrias manufactureras de la subregión: automotriz, electrónica y de textiles y confecciones -dice el trabajo-. En los tres casos, se registraron recortes de personal, paros técnicos o cierres de plantas, que, en conjunto, han contribuido a desincentivar el IED. De estas industrias, la automotriz es la que parece enfrentar la situación más crítica y el proceso de reestructuración a nivel global más radical, aunque los efectos de este proceso en la región son aún inciertos*”.

durante os últimos cinco anos. O retrocesso da pobreza foi especialmente importante no Brasil, onde os programas sociais compensatórios permitiram uma diminuição significativa da pobreza absoluta, coexistente, no entanto, com uma trajetória pouco alterada da concentração de renda. As condições criadas, de retrocesso relativo da pobreza mais acentuada, se encontraram vinculadas ao desempenho econômico da conjuntura, muito mais que a mudanças de natureza estrutural na produção e na distribuição de renda. A constituição, finalmente, de uma população cuja sobrevivência depende de programas oficiais de ajuda social, não incorporados à estrutura institucional do país, se configurou como um paliativo de base instável.

Os dados da conjuntura latino-americana começaram a mudar drasticamente com a crise econômica mundial. A crise mundial possui mecanismos diretos de transmissão, vinculados à contração da demanda mundial: o comércio externo e as matérias-primas. Do ponto de vista comercial, a dependência da região em relação aos EUA e Europa, regiões que estão em recessão, é grande. Mais de 65% das exportações latino-americanas dirigem-se a essas duas regiões, com o restante indo para a Ásia e para parceiros regionais. Alguns países latino-americanos estão mais expostos; é o caso do México, cujo comércio é fortemente dependente dos EUA (que consome 80,75% de suas exportações; apenas 19,25% vão para o resto do mundo).⁽⁴⁾

E as economias continuam muito dependentes da venda de matérias-primas (que representam mais de 60% das exportações da América Latina), todos os países se veem afetados negativamente pelas baixas do petróleo, do cobre ou da soja.⁽⁵⁾ Segundo a CEPAL, os termos de troca da região cairiam 15% durante 2009. Os preços dos produtos primários despencaram com a crise, depois de uma alta especulativa das *commodities* em 2008. Em fevereiro de 2009, os preços tinham sofrido queda respeito ao pico da alta, nas proporções que seguem: petróleo -51%, alimentos -18%, arroz -50,6%, milho -47,9%, trigo -41,9%, metais -49%, cobre -37,9%. As quedas de remessas de migrantes afetam, sobretudo, México, Bolívia, Equador, quase toda a América Central e o Caribe (estas últimas, além disso, sofrem com a acentuada queda de ingressos pelo turismo, basicamente de europeus, norte-americanos e japoneses).

As contas nacionais paulatinamente se ressentem de arrecadações menores. E a situação do mercado mundial consente cada vez menos uma saída baseada num novo ciclo de endividamento. Os fluxos de remessas, aplicações e investimentos diretos estão em queda, enquanto as emissões de títulos de dívidas a serem realizadas em 2009 são dominadas pelos países da OCDE (os EUA poderão lançar mais de US\$ 2 trilhões, dentro de

(4) O México tem de suportar novas medidas protecionistas, ditadas pela administração de Barack Obama, que proibiu (devido à pressão dos sindicatos) a entrada nos EUA de caminhões mexicanos, em que pese o estabelecido pelo Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN). A Argentina, diversamente, vende 16,5% de seus produtos ao Brasil, 9,9% ao Chile, 8% à China e 7,2% aos EUA. Brasil envia 47% de suas exportações para a União Europeia e para a China; só 11,5% vai para os EUA.

(5) A Argentina vende farinha, soja, milho e trigo. Só depois vem, na sua pauta de exportações, um produto manufaturado: automóveis de 1.5 a 3.0 de potência. O Brasil tem uma pauta semelhante: os primeiros lugares nas exportações são para os minerais ferrosos, os derivados do petróleo, a carne e as aves. E, só depois, os automóveis. O Chile vende mineral de cobre e seus derivados, depois outros metais e, finalmente, pasta química de madeira. A Colômbia baseia suas exportações em combustíveis (46% do total), café, matérias plásticas, pérolas finas e flores (é óbvio que as exportações de cocaína não são computadas oficialmente).

um total de US\$ 3 trilhões na OCDE), deixando pouco espaço para os “emergentes”.⁽⁶⁾ A dependência financeira da região é a sua grande vulnerabilidade, somada ao escasso desenvolvimento do mercado interno e à crescente fuga de capitais, vinculada aos mecanismos generalizados de “desalavancagem” e de aversão ao risco, que provocam uma fuga em direção aos ativos e países “mais seguros”, um fator de crise ligado ao setor bancário. Nos anos 1990, considerou-se que a forte internacionalização do sistema financeiro era positiva para fugir das crises: hoje se verifica o contrário.

José Serra distinguiu a crise latino-americana da “europeu-norte-americana” pelo fato de que “na América Latina em geral, assim como na Ásia, o contágio veio dos subprodutos da crise, principalmente a retração brusca das finanças e do comércio. Não houve colapso de instituições financeiras importantes. As únicas exceções mais sérias foram as perdas em derivativos no México — US\$ 4 bilhões no último trimestre de 2008 — e no Brasil — estimadas em US\$ 25 bilhões. Houve, sim, uma acentuada redução na oferta de crédito às atividades produtivas, em decorrência da perda de linhas de crédito estrangeiras”.

Chile e Peru eram mais vulneráveis à crise que o Brasil, segundo Serra, devido à sua maior dependência comercial, mas adotaram rápidos pacotes anticíclicos de grande envergadura, coisa que o Brasil, segundo o economista-governador, não fez.⁽⁷⁾ O problema do “canal de contágio” da crise, porém, é subordinado, diante de uma crise de natureza sistêmica e mundial. Serra resumiu a convicção quase geral de que a crise é e será mais “suave” na América Latina. Esse tipo de análise se esgota no aspecto conjuntural, não tocando nos problemas estruturais (históricos) da economia latino-americana, que a crise, como uma espécie de catarse, pôs em evidência.

As experiências nacionalistas recentes não viabilizaram um processo de industrialização autônomo. As nacionalizações não criaram uma burguesia nacional, nem estruturaram uma etapa de transição nesse sentido, sob hegemonia do Estado: criaram uma “boliburguesia” (chamada na Venezuela de “boligarcas”), ou o “capitalismo de amigos” da família Kirchner, através da burocracia governamental (que sangra financeiramente o Estado). Nas nacionalizações realizadas, os empresários (externos e internos) receberam fortes compensações, até maiores do valor em Bolsa de Valores de seus capitais. O uso dos recursos fiscais extraordinários para compensar os capitais nacionalizados acabou bloqueando a possibilidade de um desenvolvimento econômico independente. O capital estrangeiro, forçado a sair da esfera industrial, retornou sob a forma de capital financeiro, usando as indenizações para a compra da dívida pública.⁽⁸⁾

(6) O Instituto de Finanças Internacionais do FMI previu que a entrada de capital privado nos “mercados emergentes” cairia para 165 bilhões de dólares em 2009, uma queda forte em relação aos 466 bilhões de 2008 e ao recorde histórico de 929 bilhões de 2007, devido à saída de recursos dos mercados de dinheiro e de capitais em direção aos Bônus do Tesouro dos EUA e outros instrumentos “seguros”.

(7) Nem precisa esclarecer que a avaliação de Serra faz parte de sua campanha presidencial para 2010.

(8) Os projetos de “união latino-americana” tampouco vão muito longe, e até retrocedem. Para Eduardo Gudynas: “*La Comunidad Andina aparece fracturada por aquellos que apuestan a los tratados de libre comercio (Colombia y Perú) y los que buscan un camino alternativo (Ecuador y Bolivia). El comercio dentro de la CAN se ha mantenido en la modesta franja del 10% del total de las exportaciones (el más bajo en toda América Latina); no logra conformarse una zona de libre comercio efectiva, y*

Maurice Lemoine afirma que “os países latino-americanos fortalecem os laços entre si e com o Oriente (e) estão cada vez menos dependentes dos Estados Unidos”, o que significa substituir a análise objetiva pelo *wishful thinking*. O governo brasileiro, por exemplo, declarou poder “navegar” a crise, entre outros fatores, graças aos recordes na exportação de etanol (5,16 bilhões de litros exportados em 2008, de 24,5 bilhões produzidos) e biodiesel, que têm por destino principal os EUA. Os governos “progressistas” latino-americanos vêm batalhando, em diversos fóruns internacionais (OMC especialmente), pela abertura dos mercados dos EUA e da Europa, fortemente protegidos por barreiras tarifárias e não tarifárias, às exportações primárias da América Latina.

No Brasil, os superávits comerciais enormes pertencem ao passado; nos últimos meses, o país tem registrado déficits fiscais, e a primeira queda absoluta de arrecadação desde 2003. Os subsídios do governo somam bilhões de reais. Venezuela e Bolívia, quando favorecidas pela conjuntura favorável do mercado mundial, impulsionaram importantes campanhas de saúde e de educação (que nunca seriam feitas pelas velhas oligarquias desses países), mas não avançaram em sentar as bases econômicas da autonomia nacional, para sustentar a longo prazo os planos populares e os programas sociais. Concluíram, em grande parte, dilapidando a renda extraordinária (diferencial) da produção mineira.

A nacionalização parcial, na Bolívia, das três principais jazidas petroleiras, não só preservou os “direitos adquiridos” pelos grupos multinacionais que as detinham,⁽⁹⁾ como também fracassou em manter os investimentos previstos e aumentar a produção. A queda dos preços dos hidrocarbonetos fez entrar em crise as nacionalizações parciais, e abriu a via para uma nova etapa de concessões às multinacionais.

O ciclo de grandes arrecadações fiscais está se concluindo. As limitadas reformas fiscais, com aumento dos impostos sobre o petróleo e o gás, ofereceram uma vantagem passageira no marco de preços internacionais elevados. A crise mundial ameaça em especial o governo do Equador, cujo petróleo financia não só a economia nacional, mas também a dolarização, até agora mantida. Correa começou um recorte de importações,

hay muchas dudas sobre su capacidad para negociar como un bloque frente a la Unión Europea. En el Mercosur también existen tensiones (la más conocida entre Argentina y Uruguay, y la más reciente entre Brasil y Paraguay) el comercio entre los socios se ha mantenido alrededor del 15% de las exportaciones totales. Esta problemática se repite dentro de la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR) (que) es la continuación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. No se puede plantear una “unión” entre países; si todos ellos exportan materias primas hacia los mercados globales y en la práctica no tienen políticas productivas comunes. La idea de “América Latina y el Caribe”, como espacio de integración, en los últimos años cayó a un segundo plano”. Os projetos unificadores (como o gasoduto do sul) não saem do papel. As nacionalizações realizadas, parciais, foram condicionadas favoravelmente pelo aumento dos preços do combustível, a possibilidade de distribuir a renda diferencial entre o capital externo e o Estado. Havia (até sobrava) dinheiro para satisfazer todo o mundo, mas não serviram para modernizar a exploração, consumindo o capital investido.

(9) Na nova Constituição boliviana, o artigo 8º das Disposições Transitórias diz: “*En el plazo de un año desde la elección del órgano ejecutivo y del órgano legislativo, las concesiones sobre recursos naturales, electricidad, telecomunicaciones y servicios básicos deberán adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico. La migración de las concesiones a un nuevo régimen jurídico en ningún caso supondrá el desconocimiento de derechos adquiridos*”. Esses “direitos” beneficiam grupos como Repsol, Total, Petrobras, Shell, Enron, Vintage, British Gas, British Petroleum, Canadian Energy y Pluspetrol, que ainda hoje adquirem o gás boliviano pela metade do preço internacional. No setor mineiro, os “direitos adquiridos” são os do consórcio internacional Glencore, do magnata petroleiro suíço israelense Marc Rich, de quem *Time* disse ser “o empresário mais corrupto do planeta”. Desde 2005, Glencore recebeu grandes jazidas do governo de Carlos Mesa.

e uma moratória da dívida externa (pela primeira vez um governo da América Latina declarou o caráter ilegítimo e imoral da dívida). Mas um desconhecimento da dívida usurária e ilegítima seria incompatível com a dolarização.

Na Argentina as multinacionais estão expatriando capitais (isto é, levando-os para sua própria “pátria”), e ao mesmo tempo demitindo milhares de trabalhadores (na maioria dos casos sem indenização), exatamente as empresas que mais fizeram lucros no passado recente: bancos, montadoras de automóveis, produtoras de alimentos. O governo Kirchner recortou as indenizações trabalhistas, favorecendo a “burguesia nacional”, duas semanas antes da vitória eleitoral de Cristina Kirchner (derrotada eleitoralmente, depois, nas legislativas de junho de 2009).

Na nova Constituição boliviana, por sua vez, estabeleceu-se a preservação dos direitos adquiridos pelos grandes proprietários, ou seja, a supremacia do grande capital da soja no Oriente, e a concentração do grande capital agrário na região andina (o altiplano, ou planalto). Desse modo pactuou-se, em nome da “soberania alimentar” (baseada na produção de subsistência) e da preservação do meio ambiente, com os interesses agrários exportadores e com a produção contaminante pelo uso de agrotóxicos.⁽¹⁰⁾

São os países mais desenvolvidos da América Latina os mais afetados pela crise mundial. A “periferia emergente” do capitalismo “global” enfrenta, em 2009, enormes pagamentos externos, uma dívida principalmente contraída pelas multinacionais, que supera em muitos casos as reservas internacionais. Na Argentina, o saldo devedor da dívida conjunta, pública e privada, é de US\$ 64 bilhões para 2009; em 2008 se registrou uma saída neta de capitais de US\$ 20 bilhões: uma parte da dívida foi contraída para expatriar capitais. Não é verdade, portanto, que no ciclo econômico 2002-2007 as nações dependentes se transformaram em credoras no mercado mundial: com o aumento da dívida privada externa, mantiveram-se como devedores netos; os superávits comerciais foram a garantia financeira do endividamento privado. O capital financeiro internacional apropriou-se do excedente comercial gerado pelo aumento dos preços e dos volumes exportados. A crise mundial golpeia à América Latina devido à sua fragilidade financeira e comercial e à sua fraca estrutura industrial.

Os governos da América Latina afirmaram inicialmente que driblariam a crise com a “solidez” das reservas dos Bancos Centrais. Mas a queda das Bolsas regionais, a saída de capitais e a desvalorização das moedas deixaram sem base esses argumentos. Propostas como a da “Declaração de Caracas”, defendendo o fortalecimento da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) e o Banco do Sul, novas instituições econômicas reguladas e um acordo monetário latino-americano para enfrentar a crise são crescentemente difíceis.

A ALCA era um instrumento de pressão (dos EUA) sobre a Europa e sobre as economias em transição para o capitalismo, especialmente a chinesa, opondo-lhes a América Latina como uma plataforma de exportação, mas não dava ao empresariado

(10) Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando: os departamentos dirigidos pela direita opositora a Evo Morales, onde se situam as principais riquezas petrolíferas e de gás, pretendem ficar com a parte do leão da renda nacional dos hidrocarbonetos, descontada, não dos *royalties* das multinacionais, mas dos impostos federais (nacionais). O que sobrar, descontados esses dois itens, poderia ficar com o governo nacionalista para realizar sua política social.

latino-americano a possibilidade de abrir o mercado norte-americano à sua produção agrícola, eliminando os subsídios aos produtores do Norte. A ALCA foi morrendo em meio à crise mundial de 1997-2002 (crise asiática de 1997, crise russa e brasileira de 1999, derrubada da Bolsa de Wall Street em 2000).

Depois disso, a integração da América Latina à economia mundial escorou-se no aumento de preços das matérias-primas e no crescimento do endividamento (a penetração do capital financeiro na América Latina foi a mais alta da história). Brasil tem agora vencimentos superiores a US\$ 200 bilhões em 2009. A rodada de Doha, na qual se chegara a um acordo do Brasil com a Europa e os EUA, entrou em crise pela oposição da Índia e da Argentina. Brasil acordara com os EUA exportar etanol sem impostos desde a América Central, em troca da autorização de inversões norte-americanas na indústria dos biocombustíveis no Brasil.

Os projetos unificadores latino-americanos entraram em crise. Gasoduto do Sul, Banco do Sul e entrada de Venezuela ao Mercosul não saem do papel. A moeda comum Brasil-Argentina seria só um recurso contábil para compensar saldos de pagamentos externos. A autonomia da ALBA proposta por Chávez é desmentida pelos compromissos simultâneos de seus países com outros acordos. Acentuou-se a cooperação entre Venezuela e Colômbia, justamente quando a segunda realiza um tratado de livre-comércio com os EUA.

Brasil, por sua vez, reforçou sua aliança financeira com os EUA, em oposição às decisões argentina e chilena de nacionalizar os fundos de pensão privados. Brasil reduziu o consumo e o preço do gás boliviano. UNASUR aparece como um projeto que favorece os interesses do empresariado brasileiro para “integrar” uma indústria regional, inclusive militar, sob seu controle, e para impulsionar gastos em infraestrutura para suas empresas. Mas pôs o Brasil no limiar da ruptura diplomática com o Equador, devido às violações trabalhistas e ambientais da Odebrecht no país (o BNDES respaldou financeiramente a obra com um empréstimo de US\$ 243 milhões, que o Equador foi obrigado a quitar).

Evo Morales, por sua vez, nacionalizou o consórcio petrolífero Chaco, do qual faz parte a empresa argentina Bridas, devido à negativa daquele a aceitar os termos das nacionalizações bolivianas. As bandeiras “integracionistas” se transformam crescentemente em ficção, com conflitos regionais que se acumulam, expressando os diversos (e contraditórios) interesses empresariais de cada país.

As relações políticas do subcontinente com os EUA não sofrerão, no momento, mudanças substanciais. Logo depois da eleição de Barack Obama, o secretário de Estado de George W. Bush para América Latina (Thomas Shannon) foi, inicialmente, confirmado no cargo pelo novo governo. O “time” de Obama para a América Latina não deixou enxergar “novidade”. Seus membros principais (Dan Restrepo, Robert Gelbard, Jeffrey Davidow, Arturo Valenzuela, Vicki Huddleston) são veteranos da administração de Bill Clinton, que já se exerceram nos cargos respectivos. A reunião de Trinidad-Tobago, além de alguma aproximação com Chávez, deixou como saldo a iniciativa política de reingresso de Cuba na OEA.⁽¹¹⁾ O governo cubano recusou a iniciativa.

(11) Os EUA recriaram a IV Frota para América Latina, com sede na Flórida, que cuidará de navios em atividade na América do Sul, Central e no Caribe, hoje parte da frota do Atlântico. A esquadra existiu entre 1943 e 1950 e sua volta agora seria

O fim do bloqueio a Cuba é apresentado como o “fim da Guerra Fria na América Latina”. O apaziguamento entre EUA e Cuba, a normalização de Cuba com a UE, serviriam para estabilizar politicamente a América Latina, oferecendo o fim do isolamento de Cuba. O destino de Cuba está, agora, inserido no contexto latino-americano, e também na sua própria crise política interna, contextos que o governo de Raul Castro tenta “navegar” propondo uma espécie de “via chinesa”, com um papel central das Forças Armadas (que controlam mais de 60% da economia cubana).

A sucessão de Fidel Castro enfrenta enormes dificuldades: alta dos preços das matérias-primas agrícolas, gravidade dos desastres provocados por três ciclones consecutivos, crise econômica mundial, baixa do crescimento cubano, forte dependência das importações, fraca produtividade, dualidade monetária e hipercentralização burocrática. As margens de manobra financeira para implementar as mudanças anunciadas em 2007 com o objetivo de modernizar o aparelho produtivo são limitadas. Em 2008, as importações de alimentos e petróleo representaram US\$ 5 bilhões, o que corresponde à metade do atual potencial de exportação de Cuba, incluindo a comercialização de bens e serviços à Venezuela.

A descentralização dos circuitos agrícolas, o usufruto das terras concedido a pequenos camponeses, a “substituição de importações” apoiada na agricultura privada e a nova política de salários apontam na reativação de uma “economia de mercado”, que cria as bases para uma restauração capitalista. Os trabalhadores passaram a ser pagos de acordo com sua produtividade, com seu salário-base fixado sem consulta às grades salariais nacionais. Diversos sistemas de remuneração começam a coexistir nas empresas. Mas o contexto para desenvolver uma transição para a “economia de mercado”, como a ocorrida na Rússia e na China, mudou internacionalmente, tanto econômica como ideologicamente.

A crise econômica mundial repropôs os problemas estruturais do desenvolvimento histórico latino-americano: independência nacional, questão agrária, desenvolvimento industrial autônomo, dependência financeira, miséria social, subordinação política, unidade continental. E o fez em condições de crise política regional. Em seus desdobramentos, joga-se o futuro histórico da América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABOT, Diego. La crisis en América Latina. *La Nación*, Buenos Aires, 31 maio 2009.

CARDOSO, Eliana. O Brasil e a crise. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 nov. 2008.

CARLSEN, Laura. Barack Obama e a América Latina. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, set. 2008.

uma decisão administrativa, não política, segundo o Pentágono. Isto se deu em meio a fatos como a ação da Colômbia contra as Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) no Equador, ou o que os EUA chamam de “corrida armamentista” patrocinada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, e a sugestão do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, de que fosse criado um Conselho Regional de Defesa na América do Sul. As embarcações dos EUA em atividade nos litorais da América Latina são, atualmente, onze, e a nova força deverá ser liderada por um porta-aviões nuclear. O objetivo seria auxiliar os EUA nas “atividades de contraterrorismo”. Seu quartel-general será na cidade de Mayport, na Flórida. Até hoje, a região estava sob controle da Segunda Frota. A América Latina não só “entrou” na crise econômica mundial, mas também na crise política internacional.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2008.

CHOMSKY, Noam. *L'Amérique Latine est hors de contrôle*. Disponível em: <<http://www.investigacion.org>>. Acesso em: abr. 2009.

COGGIOLA, Osvaldo. (Org.). *América Latina e a globalização*. São Paulo: Prolam/FFLCH/USP, 2004.

DEARE, Craig. La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n. 3, 2008.

DE LA TORRE, Augusto. A crise global e a América Latina. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 nov. 2008.

GANDÁSEGUI, Marco A. Obama, crisis y América Latina. *Alai Amlatina*, 9 dez. 2008.

GUDYNAS, Eduardo. Crisis económica y crítica al desarrollo extractivista. *Alai Amlatina*, 14 jan. 2009.

_____. Urgencias y demandas de la integración regional en América Latina y el Caribe. *Alai Amlatina*, 12 dez. 2008.

GUILLÉN, Arturo. América Latina em la encrucijada de la crisis global. *América Latina en Movimiento*, 18 jun. 2009.

LEMOINE, Maurice. América Latina solta as amarras. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, nov. 2008.

LOPESA, José R. Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, maio/ago. 2008.

LOWENTHAL, Abraham F. Como mejorar la cooperación con las Américas. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n. 4, 2008.

MAIRA, Luis. El próximo gobierno estadounidense y la “América Latina del Sur”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n. 4, 2008.

MANDER, Benedict. Distorções na economia venezuelana permitem ascensão de “boligarcas”. *Folha de S. Paulo/Financial Times*, 7 dez. 2008.

MARES, David R. Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n. 3, 2008.

MEIRELES, Monika. *Do endividamento externo ao novo desenvolvimentismo*. Trajetórias do capitalismo e da dependência na América Latina. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo — Prolam-USP.

PAULANI, Leda. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREZ LLANA, Carlos. Argentina: o balanço da gestão Kirchner. *Política Externa*, São Paulo, v. 16, n. 2, set./nov. 2007.

RODRIGUEZ-LARRETA, Aureliano. Suramérica, ante el populismo y la dispersión. *Política Exterior*, Madri, v. XXII, n. 123, maio/jun. 2008.

ROMERO, Simón. Chávez quer volta de petroleiras. *O Estado de S. Paulo / The New York Times*, 16 jan. 2009.

SALAMA, Pierre. Argentine, Brésil, Mexique, face à la crise internationale. Disponível em: <www.investigacion.org>. Acesso em: mar. 2009.

SANTISO, Javier. América Latina em 2009: acabou a festa. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 jan. 2009.

SENNES, Ricardo. Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n. 4, 2008.

SERRA, José. Um visão latino-americana da crise. *O Estado de S. Paulo*, 28 jun. 2009.

SHIFTER, Michael; JOYCE, Daniel. Bolivia, Ecuador y Venezuela, refundación andina. *Política Exterior*, Madrid, v. XXII, n. 123, maio/jun. 2008.

The US-Mexican border. *The Economist*, Londres, 4 out. 2008.

TICKNER, Arlene. Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, v. 8, n. 4, 2008.

VIGNA, Anne. As guerras mexicanas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, nov. 2008.

WEISBROT, Mark. Obama should make a clean break with the past in Latin America. *América Latina en Movimiento*, 3 dez. 2008.

EL NUEVO PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CUBA

Victoria Pérez Izquierdo^()*

Resumen: El presente artículo aborda el nuevo papel que se le concede a la Educación como esfera priorizada en el funcionamiento de la política social cubana y de ésta en el modelo de desarrollo trazado. Cuba apuesta al conocimiento para conseguir un crecimiento económico basado en servicios de mayor valor agregado, a diferencia de otros momentos del desarrollo cubano. Se presentan los resultados educacionales, no exentos de dificultades y limitaciones de recursos, y se observa la retroalimentación que hoy se produce a la economía a través de la exportación de servicios de salud, la producción de software y equipos médicos y la producción de productos biotecnológicos. Estas nuevas producciones y servicios, fruto del conocimiento de los profesionales cubanos, permiten acreditar cuantiosos ingresos a la balanza de pago cubana, sin dejar de prestar la colaboración solidaria y humanitaria a países de diferentes latitudes.

Palabras-claves: Educación, Gestión de la Educación.

Abstract: The present article enters upon the new role granted to the Education as a priority sphere in the Cuban social politics operation and in the pattern of development layout. Cuba bets to the knowledge in order to get an economic growth based on services of more added value, unlike to other moments of Cuban development. Educational results are submitted, not exempted of difficulties and limitations of resources, and the feedback which is taking place in the economy through the export of services of health, the software and medical equipment production as well as the biotechnical production. These new productions and services, fruit of the knowledge of Cuban professionals, allow to credit considerable revenues to the Cuban balance of payments, without stopping to lend the solidary and humanitarian collaboration to countries of different latitudes.

Keywords: Education, Management of Education.

(*) Economista, investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba — INIE. E-mail: romelio@tm.minbas.cu. Recibido em 4.9.09 e aceito em 29.10.09.

INTRODUCCIÓN

Mostrar el impacto de la política social en Cuba, su implementación y adecuaciones en el nuevo contexto de desarrollo económico es sin dudas un orgullo para los cubanos. La prioridad otorgada a la política social dentro del modelo de desarrollo seguido, gracias a la voluntad del gobierno de mantener los logros sociales alcanzados, ha sido la clave para avanzar hacia los niveles de bienestar superiores que hoy se aprecian en la sociedad.

Al mismo tiempo, el desempeño realizado en las esferas sociales constituye objeto de interés no solo para latinoamericanos sino para especialistas y ciudadanos de países europeos y asiáticos. Todos se preguntan como un país pequeño, bloqueado y de escaso desarrollo económico, ha podido alcanzar índices sociales similares al de países industrializados del primer mundo. La respuesta es simple, con voluntad política de gobierno es posible comprender los fuertes nexos que se dan entre las políticas económicas y las sociales y la influencia de lo social para incrementar el desarrollo económico, y que al mismo tiempo los ciudadanos reciban con justicia y equidad, mayor bienestar. Cuba ha apostado a su capital humano, formado por más de 40 años y en el nuevo milenio ya esta es la esfera que retroalimenta la economía a partir de su influencia en el resto de las ramas económicas y sociales. Es el conocimiento el motor impulsor de la economía de la sociedad cubana contemporánea.

La ponencia aborda de manera muy sintética una panorámica de la política social en los últimos años, su implementación y principales resultados. Igualmente aborda la esfera educacional, sus resultados y desafíos y el nuevo papel que se le concede en el modelo de desarrollo, como la nueva locomotora que impulsa la economía, tanto en el plano interno como para el ámbito internacional.

El conocimiento en el mundo moderno constituye el arma estratégica para enfrentar el desarrollo y Cuba lo intenta con optimismo a pesar de ser un país pobre, pequeño y bloqueado.

Por último, se señala que a pesar de los amplios resultados que se pueden mostrar en la esfera social, aun hay desafíos y retos que afrontar, ya que unas esferas han avanzado más que otras y en la medida que los problemas que hoy se puntualizan puedan ser resueltos, la población estará en mejores condiciones para afrontar el reto económico, que exige de personas sanas, nutridas, calificadas, y con un mínimo de condiciones habitacionales y de confort resueltas.

CONCEPCION DE LA POLÍTICA SOCIAL CUBANA

La política social cubana desde el triunfo revolucionario de 1959, implicó un cambio sustancial para la población cubana que tenía grandes carencias sin esperanzas de solución. La política trazada de acceso universal a los servicios sociales, con total gratuidad permitió en pocos años elevar considerablemente el bienestar de las familias en la sociedad.

El modelo de política social de Cuba, única en el continente americano, sostiene que toda persona tiene el derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas, no como consumidor sino como derecho ciudadano. Las personas no son vistas como usuarios o clientes y desde la propia Constitución se plantean cuestiones como el derecho al trabajo, a la atención de salud por medio de servicios médicos gratuitos, el derecho a la educación — también gratuita — en todos los niveles de enseñanza, y a ser protegido contra el desamparo⁽¹⁾.

La política social cubana favorece los valores de la solidaridad, el compañerismo, la ayuda desinteresada en detrimento del egoísmo y el individualismo acentuados en las sociedades neoliberales modernas.

En Cuba, dicha política traza los objetivos y las vías para alcanzar mejores resultados en cada una de las esferas sociales: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el transporte, el empleo, así como la seguridad y la asistencia social, entre otras. Al evaluar los resultados obtenidos por Cuba, debe tenerse presente el importante efecto de complementariedad entre estas esferas, así como la interrelación de ellas con la política económica en cada momento histórico, en particular en períodos de restricción de recursos materiales y financieros condicionados por la crisis interna y los efectos del contexto internacional.

En particular, se aplicó la estrategia de utilizar a la educación como pivote para el avance en el resto de las esferas sociales, pues los conocimientos adquiridos posibilitan la incorporación de la población como agentes activos de los restantes proyectos sociales (FERRIOL, THERBON, CASTIÑEIRAS, 2005). En los últimos años en adición a las áreas mencionadas se destaca la seguridad y asistencia social, al contar Cuba con una población envejecida.

También debe resaltarse el énfasis otorgado a la equidad en la política social cubana, entendida no sólo como que la totalidad de la población tenga iguales oportunidades de acceso a la satisfacción de necesidades, sino también en el sentido de brindar mayores oportunidades de acceso a grupos sociales en posición desventajosa que les imposibilite aprovechar las oportunidades existentes.

Medidas redistributivas permitieron dar tratamiento preferencial a la mujer, los niños, ancianos y la población de zonas rurales, con el propósito de que la desigualdad resultante se mantuviera dentro de límites considerados admisibles para la sociedad.

En ocasiones las decisiones han privilegiado objetivos sociales por encima de otros exclusivamente económicos, y esta decisión se asume como un elemental acto de justicia ciudadana.

En especial la planificación ha posibilitado la compatibilización del complejo entramado de acciones que componen la política social, tomar en consideración lo territorial y dirigir los recursos financieros hacia los objetivos priorizados en la política social en cada etapa. La estabilidad del gobierno, unido a una sociedad en que la violencia no es una constante y se transpira seguridad ciudadana, han posibilitado la continuidad de dicha política, su seguimiento, evaluación y adecuación a cada etapa del desarrollo y más

(1) Constitución de la República de Cuba. La Habana. 1997.

recientemente la implementación de numerosos programas que perfeccionan los servicios sociales que la población recibe y de medidas específicas que implican el aumento del bienestar familiar.

Respecto al financiamiento, el Estado cubano es el máximo responsable de garantizar la estabilidad en la prestación de los servicios sociales y ajustar la política social en cada momento en función de los intereses de la población, la cual participa activamente en el proceso de cambios y toma de decisiones. La Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento) es el órgano máximo de poder; y es el único órgano constituyente y legislativo en la República. Desde 1995 la ejecución del presupuesto se ha descentralizado hacia los territorios.

Un rasgo distintivo de la política social es que se involucra en su cumplimiento no sólo a los ministerios rectores y otras instancias de la administración pública sino que participan las organizaciones políticas, sociales y las familias, lo que crea un entramado de actores que potencia la efectividad de las acciones, en torno a objetivos comunes, aportando cada cual sus fortalezas a través de su participación en el diseño de las políticas, en su aplicación y en su evaluación.

Los ciudadanos disponen de canales para hacer llegar sus insatisfacciones con los servicios. A esos fines pueden emplear los canales políticos, que comienzan con sus planteamientos al Delegado del Poder Popular de su localidad, y su curso hacia las instancias municipal, provincial y nacional de ser necesario. Pueden también utilizar vías directas a través de quejas ante proveedores y directivos de las instalaciones que prestan los servicios (INIE, PNUD, CEPAL, 2004).

Al culminar un quinquenio del nuevo milenio se aprecia que las modificaciones en la política social han estado condicionadas por los necesarios cambios en el modelo económico, al mismo tiempo que su accionar ha permitido alcanzar los niveles de crecimiento económicos que muestra Cuba. No sólo se han mantenido los principios de gratuidad y universalidad, sino que paralelamente se ha desarrollado un enfoque más activo en la identificación de las personas más necesitadas, lo que ha requerido flexibilidad y búsqueda de formas de gestión más dinámicas (INIE, 2005).

En los últimos años la atención personalizada, la elevación de la calidad de los servicios que recibe la población y el incremento del acceso, la equidad y la justicia social son las principales transformaciones de la política social cubana. Para ello, la nueva concepción dada en llamar “La Batalla de ideas” desencadena más de 200 programas sociales en las diferentes esferas sociales que de forma integrada apuntan hacia los objetivos señalados.

No obstante lo alcanzado quedan retos de consideración en esferas importantes del bienestar familiar como son la alimentación, la vivienda, los servicios personales, el transporte de pasajeros, entre otras. Lograr la integralidad y complementariedad de todas las esferas no es tarea fácil, pero lo logrado hasta el presente es una muestra de lo que puede hacer un país de escasos recursos financieros y tecnológicos, pero de un considerable capital humano, donde el gobierno se propone como objetivo de su política social alcanzar cada vez una sociedad más justa y dar respuesta creciente a las demandas de sus ciudadanos.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Con las medidas aplicadas desde el triunfo revolucionario se logró transformar la situación social heredada y avanzar sustancialmente en el bienestar popular, con justicia social. A partir de 1989, el modelo social estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación. En primer lugar el déficit de recursos impactó severamente, en un inicio por limitaciones en los insumos para la prestación de los servicios y posteriormente el síntoma más claro de las dificultades fue el gradual deterioro de la infraestructura.

En segundo lugar, algunas de las medidas macroeconómicas de la reforma y otras de política económica, como la aplicación de una dualidad monetaria y el mayor espacio otorgado al mercado en la distribución tuvieron repercusiones directas en el funcionamiento de la sociedad, incluyendo la ruptura del canal de movilidad social anterior. La crisis económica agudizó algunas dificultades del modelo social antes descrito que fueron detectadas en la segunda mitad de los años ochenta, tales como limitaciones del sistema salarial como estímulo laboral y cierto grado de igualitarismo en el acceso al consumo.

Las primeras medidas de política social adoptadas en 1990, fueron la referida a mantener a los trabajadores en sus empleos y conservarles sus ingresos nominales aún en la etapa de contracción abrupta de la economía e ir realizando un ajuste gradual del empleo enmarcado en un proceso de redimensionamiento empresarial; garantizar los ingresos nominales a todos los pensionados por el sistema de seguridad y asistencia social; la decisión de trasladar la casi totalidad de los bienes de consumo disponibles al sistema de racionamiento para tratar de que la distribución fuera lo más equitativa posible; y la voluntad de preservar al máximo los programas sociales de salud y educación.

Posteriormente, las medidas sociales mostraron una tendencia, más profunda, de adaptación hacia la búsqueda de una política social más eficiente (INIE, 1998). Pueden distinguirse dos etapas. Una a partir de 1993 y hasta el año 2000, en que dicha búsqueda de eficiencia, expresada explícitamente en el propósito de mantener los logros sociales a pesar de la contracción de los recursos para el desarrollo social, abarcó algunas variaciones y posposiciones en los objetivos de la política social, transformaciones en el diseño de los sistemas de prestación de servicios, descentralización, modernización y fortalecimiento de las instancias locales y nuevos matices respecto a la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de la política social.

En ese período, los objetivos de la política social en general se trataron de conservar, no obstante el elemento más revelador de que se transitaba por una nueva etapa, fue quizás observable en la política de empleo. Ésta, concebida como el pleno empleo y con financiamiento sólo estatal, fue variando hacia otra más flexible en que se admitía la existencia de un cierto nivel de desempleo y se reforzaba el papel del Estado en la protección del desocupado, todo lo cual tuvo connotación en la magnitud de los ingresos de la población.

En materia de descentralización y diversificación de los agentes que hacían la política social, se aplicaron mecanismos de gestión en que la escuela y el hospital adquirieron un papel más protagónico en el control de recursos, se iniciaron y desarrollaron

programas de autoabastecimiento alimentario municipal, se descentralizó hacia las comunidades las acciones en vivienda, entre otras transformaciones. Las organizaciones sociales en la comunidad y las familias incrementan su iniciativa y participación en la revitalización y recuperación de los proyectos sociales.

También comenzaron a aplicarse nuevos instrumentos de financiamiento como fueron la prestación de servicios médicos a ciudadanos extranjeros, la docencia internacional de postgrado, entre otros. En sentido general se promovió el autofinanciamiento con recursos propios. Esta etapa de adecuación de la política social puede caracterizarse en general por la búsqueda de eficiencia y de nuevas fuentes de financiamiento.

Entre el año 2000 y el 2005 la política social enfatiza, por un lado, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos de desarrollo social — a pesar de las dificultades económicas aún existentes — al entenderse que sin trabajar en esas líneas la sociedad quedaría irremisiblemente apartada de la posibilidad de desarrollarse acorde a las características del mundo globalizado.

Surgen así objetivos de largo alcance como los de informatización de la sociedad y elevación de la cultura general de la población. Lo significativo es que, a pesar de las limitaciones de recursos de la economía, los nuevos programas se proponen brindarles oportunidades a todos sobre la base de aminorar los costos.

Por otro lado, a partir del año 2000 la política social adopta un carácter más personalizado. Sin renunciar a su universalidad, se inician una serie de acciones para evaluar mejor la situación del beneficiario potencial, seleccionarlo por esa vía y conocer su situación particular o su estado de necesidad, con vistas a atenderlo más adecuada y eficientemente.

Un eje central de la nueva concepción lo constituye la institucionalización del trabajador social, cuya función es detectar y evaluar los problemas de las familias en su comunidad de trabajo. En otro orden de cosas, hay aspectos del modelo y de la política económica más reciente que han impactado la sociedad cubana en diversas esferas, pero en especial en cuanto a la equidad. Los más importantes son la dualidad monetaria y la segmentación de mercados de bienes y servicios de consumo⁽²⁾.

En los últimos años, los programas sociales implementados en cada una de las esferas del desarrollo social han condicionado el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de un incremento en la calidad de los servicios prestados, una atención más efectiva y personalizada y un aumento de la equidad social, ante las no deseadas desigualdades de ingresos existentes en la sociedad.

A grandes rasgos, estas serían las principales modificaciones que ha sufrido la política social cubana, a lo largo de estos años, la cual se ha tenido que adaptar a las nuevas condiciones de un mundo más globalizado, ser más eficiente y personalizada, donde no se ha renunciado a los resultados obtenidos y aún con limitaciones econó-

(2) Se ha denominado mercado segmentado a aquel, en que se forman estratos donde rigen distintas formas de acceso para los compradores y vendedores, distintas reglas de formación de los precios, se utilizan diferentes monedas para las transacciones y, en general, difieren los mecanismos para captar los márgenes que se generan.

micas, se propone objetivos ambiciosos, ya que el bienestar del hombre es su objetivo primordial. A continuación lo sucedido en las diferentes esferas de la política social cubana.

LA ESFERA EDUCACIONAL

Dentro de la amplia gama de transformaciones sociales que a partir de 1959 se inician en Cuba, la educación juega un papel importante en la estrategia del gobierno para lograr una sólida formación técnica-profesional y ética de la población. Desde los años 60, se trazan acciones que reducen el analfabetismo⁽³⁾ y se crea el Sistema Nacional de Educación, con acceso universal y gratuito para todos los ciudadanos, sin discriminación por sexo, raza o estrato social.

Se desarrollaron acciones para elevar masivamente la escolaridad. La campaña para alcanzar el sexto grado en los 70' y durante los años 80, con la consolidación del Sistema Nacional de Educación, se trabajó por lograr los nueve años de estudio en toda la población. Un objetivo de la política educacional ha sido alcanzar niveles de desarrollo equitativos en los diferentes territorios, aspecto que se perfecciona en la actualidad con la aplicación de políticas y programas educativos de amplia participación de la sociedad civil para alcanzar metas superiores.

Durante la década de los 80', se adoptaron nuevas directrices, entre ellas, el incremento en la formación de recursos humanos e infraestructura necesaria para mantener la cobertura universal de la educación, y mejorar la calidad en la formación de los profesionales necesarios para el desarrollo económico; con la adaptación de los curriculum.

A principios de la década de los 90' el sector, al igual que el resto de la economía, sufre los efectos de la falta de recursos materiales y financieros sobre todo divisas para hacer frente a retos, que pueden catalogarse de ambiciosos para un país en crisis económica. Se mantienen los principios de la enseñanza (el carácter masivo de la educación, su gratuidad, la combinación del estudio con el trabajo con fines educativos, la coeducación que permite el acceso a la enseñanza por igual a niñas y niños y el principio de la participación de toda la sociedad en las tareas de la educación) y no-solo se mantiene lo logrado sino se avanza en términos de mejorar la calidad de la formación.

Adicionalmente, el sector ha desarrollado una política de perfeccionamiento organizativo y de funcionamiento en el logro de una mayor equidad en la prestación de los servicios, que posibilita alcanzar una mayor eficiencia económica, atendiendo a la diversidad y permite potenciar al máximo los recursos materiales, financieros y humanos existentes.

Una de las medidas más importantes en la descentralización fue dar mayor autonomía a la institución escolar y a su dirección, para el desempeño de sus funciones. A partir de la aplicación de esta política se observan mejores resultados ya que se conforman una unidad de intereses en cada centro escolar.

(3) Durante el año 1961 se realiza la campaña nacional de Alfabetización con carácter masivo, con amplia participación popular y se dicta la Ley de Nacionalización de la Enseñanza que apunta la responsabilidad del Estado en la prestación gratuita de los servicios educativos.

De igual forma, ante los nuevos cambios ocurridos en la economía y en el entorno internacional, se han modificado los programas de estudio, con la incorporación de nuevas asignaturas y la ampliación de los perfiles de especialización, con la concepción de formar especialistas integrales que puedan ser ubicados en diversas plazas.

La política de recalificación y superación del personal docente, tanto de nivel superior como medio ha sido una preocupación constante del sistema. Al respecto, se desarrolla un fuerte despliegue de cursos de postgrados, maestrías y entrenamientos de los docentes en ejercicio; así como se ha jerarquizado que los maestros primarios cursen estudios universitarios de licenciatura en su especialidad, donde se alcanza el 70% con este título.

Estas fueron, entre otras, las principales políticas del Sector y las estrategias de adaptación desarrolladas por la educación cubana, a mediados de los 90', para enfrentar las restricciones de recursos, la reducción de las importaciones y el recrudescimiento del bloqueo económico sobre la Isla. La educación también se inserta en el proceso de reforma económica que tuvo lugar en el país.

Ya a partir de 1997, las transformaciones en la educación se orientaron a solucionar problemas de calidad, sin renunciar a su universalidad; a mejorar la relación entre la unidad del sistema educacional y la diversidad en que éste se manifiesta; vincular adecuadamente la centralización y la descentralización administrativas; crear en el magisterio un modo científico (objetivo, creativo y participativo, basado en investigaciones) de solucionar los problemas educacionales presentes y prospectivos y a la optimización del proceso docente.

A partir del año 2000, se señala que el objetivo principal de la educación es elevar el desarrollo humano de todos los cubanos, al propiciar una cultura general e integral desde la infancia; y promover la asimilación de conocimientos sólidos y profundos. Se enfatiza que se educa para la vida, a partir de valores acordes con el modelo social cubano, prestando atención a la diversidad de los alumnos, e integrando en ello a los propios estudiantes, a las instituciones y el personal de las escuelas, a la familia, a las instituciones y el personal de salud, a las organizaciones sociales y a los trabajadores sociales.

Para darle cumplimiento a estos aspectos, se están implementando programas educativos y sociales de corto y largo alcance que buscan desarrollar las aspiraciones y aumentar las oportunidades de cada niño o niña, adolescentes, y adultos para el acceso a la educación, el empleo, la salud, la cultura, etc. Los objetivos de estos programas son estratégicos, por su impacto en el nivel general de conocimientos, ampliación de la cultura y calificación de la población; e inciden positivamente en las condiciones de vida (ÁLVAREZ, 2003).

Se trabaja por mejorar la calidad de la enseñanza Primaria, con grupos de clases de no más de 20 alumnos y la reparación y ampliación del número de aulas con ese propósito. En consecuencia se comenzó la formación emergente de maestros primarios para asegurar el personal docente en estas escuelas, especialmente para los territorios que no lograban satisfacer tales necesidades. De igual forma, se dotaron de computadoras, televisores y videos a todos los centros docentes; se electrificaron por diferentes alter-

nativas todas las escuelas primarias que aún no disponían de esta posibilidad; se trabaja en la producción de softwares y videos educativos para todos los niveles de enseñanza y en la creación de centros especializados para ello; y se editaron obras de consulta y de literatura para las bibliotecas escolares y en particular para los docentes.

El avance cualitativo de la enseñanza Secundaria Básica es también un objetivo y ha recibido los efectos de una serie de programas educativos. La reparación de escuelas ha sido básica, por el deterioro existente en la red docente. Durante los años 2001 y 2002 se ampliaron las capacidades en las escuelas, con el objetivo de brindar la doble sesión en todas las escuelas de esta enseñanza, meta que se materializa en el curso escolar 2003-2004.

La formación de un profesor integral para la educación Secundaria Básica (del séptimo al noveno grado de la enseñanza general); es otra transformación sustancial, pues permitirá el descenso del número de alumnos por aula a 15 y una atención más directa del maestro al alumno. La dotación de televisores y videos ha hecho posible la utilización del canal educativo, como apoyo al trabajo del profesor. El mejoramiento de los currículos docentes y el incremento de la computación son también aspectos que contribuyen a mejorar la calidad de esta enseñanza, así como la capacitación del personal docente.

Para los jóvenes que por diversos motivos no continuaron estudios medios se inician programas que permiten su reincorporación a las aulas. Comenzaron los cursos de superación integral para jóvenes de 17 a 29 años de edad, como una forma especial de empleo, así como los cursos para trabajadores sociales, profesores emergentes de primaria y profesores integrales de secundaria básica. Ellos disponen de los recursos adecuados tanto de medios audiovisuales como de bibliografía actualizada. Al concluir su preparación curricular de nivel medio podrán optar por carreras universitarias o por empleos acordes a su nueva calificación.

En la educación universitaria se aprecia un número de programas novedosos que sin dudas repercutirán en fomentar un capital humano cualitativamente superior. En primer lugar con el programa de la Universalización de la educación superior se pretende descentralizar aún más la formación universitaria en un grupo de especialidades, hacia los diferentes territorios del país e incrementar las oportunidades de acceso. Esto implicó la creación de sedes universitarias en todos los municipios del país con la utilización de instalaciones del nivel medio de enseñanza en horarios alternativos, y con profesores universitarios y otros profesionales a tiempo parciales residentes en la comunidad, debidamente categorizados para esta actividad docente, y dispuestos a apoyar el programa.

A través de la universidad del adulto mayor para personas de la tercera edad, jubilados y amas de casa que tienen interés de continuar estudiando, se vinculan al estudio y se sienten útiles a la sociedad a partir de diferentes actividades que realizan.

La creación de las bases que permitan la informatización de toda la sociedad es también uno de los programas más novedosos. Se han incrementado los medios técnicos destinados a los niños y jóvenes desde las edades más tempranas y en todas las enseñanzas con la consiguiente preparación acelerada de unos 20 mil docentes para dichos servi-

cios y la habilitación en el uso de estas tecnologías a todos los maestros y profesores del país; se ha multiplicado en siete veces en los últimos cuatro cursos la formación en estas especialidades de la educación tecnológica; así como en la educación superior se incrementó la cantidad de centros universitarios que imparten la especialidad de informática. En adición, comenzó a funcionar la universidad de Ciencias Informáticas, con la dotación tecnológica requerida, con el objetivo de acelerar la formación de profesionales de nivel superior de esta especialidad. Se amplió y completó la red nacional de Joven Club de Computación⁽⁴⁾ en todas las comunidades, para el desarrollo de estas habilidades.

De igual forma y como ayuda técnica y financiera de otros países, Cuba ha fundado dos centros universitarios internacionales para la formación de médicos y de profesionales del deporte, otorgando becas a estudiantes, fundamentalmente latinoamericanos y africanos.

Por último, el objetivo más ambicioso es lograr el incremento de la cultura general integral de toda la sociedad. Para ello se creó un Canal Educativo con programación para los escolares, los jóvenes y otros dirigidos a toda la población adulta, y se promueve la cultura comunitaria a través de salas de vídeo, casas de cultura y centros comunitarios de computación. El programa televisivo Universidad para Todos, transmite cursos sobre la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, el arte y la literatura, la historia universal, idiomas, y geografía, entre otros. Esto permite ampliar y actualizar los conocimientos de los diferentes segmentos poblacionales.

Como se aprecia, las estrategias y políticas desplegadas para alcanzar los objetivos educativos han ido variando a lo largo de estos años, con un énfasis en aprovechar el potencial existente en el país, y preparar a la población para contextos globalizados, donde la ciencia y la técnica tendrán un espacio esencial, y el desarrollo económico tendrá su base en el conocimiento adquirido.

RESULTADOS DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL

A pesar de las difíciles condiciones económicas afrontadas por el país en los años 90', el sector educacional ha sido priorizado por el Estado cubano, de manera que no sólo se mantiene la gratuidad en la prestación del servicio educativo y el acceso a todos por igual, a partir de una alta cobertura en la enseñanza básica, sino se han alcanzado índices superiores (PÉREZ, 2000). Los resultados que hoy se aprecian, son muestra de la voluntad explícita para hacer de la educación un pilar fundamental para el desarrollo económico y social.

La escolaridad en Cuba alcanza como promedio 9 años de estudios, y se observa un bajo por ciento de analfabetismo residual. El índice de escolarización apunta que el 99,5% de la franja de 6 a 11 años de edad recibe los servicios educacionales. Este indicador para el grupo de 6 a 14 años que incluye la enseñanza media básica es del 98,6%, mientras que la escolarización del grupo de 6 a 16 años asciende al 95,6%.

(4) Fueron construidos en todos los municipios del país esta red de centros para que desde edades tempranas, en la comunidad, los niños y jóvenes tengan acceso a la computación.

La equidad en la educación se plantea no sólo en dar igualdad de oportunidades a todos, sino en obtener cada vez resultados menos diferenciados. Muestra de ello son los elevados índices de escolaridad que se aprecian en los diferentes territorios cubanos.

En cuanto a la calidad de la enseñanza cubana, se observa que Cuba fue el país que obtuvo los resultados más altos en el ámbito regional en un estudio internacional realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la UNESCO, durante 1997. El estudio, realizado en 12 países latinoamericanos evaluó los conocimientos de los alumnos en las disciplinas de Matemática y Lenguaje y analizó los factores asociados al rendimiento escolar. Los resultados alcanzados distan mucho de lo alcanzado por los países de la región, no solo se alcanzó el primer lugar en un conjunto de índices, sino la brecha entre el país más cerca fue sustancial. Con posterioridad los estudios realizados sobre el aprendizaje escolar muestran que la utilización de los medios audiovisuales, de la multimedia y la aplicación de métodos de enseñanza interactivos, han propiciado resultados sostenidos en la calidad de la educación (RODRÍGUEZ, 2005).

La continuidad de estudios, esta prevista en el sistema de educación, permitiendo no solo el paso de los alumnos de unos subniveles a otros, sino el rescate de los estudiantes que causan baja en alguna enseñanza y su incorporación a otras.

El tratamiento de la educación discapacitada en Cuba merece resaltarse. A través de la Educación especial, los niños y jóvenes que presentan deficiencias físicas, mentales y trastornos de conducta, se incorporan en lo posible a la sociedad y no se encuentren marginados socialmente. Cuba muestra avances en esta sensible labor. Esta enseñanza ha sido prioridad en las líneas estratégicas de trabajo del Sistema Nacional de Educación, y se ha mejorado la dotación técnica de los centros. Los programas en curso permitirán la detección de los niños aún no atendidos y brindarles este servicio de mayor calidad. La cantidad de niños matriculados asciende a más de 50 mil, existiendo 435 instalaciones de las 11 especialidades existentes⁽⁵⁾.

La educación tiene como reto el formar a los profesionales de todas las disciplinas, prepararlos para la vida y para las exigencias que el desarrollo económico demanda, al igual que forma a sus propios profesionales. El momento más crítico con los profesores fue en el curso escolar 1993-94, año en que el éxodo fue el 10 % de la fuerza docente, a partir del deterioro de las condiciones de trabajo, el aumento de los problemas cotidianos, y la búsqueda de incentivos en otras actividades de la economía. Posteriormente, con la recuperación paulatina de la economía, el incremento salarial y la estimulación material y moral a los profesionales, comenzó nuevamente a elevarse el prestigio del profesor, lo que condicionó una disminución del éxodo de profesores y maestros y un retorno de muchos al sector de educación.

El personal docente creció significativamente durante el periodo 1997-05, a partir de la reducción de alumnos por aula, y otros programas en ejecución. En el curso académ-

(5) Existen 261 escuelas de retraso mental, 85 del retardo físico, 41 de trastornos de la conducta, 16 de sordos, 20 de ciegos y estrábicos, 9 de trastorno en el lenguaje, de impedidos físicos, de autismo y rehabilitación del Asmático y el Diabético; todas han tenido un fuerte apoyo de recursos para la compra del equipamiento especializado necesario para mejorar la calidad del servicio.

mico 2004-05, se ejercieron un total de 263,3 miles de profesores en centros docentes, de los cuales frente al aula están más del 87%. El 56% de los profesores se encuentran ubicados en la enseñanza Primaria, el 33% imparte docencia en la enseñanza media y la educación superior agrupa al 11% de los docentes del sistema. A la cifra de profesores universitarios hay que añadir una cantidad importante de profesionales que se contratan para impartir clases en la Universalización de la Educación Superior en los municipios del país.

Se debe apuntar que el 100% del cuerpo docente que se desempeña en el nivel primario están titulados y más del 70% de ellos son licenciados en educación; en el resto de los niveles es más del 95%, lo cual fue posible gracias a la red de instituciones superiores pedagógicas para la titulación, recalificación y superación de los maestros. Durante el 2005 se aumentaron los salarios de los trabajadores de la educación, estimulándose particularmente la obtención de grados científicos.

En cuanto al financiamiento, el Estado cubano es el máximo responsable, ocupando un lugar prominente el gasto corriente de educación dentro del presupuesto. Los gastos corrientes de educación en el total de gastos corrientes de la actividad presupuestada del país ascienden a un 18% y con relación a los gastos totales del presupuesto alcanzan un 17%. Como porcentaje del PIB, los gastos corrientes de educación alcanzaron en el 2004, un 9% (ONE, a, 2005).

A partir del año 1998 se aplica una reforma que incrementó los salarios de los trabajadores que laboran en el sistema de educación. El salario mensual que reciben los docentes está determinado por los siguientes elementos: el nivel de calificación profesional, el tipo de centro donde labore, los años de servicios prestados en la docencia, el cargo que desempeña y los resultados de la evaluación. El sistema de estimulación salarial, se basa en los resultados de la evaluación del maestro y los rendimientos obtenidos. Esto implicó un costo cercano a los 250 millones de pesos. Recientemente, se incrementan nuevamente los salarios de los educadores, lo que implica un prestigio mayor a la profesión y un estímulo económico al personal del sector. Dicho aumento ha beneficiado específicamente a 470,6 miles de trabajadores de la educación preescolar, media y superior y ha significado ampliar cada año los gastos de salario en 260 millones de pesos⁽⁶⁾. No obstante, estos incrementos salariales, para algunos profesionales aún son insuficientes para el elevado costo de la vida actual⁽⁷⁾.

PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN

La educación en Cuba continúa siendo una de las esferas priorizadas dentro del desarrollo social, a pesar de las actuales limitaciones de recursos, que impone el desarrollo económico y la adversa situación internacional de estos tiempos.

(6) Consultar Economics Press Service, año 18, n. 22, 30 de noviembre de 2005.

(7) La propia situación económica explicada anteriormente, la doble moneda, la incursión en diferentes mercados y los elevados precios de productos y servicios para aquellos que no reciben dólares implica diferentes contextos antes los incrementos salariales experimentados.

A pesar de los avances, persisten problemas, sobre todo al considerar la educación como sector estratégico para impulsar el desarrollo económico del país y considerar la formación como un proceso continuo de perfeccionamiento.

Los programas implementados constituyen un desafío para el modelo cubano, pues su aplicación masiva implica una utilización eficiente y un incremento sustancial de la calidad en los diferentes niveles de la formación.

La retribución de los docentes y su mayor reconocimiento en la sociedad constituyen aspectos contemplados en la reforma de salarios en curso, su crecimiento estará en correspondencia con los niveles de crecimiento económico que el país sea capaz de alcanzar y las decisiones políticas que al respecto se implementen. De igual forma, la recalificación de los docentes y el mejoramiento de los currículum y programas de estudios, son objetivos permanentes del sistema nacional de educación en todas sus instancias, territorios y niveles de instrucción.

Cuba proyecta hacia el futuro su labor educativa desde la perspectiva de una profunda revolución educacional que se propone cambios en los conceptos y modos de hacer la educación y la elevación de los niveles ya alcanzados de cultura de todos los ciudadanos. La meta principal de los esfuerzos sociales del gobierno y el estado cubano es la de elevar los niveles de cultura de la sociedad cubana de forma permanente, como premisa para elevar el desarrollo económico.

En esta interrelación entre educación y desarrollo, el país ha puesto el énfasis en el capital humano, en las ventajas adquiridas (el conocimiento), de manera que los ciudadanos estén mejor preparados para enfrentar la era de la informática, en un mundo contemporáneo, competitivo, dinámico y globalizado y la educación se convierta en el arma estratégica en el tránsito a la economía del conocimiento. Ya durante estos últimos años y hasta el 2008 se demuestra no sólo la colaboración de este personal en países necesitados, sino lo que puede ingresar el país a partir de la exportación de los servicios profesionales, intensivos en conocimientos.

CONCLUSIONES

Desde inicios del nuevo milenio la política social cubana se ha ido adecuando a las nuevas condiciones económicas y sociales, no sólo para conservar los resultados satisfactorios anteriores sino con el objetivo de aumentar la calidad de la atención a la población y crear condiciones que en perspectiva contribuyan al desarrollo del país.

En el ámbito económico, se han mantenido limitaciones de recursos y otras afectaciones provocadas por el desempeño de la economía internacional y por dificultades internas que limitan el crecimiento. En esas condiciones la dinámica acelerada de recursos públicos dedicados a la política social evidencia que permanece en el gobierno la concepción de que el desarrollo social es condición necesaria al desarrollo. También se observa que la búsqueda de eficiencia en la política social se ha convertido en eje central de las transformaciones.

Por otra parte, la emergencia de problemas de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad han obligado a que la política social tenga en cuenta en mayor medida que antes las

diferenciadas situaciones de los beneficiarios potenciales y a que los beneficios lleguen en mayor medida a los más necesitados. A ello se añade el impacto del acelerado proceso de envejecimiento de la población que introduce nuevos desafíos a las acciones sociales.

Ambos elementos, déficit de financiamiento y necesidad de focalizar los beneficios sin abandonar la universalidad de la atención, han determinado que la política social haya continuado desarrollándose de modo creativo y cada vez más integral. El análisis de los nuevos programas sociales en ejecución a partir del año 2000 apunta líneas muy promisorias sobre cómo proceder para que se potencien las acciones y los resultados excedan las posibilidades financieras. La evaluación futura que podrá efectuarse sobre sus impactos puede aportar lecciones útiles para otros países en desarrollo.

Una serie de características de la sociedad cubana coadyuvan a que sea posible la aplicación de una política social como la descrita. En primer lugar, se cuenta con la voluntad política del gobierno sin la cual poco se puede lograr. A ello se añade el compromiso colectivo con la realización de un proyecto social, el elevado desarrollo social alcanzado previo a la crisis económica de los noventa, y la solidaridad que caracteriza a la población, todo lo cual se convirtió en una fortaleza para contrarrestar las severas dificultades.

En segundo lugar, Cuba es una sociedad con un elevado grado de institucionalidad, organizada, con capacidad de controlar, evaluar los resultados con criterios científicamente fundamentados, y monitorear las situaciones locales; y al mismo tiempo cuenta con un sistema de estadísticas económicas y sociales suficientemente desarrollado.

En tercer lugar, en la aplicación de las medidas sociales participan de conjunto el gobierno, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas y las familias.

Sin embargo, para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere, además de la vía social, lograr avances en las condiciones económicas pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social. Además, aunque se incremente la eficiencia de la política, los recursos pueden ser insuficientes para continuar programas tan abarcadores e integrales.

A esos propósitos parece conveniente que se brinde continuidad a la reforma económica aplicada a partir de 1993, en especial en esferas con impactos sociales elevados. Los propósitos de eliminar la dualidad monetaria, disminuir la segmentación de los mercados de bienes y servicios de consumo y reestructurar el mercado laboral deben formar parte de esa agenda.

De igual forma es aconsejable la revisión y evaluación periódica de los más de 200 programas sociales implementados, de forma tal que se midan los impactos generados en las poblaciones objetivo y su retroalimentación en la sociedad. En adición, dos nuevas esferas marcan nuevas prioridades a partir del 2006, al disponer de programas y recursos para su recuperación, ellas son la vivienda y el transporte de pasajeros. Su desempeño, alcance y satisfacción de las demandas constituirán un reto de la política social para el próximo quinquenio.

Dada esa panorámica de la Política Social cubana y en particular las políticas educativas como nueva locomotora de la economía es que la autora considera esencial com-

prender el papel de las mismas en el modelo de desarrollo previsible para la economía cubana, ya que se han desarrollado concepciones muy propias, no exportables a otras latitudes y a pesar de sus logros, contradicciones y desafíos han situado a Cuba en un buen peldaño social, en el contexto Latinoamericano.

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ, Elena. *Cuba: la coyuntura económica en el año 2002 y perspectivas para el 2003*. Informe, INIE, 2002.

———. *Desafíos para el desarrollo económico y social en los albores del tercer milenio: el caso de Cuba*. Ponencia al VIII Congreso de la AEALC, 2000.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA. La Habana: 1997.

CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN. 2002.

DECRETO-LEY 141. Resolución Conjunta n. 1 CETSS-CEF, Resoluciones Conjuntas No. 3 y 4, 1995. MTSS-MFP y Resolución n. 10, 1995 del MTSS, 1993.

ECONOMICS PRESS SERVICE. Crecen salarios, pensiones y tarifas eléctricas, año 18, n. 22, 30 nov. 2005.

FERRIOL, Angela; CASTIÑEIRAS, Rita; THERBORN Goran. *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. Uruguay: 2005.

FERRIOL, Angela; Anne, L.; XUAN, Hoang. Promoción de exportaciones, pobreza, desigualdad y crecimiento. El caso de Cuba en los noventa. *Investigación*, n. 1, enero/mar. 2003.

FERRIOL, Angela; QUINTANA, Didio; PÉREZ, Victoria; ATIENZA, Aída. Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones. *Revista Cuba, Investigación Económica*, La Habana, INIE, n. 1, 1998.

FERRIOL, Angela; QUINTANA, Didio; PÉREZ, Victoria; ATIENZA, Aída. *Servicios de educación, salud, agua y saneamiento en Cuba*. Documento elaborado para el Banco Mundial, 2003.

INIE, PNUD, CEPAL. *Reformas estructurales y políticas sociales: Cuba a inicios del nuevo milenio*. México: 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. INIE. *Transformaciones de la gestión Social en Cuba*. Proyecto de investigación, colectivo de autores, publicación electrónica en CD de la Jornada Científica del INIE, 2005. Disponible en: <<http://www.inie.cu>>.

MEP. *Informe sobre la situación de la vivienda en Cuba*. 2003.

MINISTERIO DE JUSTICIA. *Ley de seguridad social, reglamento, disposiciones complementarias*. La Habana: Ministerio de Justicia, Título III, Capítulo 1, 1987.

MINSAP. *Anuario estadístico*, 2004.

———. *Temas de estadísticas de salud*. Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS). Standard de UNICEF, 2002.

MORALES, Alfredo. *Intervención en la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*. Madrid: 2002.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Estadísticas seleccionadas 2004*. Cuba: 2005a.

———. *Anuario estadístico de Cuba 2004*. Cuba: 2005b.

PÉREZ, Victoria. *La gestión de la educación: latinoamérica y Cuba*. Cuba, 2004. Tesis (Maestría) — Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, INIE. Disponible en: <<http://www.inie.cu>>.

_____. Ajuste económico e impactos sociales. Los retos de la educación y la salud pública en Cuba. Ponencia presentada a LASA 2000, XXII Internacional Congress. Miami: 2000.

RESOLUCIÓN 51 del Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social, del 1 enero. de 1989.

RODRÍGUEZ, José Luis. Discurso pronunciado por el Ministro de Economía y Planificación de la República de Cuba ante el 6to. Período Ordinario de Sesiones de la Sexta Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Suplemento especial de Granma, enero. Ciudad de La Habana: 2006.

VENEZUELA: O PAPEL DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO PARA A MANUTENÇÃO DO GOVERNO CHÁVEZ

*Rodrigo Herrero Lopes
Verena Hitner^(*)*

Resumo: O artigo pretende analisar a atuação da Venezuela dentro dos processos de integração existentes atualmente na América Latina, procurando verificar como a política externa possui papel fundamental na política interna venezuelana, mais especificamente na consolidação do projeto “bolivariano” e na consequente manutenção do grupo chavista no poder.

Palavras-chave: América Latina, Integração Regional, Venezuela, Política Externa.

Abstract: This article aims to analyze Venezuela’s work in the contemporary Latin-American integration processes. It intend to verify how important is Venezuelan external politics for its internal politics, especially for the consolidation of “bolivarian” project and for the consequent staying of Chávez’ group on the power.

Keywords: Latin America, Regional Integration, Venezuela, External Policy.

(*) Verena Hitner: Cientista social e mestranda pelo PROLAM/USP. E-mail: <hit003@terra.com.br>. Rodrigo Herrero Lopes: Jornalista e mestrando pelo PROLAM/USP. E-mail: <rodrigo.herrero@gmail.com>. Recebido em 22.9.09 e aceito em 25.10.09.

INTRODUÇÃO

O artigo trata das recentes mudanças na política externa venezuelana e de suas repercussões no processo integracionista sul-americano. A tese central do texto é a de que a estratégia inicial do governo Chávez, como mostra seu programa de governo e principalmente o Plano de Desenvolvimento da Nação (2001-2007), é a de voltar-se para a América do Sul, formando, assim, um movimento contra-hegemônico único, que pudesse fazer frente à Área de Livre-Comércio das Américas (Alca). Isso porque a política externa é fundamental para garantia da legitimidade e consequente permanência no poder do grupo chavista.

Para tanto, o texto parte de um breve histórico da política externa da Venezuela desde a “Doutrina Betancourt”, da década de 50, que influenciou todo o período em que vigorou o pacto de *Punto Fijo* (1958-1998), para contrapô-la à política exterior “bolivariana” de Hugo Chávez. Nesta análise é ressaltado o papel do petróleo como instrumento de poder e discutidas as idas e vindas do esforço integracionista da terceira economia do subcontinente. Essa discussão é importante, uma vez que tenta demonstrar a razão pela qual a Venezuela sempre esteve voltada para fora do nosso subcontinente. A “Doutrina Betancourt” foi propulsora de um isolamento regional que levou, entre outros aspectos, ao retardamento da adesão do país à Área de Livre-Comércio Latino-Americano (Alalc), contrariando o movimento de integração sul-americana. A aproximação aos Estados Unidos e a dependência do petróleo foram as outras principais consequências desta política.

Nos anos noventa, a política externa começa a ser redirecionada ainda nos governos de Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera. Porém, somente quando Hugo Chávez assume a presidência do país, formulando não somente uma nova constituição, como também uma nova política externa, pode-se dizer que a “Doutrina Betancourt” deixou de existir. Essa nova política externa não pode ser entendida de maneira isolada, uma vez que faz parte do processo de mudança institucional, vivido na Venezuela dos últimos anos, que começa com a constituinte, aprimora suas formas no Plano de Desenvolvimento da Nação 2001-2007 e se explicita na tentativa de entrada no Mercosul. Isso será discutido na segunda parte do artigo, quando trataremos a ideia de que essa mudança da política externa só foi possível devido à conjuntura internacional extremamente favorável: alta dos preços internacionais do petróleo, eleição de governos sem alinhamento automático aos Estados Unidos na América Latina e mudança na ordem de prioridades da política externa norte-americana, que tirou a Alca do topo da lista.

Se num primeiro momento as preocupações externas do governo chavista foram dirigidas à rearticulação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep), a partir de 2001 é nítida a prioridade à integração sul-americana, incluindo uma mudança na forma de integração. A compra de títulos da dívida argentina, manifestações explícitas de apoio às candidaturas presidenciais nas eleições bolivianas, equatorianas e peruanas e a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) fazem parte deste movimento, que é fundamental para a permanência de Chávez no poder.

Desse modo, na terceira parte do artigo, trataremos de forma panorâmica da participação venezuelana nos processos integracionistas atuais, como prelúdio para, nas partes

seguintes, realizar um estudo mais aprofundado de dois processos de integração nos quais a Venezuela está inserida atualmente na região: em primeiro lugar, discutiremos a importância do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para a Venezuela e sua tentativa de fazer parte do bloco como membro permanente. Em seguida, apresentaremos a Alba e alguns acordos realizados dentro de seus parâmetros. Vale ressaltar que optamos por discutir esses dois processos, pois avaliamos serem os mais importantes na atualidade venezuelana.

ANTECEDENTES: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PETRÓLEO

Desde o governo de Rômulo Betancourt, na década de cinquenta, a Venezuela vive de costas para a América Latina, opondo-se aos projetos de integração sub-regional. Isso porque seus interesses econômicos condicionavam, de duas formas, a política exterior: de um lado estava incumbida de lutar pela manutenção da quota do petróleo no mercado norte-americano e, de outro, defender o protecionismo e as restrições às importações em nome da necessária industrialização interna. O governo Betancourt é o primeiro depois da democratização do país. De acordo com Romero (2002), esta é a primeira vez que se pode falar de uma política externa venezuelana, com ações coerentes e estruturadas, pensadas a partir de um projeto nacional.

A “Doutrina Betancourt” foi uma estratégia do governo que enfatizou sua ação exterior na Organização dos Estados Americanos (OEA) e priorizou, por causa do petróleo, as relações econômicas bilaterais com os Estados Unidos. Cerro (2001) indica as principais diretrizes de política externa da Venezuela e sua ação na região durante esse período: “a dependência das exportações de petróleo, cerca de 90% do total; a dependência dos Estados Unidos, principal investidor, cliente e fornecedor, e a repercussão interna dos acontecimentos políticos na área do Caribe” (CERVO, 2001, p. 159).

A Doutrina fixou diretriz política rígida no trato dos vizinhos, ao decidir somente reconhecer governos oriundos de eleições realizadas sob normas constitucionais. Dessa forma, os discursos venezuelanos na OEA eram sempre de repúdio a governos não democráticos — propondo sanções contra o regime de Fidel Castro, em Cuba, e de Rafael Leônidas Trujillo, na República Dominicana — e de fortalecimento do sistema interamericano, dando personalidade jurídica à “Doutrina Betancourt”. Essa Doutrina, somada ao fato de a Venezuela ter optado por relações econômicas quase exclusivas com os Estados Unidos, a levou ao distanciamento em relação aos demais países da América Latina.

No início dos anos sessenta, a Venezuela criou, com países árabes e africanos, a Opep, com a finalidade de defender o preço do petróleo e garantir superávits na balança comercial. Ao mesmo tempo, mantinha-se fora do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT na sigla em inglês) e da Alalc, preferindo acordos bilaterais. Na origem dessa política externa estava o receio de que o liberalismo comprometesse seu projeto nacional de industrialização e a evidência de que a Venezuela era um país fundamentalmente petrolífero. A oposição venezuelana à Alalc e ao acordo de integração sub-regional dos países andinos fechava o cerco aos negócios sul-americanos.

Ainda nesse momento, a Venezuela inicia um período de quarenta anos de estabilidade, denominado *Punto Fijo* (1958-1998).

A base material do Pacto *Punto Fijo* foi dada pela distribuição clientelista da renda petrolífera. A existência do petróleo condicionou a forma de intervenção do Estado na economia, e também a relação deste com o restante dos atores políticos, tais como partidos, sindicatos, forças armadas e setor privado (VILLA, 2005, p. 154).

Durante esse período vários setores se apropriam da renda petroleira; todos ganharam, embora uns tivessem ganhado mais do que outros; foi assim até o fim da década de setenta. A década de setenta deu à Venezuela novas condições de projetar seu prestígio em razão da alta dos preços do petróleo. Em relação à política externa do período, a partir da eleição de Rafael Caldera Rodríguez, em 1968, a “Doutrina Betancourt” não passaria a ser mais aplicada com tanto afinco, dando prioridade à criação de laços com países que poderiam consumir o petróleo produzido pela Venezuela.

Em 1976, ao final do governo Pérez, a Venezuela nacionalizou a indústria petroleira. Acreditava-se que a estatal Petróleos de Venezuela (Pdvs) seria a casa matriz de um conjunto de empresas que até a noite anterior eram transnacionais. Desse modo, o que mudou na política externa venezuelana é que, se antes da nacionalização o Estado taxava as companhias de petróleo e buscava, com isso, o aumento dos preços no mercado internacional, com a nacionalização, e conseqüente criação da Pdvs, o petróleo passa a ser controlado pela burocracia da empresa, que é venezuelana, mas que advém das oligarquias petroleiras anteriores, e que, portanto, se configura como um grupo social internacionalizado (MOMMER, 2003). O sucesso do petróleo, causado pelos seus preços exorbitantes nessa época, indicou um retorno ao pensamento bolivariano de liderar a América Latina, integrando-a em torno da Venezuela.

A partir dos anos oitenta e até o final dos anos noventa, os preços internacionais do petróleo caem, com algumas variações, de maneira constante. Internamente, os recursos petroleiros que chegavam a todas as classes tornam-se, cada vez mais, restritos aos grupos sociais ligados ao Estado e à companhia de petróleo. O período da *Apertura Petrolera*, a partir de 1990, reduziu, de forma significativa, a arrecadação de impostos e preparou o terreno para a desnacionalização da Pdvs. Entre outras coisas, ela liberou a entrada de capitais transnacionais nas atividades primárias, reduziu a soberania jurídica e impositiva, diminuiu de forma significativa os ingressos fiscais do petróleo e colocou a Venezuela em rota de colisão com os outros sócios da Opep.

Na política externa, o modelo neoliberal significava a defesa de uma nova proposta de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1998), ou seja, a integração passa a ser vista, então, como um mecanismo relevante, mas com um papel diferenciado, já que o objetivo não é mais substituir em escala regional as importações, mas permitir ao país uma inserção no cenário internacional. A política exterior foi, portanto, reorientada do norte e oeste para o sul e leste. O país deixava seu isolamento para trás, mesmo porque essa política não seria coerente com a desregulamentação e liberalização dos mercados latino-americanos.

A Venezuela passa a guiar sua política externa por “uma orientação realista, que articulava os objetivos da cooperação e da integração com o esforço interno de desenvolvimento” (CERVO, 2001, p. 161), devido graças à reorientação dos dois partidos que davam as cartas no país àquela época. Essa mudança de visão foi aproveitada pelo Brasil que fez diversos acordos com a Venezuela e a Argentina, principalmente nas áreas energética e comercial. “A mudança política regional da Venezuela representou, portanto, injeção de ânimo tanto para os movimentos de integração quanto para a cooperação bilateral entre vizinhos” (CERVO, 2001, p. 161).

Segundo Villa (2005), o primeiro ato que revela a ausência de estabilidade política do sistema democrático venezuelano e que foi primordial para arrebentar com as instituições democráticas do *Pacto de Punto Fijo* foi o *Caracaço*⁽¹⁾, provocando a morte de trezentas pessoas, segundo dados oficiais. Fontes extraoficiais estendem o número para mais de mil mortos. Pode-se dizer que esta manifestação preparou o terreno para o que se seguiria. Em 1992 houve uma tentativa malograda de golpe, liderada pelo então tenente-coronel Hugo Chávez Frias, agravando a crise política. No ano seguinte, Carlos Andrés Pérez foi afastado do governo, acusado de corrupção. Tentou-se um arremedo de reforma para tentar manter as instituições democrático-burguesas, sem o sucesso esperado para manter o sistema sem deformações.

O enfraquecimento do pacto entre elites provocou um vácuo na política do país, que acabou sendo preenchido de forma eloquente por Chávez.

O radicalismo do discurso chavista, que precede as eleições presidenciais de 1998, transformou-o naquele que melhor interpretava o desejo de mudança popular, tanto em relação à classe política dominante como em relação às suas instituições legadas pela Constituição de 1961 (VILLA, 2005, p. 159).

E sua vitória, com mais de 58% dos votos válidos em dezembro de 1998, trouxe mudanças importantes tanto para a política da Venezuela como para a da própria América Latina. O discurso bolivariano volta para ficar, transformando-se num elemento concreto de ação política, seja na arrumação da casa, seja no sentido de integrar e formar uma grande nação latino-americana.

A POLÍTICA BOLIVARIANA DE INTEGRAÇÃO

Não há como entender a política externa venezuelana após a chegada de Hugo Chávez ao poder sem entender a dinâmica interna do país e a relação que esta tem com o petróleo. Ainda na campanha presidencial de 1998, a candidatura de Hugo Chávez aglutinou amplos setores críticos à política de *Apertura Petrolera*. Após o triunfo eleitoral de Chávez, a *Apertura* começou a ser freada com a aprovação da Constituição Bolivariana, que prevê, expressamente em seu artigo 303, a proibição da privatização da Pdvsa. No

(1) No dia 27 de fevereiro de 1989, uma manifestação popular contra as medidas do governo — mais especificamente contra a alta do transporte coletivo por conta do aumento no preço dos combustíveis — teve em seu ponto central a capital Caracas; daí o nome do evento, espalhando-se por toda a Venezuela, sendo, porém, reprimido pelos militares.

início de seu governo, Hugo Chávez buscou rearticular a Opep: realizou viagens para a Líbia, Argélia, Irã e Iraque. Em 2000 foi realizada a segunda reunião de chefes de Estado da história do cartel, em Caracas. O êxito dessa empreitada foi inquestionável: antes mesmo dos ataques de 11 de setembro de 2001 e da segunda ocupação do Iraque, o preço do petróleo já havia subido de US\$ 9 para quase US\$ 20 o barril.

A partir da promulgação das 49 Leis Habilitantes, em novembro de 2001, inicia-se o primeiro enfrentamento direto do governo Chávez com os setores majoritários da gerência da Pdvsa. A Lei de Hidrocarbonetos fez parte deste pacote de 49 leis decretadas pelo presidente Chávez, e previa um aumento nos repasses ao Estado para novas licenças e que a contabilidade das atividades internas e externas da companhia deveria ser feita em separado, o que explicitaria que as atividades internas geravam muitos excedentes, enquanto que as externas, enormes prejuízos. Este mecanismo garantia a apropriação dos recursos do petróleo por uma casta da burocracia da Pdvsa.

Esse ato marcou o início da rearticulação dos setores antichavistas derrotados na eleição de 1998 e na Constituinte de 1999. Neste momento o governo passa a ser acusado fortemente pela grande mídia, pelo sindicato patronal Fedecámaras e por setores conservadores de dividir o país, de atentar contra a propriedade privada e de querer implementar um regime castrista na Venezuela. Todavia, a Pdvsa seguiu sua política autônoma de gestão e de internacionalização, que só foi revertida em fevereiro de 2003, quando, depois de mais de dois meses de greve da companhia, conhecida como *Paro Petrolero*, com o objetivo de derrubar Hugo Chávez da Presidência da República, o governo interveio, demitindo 17 mil funcionários, inclusive a maioria da direção da Companhia (BARROS, 2007, p. 129). Essas vitórias chavistas alijam do poder os partidos conservadores que até então mandavam no jogo político, inaugurando o que Amado Cervo (2001) chama de “nacionalismo social”, diferente, portanto, do já tradicional conservadorismo e da experiência neoliberal que eclodiu a crise venezuelana.

Com isso, foi possível Chávez voltar-se para fora do país e, mais ainda, do subcontinente, indo muito além da rearticulação da Opep. A Venezuela chavista tem firmado acordos por todo o mundo, abrindo horizontes impensados até então para o país, como Argélia, Nigéria, China e Rússia, expandindo a exportação de petróleo para os chineses e comprando armamentos russos em grande quantidade. Criou a Alba com Cuba, como veremos a seguir, a partir do fornecimento de petróleo a condições extremamente favoráveis, juros baixos e prazo extenso para pagamento, em troca de médicos e metodologia de ensino do país de Fidel Castro. Isto mostra como, além de uma atuação maior no plano mundial, a política externa do país é enfatizada nos vizinhos, segundo palavras do Ministro de Relações Exteriores da Venezuela, José Vicente Rangel, tendo quatro áreas básicas para o esforço de sua diplomacia: a atlântica, a caribenha, a andina e a amazônica. Ao qual Cervo complementa:

Seus objetivos desdobrar-se-iam na implementação de importantes projetos de cooperação bilateral e na determinação de contribuir, desde a região, para agilizar os processo de integração. Decidiu, desse modo, o novo governo venezuelano **jogar seu peso político, a força de seu mercado e de seu setor produtivo, particularmente o petrolífero, em favor da união da América Latina** (CERVO, 2001, p. 163-164, grifo dos autores).

Isso fica evidente, como exemplo, num discurso de Chávez durante a 30ª Cúpula do Mercosul, em que a Venezuela foi oficializada como membro permanente do bloco. Conforme notícia veiculada no site do Ministério de Comunicação e Informação do Governo Bolivariano da Venezuela, Chávez coloca a importância da efetivação de um mundo “pluripolar”, ou seja, sem uma liderança hegemônica, defendendo uma integração social para que seja consolidada a formação de um bloco do Sul: “A América Latina tem o necessário para ser uma potência mundial” (HERRERA, 2006, p. 01), em que Chávez propõe a formação de uma comissão estratégica que organize e planifique os projetos complementares.

Dessa maneira, a revolução bolivariana se constituiu, em boa medida, na resposta do governo Chávez às críticas que ele movia às relações internacionais contemporâneas. As críticas contemplam a autonomia decisória; a desconfiança em face da hegemonia norte-americana; e a necessidade de construir uma unidade latino-americana, para baixar a vulnerabilidade e a dependência *vis-à-vis* com os Estados Unidos.

A Constituição Bolivariana de 1999 prevê a elaboração de um plano de desenvolvimento nacional a cada seis anos. No primeiro Plano de Desenvolvimento da Nação 2001-2007, a proposta de política externa do governo para o período se apresenta de maneira sistematizada, com estratégias claras de atuação na América Latina, e define como prioridade a construção de um mundo multipolar.

O objetivo enunciado no eixo internacional do Plano da Nação 2001-2007 é o de “fortalecer a soberania nacional e promover um mundo multipolar”. Para se chegar a essas duas finalidades, a agenda propõe diversificar “las modalidades de relacionamiento, privilegiando las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños y redefiniendo el modelo de seguridad hemisférica” (MPD, 2001, p. 142).

O centro da agenda venezuelana continua sendo a questão energética, mas não necessariamente o petróleo. As duas principais economias sul-americanas têm uma razoável produção de petróleo para o abastecimento do mercado interno e grande potencial de produção de energia hidroelétrica, mas a ausência de investimento no setor durante a neoliberal década de noventa, levou essas economias à dependência do gás natural e da termoelectricidade. A Bolívia, principal e quase exclusivo exportador de gás natural ao Brasil e à Argentina, apresenta dificuldades para investir no aumento de sua produção. A integração energética se coloca, portanto, como o fio propulsor da política chavista para a região (BARROS, HITNER, 2007, p. 07).

Respaldando-se no mandato integracionista da Constituição Bolivariana e argumentando que os grandes problemas latino-americanos como a pobreza e as desigualdades sociais podem ser mais bem abordados na medida em que a integração regional se aprofunde, a proposta de política externa do Plano da Nação busca encetar um conteúdo político ao processo de integração, fomentando o diálogo sul-sul a partir de uma agenda propositiva, articulado foros, debate e atuação em temas como investimento, transferência de tecnologia, dívida pública e biodiversidade (MPD, 2001, p. 147).

Portanto, a Venezuela, no período do governo de Hugo Chávez, tem uma política com um novo viés nacionalista, aumentando as tensões com os EUA. Nas relações internacionais, isso significa a busca do multilateralismo como forma de legitimação interna

e externa do governo. Essa política multilateralista anti-hegemônica chavista precisa de uma maior integração latino-americana como forma de se firmar no cenário internacional, de modo que o país, a partir de 2001, volta suas forças para a sub-região, procurando um aprofundamento das suas relações com os países vizinhos.

O fato é que, apesar do discurso radical antiamericano de Hugo Chávez, o país continua tendo os EUA como seu principal parceiro comercial, cabendo a este 60% da produção venezuelana de petróleo, segundo Informe de Gestão de 2008 da Pdvsa. Entretanto, o uso político que Chávez vem fazendo do petróleo é crucial para entender suas relações com a América Latina. Graças às receitas vindas do petróleo, a Venezuela, cuja economia é monoexportadora, mas que prescinde da importação de muito do que consome, pôde negociar sua entrada no Mercosul, que vai passar a ser um bloco de cerca de 250 milhões de habitantes, com grandes expectativas de aumento das exportações, especialmente de produtos industriais para o mercado venezuelano.

MERCOSUL

O Mercosul inicia oficialmente com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, com a participação de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, mas surge principalmente da reaproximação entre brasileiros e argentinos, iniciada mais fortemente nos anos 80, dentro do contexto da redemocratização dos dois países. Pelo tratado, o mercado entraria em funcionamento a partir de 31 de dezembro de 1994, implicando principalmente em:

— Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

— Estabelecimento de uma tarifa externa comum, a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados e a coordenação de posições em foros econômicos/comerciais regionais e internacionais;

— A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os países-membros;

— E o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Ou seja, a economia é o foco do Mercosul, com o objetivo de tornar os mercados dos quatro países competitivos para concorrer no âmbito internacional e aumentar os superávits na balança comercial, incrementando a verba para investimento em melhorias dos setores produtivos, para gerar mais exportações e, nesse ciclo, mais riqueza para ser investida. Tudo isso dentro do contexto neoliberal da época, em que os governos latino-americanos adotaram o Consenso de Washington⁽²⁾. E, sob o ponto de vista do comér-

(2) O Consenso de Washington refere-se a uma reunião ocorrida em 1989 entre acadêmicos e economistas estadunidenses, funcionários do governo, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Dessa reunião saiu este documento,

cio, houve um forte avanço entre os países do Mercosul. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), as exportações do Mercosul por região cresceram de 8,86% em 1990 para 24,98% em 1998, ano que evidencia o princípio da queda intra-Mercosul, antes das graves crises econômicas que atingiram a economia mundial no fim da década de 90⁽³⁾.

Outro ponto favorável à integração foram as concessões feitas pelo Brasil para a Argentina no início do bloco. Apesar do avanço no comércio, a Argentina demonstrava insatisfação devido aos déficits comerciais bilaterais com o Brasil nos primeiros anos do bloco. Isso fez com que a Argentina elevasse, ao final de 1992, a taxa de estatística incidente sobre as importações de três para dez por cento, com o consentimento brasileiro, que passou também a importar petróleo e trigo do vizinho, fazendo com que, nos anos seguintes, a balança comercial pendesse quase sempre favorável à Argentina. Além disso, outros fatores corroboraram para esta época, de acordo com Laura Silva (2006), principalmente a existência de interesses iguais entre os Estados, a agenda de integração foi cumprida nos anos iniciais do bloco, os Estados aumentaram sua interdependência por conta do incremento dos fluxos comerciais dentro do Mercosul e a consequente importância desse acréscimo à economia de cada Estado-membro. Esses fatores conjugados marcam este período⁽⁴⁾, evidenciando um esforço entre os países para que o processo de integração desse certo.

Já a segunda fase é marcada pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, quando entra em vigor a União Aduaneira, ainda que de forma incompleta. O Protocolo traz muitas definições quanto à institucionalidade do Mercosul, estabelecendo seus órgãos decisórios, instituindo um órgão de solução de controvérsias e, por fim, o mais importante: somente a partir daqui o Mercosul adquire personalidade jurídica, tornando-se um organismo internacional, entendido como outras pessoas jurídicas de direito internacional público, conforme artigo 34 do capítulo 2 do Protocolo, “estipulando, por seu turno, o artigo 35, ‘o Mercosul poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos’ (...), enquanto que o artigo 36 prevê ‘o Mercosul celebrará acordos de sede’” (CASELLA, 1996, p. 269).

O Protocolo de Ouro Preto trouxe algumas definições no âmbito da institucionalidade do Mercosul, mantendo a grande maioria de seus órgãos de forma permanente. No entanto, sob o ponto de vista econômico, não ocorreu um aprofundamento da integração, apesar de o comércio continuar avançando no período entre 1995 e 1998. Por exemplo, não houve um acordo sobre a remoção de barreiras não tarifárias, nem sobre a questão macroeconômica e a própria definição da Tarifa Externa Comum foi um árduo trabalho. E isso pode ter ocorrido por uma possibilidade:

“Durante este período, a imagem prevalecente era a de que o Mercosul era tão bem-sucedido que poderia progredir impulsionado tão somente pelos interesses do setor privado,

criado pelo economista John Williamson, que recomendava, entre outras coisas: disciplina fiscal, taxas de juros positivas e determinadas pelo mercado, câmbio competitivo, abertura ao investimento estrangeiro, liberalização do comércio, permitindo mais facilidades à entrada de produtos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulamentação do sistema financeiro.

(3) Após a crise mexicana em 1994, um efeito cascata de crises econômicas atingiu outros emergentes: Ásia em 1997, Rússia em 1998 e o próprio Brasil em 1999.

(4) É o que a autora define como “período de transição”, ou seja, a primeira fase do Mercosul, que vai de 1991 a 1994.

enquanto a agenda política ficava relegada a segundo plano. Como os eventos demonstram mais tarde, o Mercosul começou a acumular uma crescente quantidade de negócios pendentes” (BOUZA apud SILVA, Laura, 2006, p. 80).

Dali em diante, o Brasil começou a relutar em ceder às pressões argentinas em prol da continuidade da integração, mesmo ainda considerando o Mercosul importante na política externa brasileira. Para piorar, a partir de 1999⁽⁵⁾ o fluxo de comércio intrarregional começou a sofrer um revés e tornou-se menos dinâmico, fazendo com que a falta de acordos aumentassem as pendências e, conseqüentemente, as divergências entre Brasil e Argentina se multiplicassem. Outro fator que marca o início desse processo é a desvalorização da moeda brasileira em 1999, sem consulta prévia aos parceiros do bloco, que proporcionou a desvalorização do câmbio, influenciando negativamente nos preços dos produtos e na balança de pagamentos dos países. A atividade econômica e o comércio intrabloco arrefeceram, provocando medidas protecionistas, principalmente da Argentina, com medo de diminuir suas exportações para o Brasil e ver seu país inundado de produtos brasileiros. Conforme Laura Silva (2006), de 35,64% das exportações destinadas ao Mercosul pela Argentina em 1998, esse total chegou apenas a 19,59% em 2004. Do lado brasileiro, de 17,37% em 1998, o percentual de exportações para o bloco caiu para 9,24% em 2004.

Apesar de o Mercosul ter proporcionado um incremento comercial durante seus primeiros anos, aumentando a interdependência entre os sócios, não foi suficiente para confirmar o comprometimento dos países no bloco, submetendo seus interesses particulares aos benefícios do bloco (SILVA, 2006). Já nos anos 2000, a entrada de governantes com raízes sociais mais populares, mais preocupados com o crescimento econômico e com o desenvolvimento social⁽⁶⁾ e um ambiente internacional favorável, auxiliam a colocar o Mercosul de volta à pauta regional como um projeto mais atuante e estratégico. É dentro desse contexto, de boas intenções, mas de práticas econômicas entravadas dentro do bloco, que a Venezuela procura o Mercosul com o objetivo de ser um membro pleno.

A ENTRADA DA VENEZUELA NO MERCOSUL

A Venezuela saiu em abril de 2006 da Comunidade Andina de Nações e entrou oficialmente como membro pleno do Mercosul em 4 de julho daquele ano, fazendo com que o bloco passasse a ter mais de 250 milhões de habitantes, uma área de 12,7 milhões de km², um PIB superior a US\$ 1 trilhão e um comércio global superior a US\$ 300 bilhões (BACOCINA, 2006, p. 03). O Protocolo de Adesão, assinado em Caracas,

(5) Quando marca o período de crise do bloco, entre 1999-2004, segundo a autora já citada.

(6) Apesar de chamados pela mídia de “esquerdistas”, nem sempre isso corresponde ao real sentido da palavra, que muito pouco significado tem nos dias de hoje. De qualquer forma, é dever perceber nos últimos anos a ascensão de presidentes com base social mais popular, possuindo, conseqüentemente, mais preocupações sociais. São eles: Hugo Chávez (Venezuela, 1999), Luis Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2005), Evo Morales (Bolívia, 2006), Daniel Ortega (Nicarágua, 2006) Cristina Kirchner (Argentina, 2007), Rafael Correa (Equador, 2007), Fernando Lugo (Paraguai, 2008) e Mauricio Funes (El Salvador, 2009).

estabelece como prazo quatro anos para a Venezuela se adaptar às principais regras aduaneiras do bloco, como a adoção da Tarifa Externa Comum e todo o acervo normativo. Além disso, a partir de 2010, Brasil e Argentina não mais cobrarão tarifas de importação dos produtos venezuelanos, exceto uma lista de mercadorias sensíveis. Em 2012, é a vez de as exportações brasileiras e argentinas, também exceto produtos sensíveis, entrarem com tarifa zero na Venezuela. Já Paraguai e Uruguai foram beneficiados com tarifa zero desde a assinatura do protocolo. Sob o ponto de vista do bloco, a entrada da Venezuela no Mercosul é importante por ter um novo mercado para receber seus produtos. Tanto que as exportações brasileiras entre 2004 e 2005 já haviam crescido 51,3%, enquanto que no caso argentino a elevação foi de 17,9% (MARREIRO, 2006, p, 01).

No entanto, para que o Protocolo seja colocado em prática, é preciso que os parlamentos dos países-membros ratifiquem-no, o que continua pendente nos Poderes Legislativos de Brasil e Paraguai. Aprovado pela Câmara dos Deputados, a entrada da Venezuela prossegue pendente no Senado brasileiro, sob amplo debate.

Apesar desse entrave, a Venezuela já faz parte do Mercosul como membro pleno desde a assinatura do Protocolo, como esclarece o artigo oitavo, estabelecendo uma categoria não prevista no Tratado de Assunção, que prevê primeiro a adequação do país às normas do Mercosul para depois fazer parte do mesmo. Ou seja, o novo membro já integra a delegação nas negociações com os países fora do bloco. Uma explicação possível para isto pode estar no próprio texto do Protocolo, que afirma “a importância da adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul para a consolidação do processo de integração da América do Sul no contexto da integração latino-americana” (MERCOSUL, 2006, p. 01). O discurso de Lula na cerimônia de assinatura do Protocolo vai pelo mesmo caminho:

“A adesão da Venezuela ao Tratado de Assunção é mais do que um voto de confiança na força de nosso projeto comum. A expansão de nosso bloco até o Caribe reforçará a percepção de que o Mercosul é uma realidade continental e ajudará a visualizar o Mercosul como a espinha dorsal da integração da América do Sul” (SILVA, Luiz, 2006, p. 01).

Sob o ponto de vista brasileiro, a perspectiva é tanto econômica quanto estratégica. Como já citado, um novo mercado importador surge para os produtos brasileiros, bem como a possibilidade de uma integração energética com um parceiro que é o quarto maior produtor de petróleo do mundo e dono de uma parte importante da Amazônia. Sob o âmbito estratégico, é a visão de um parceiro de pujança no contexto sul-americano, como afirmou à época para a Folha de S. Paulo o embaixador José Antonio Marcondes, chefe do Departamento de Integração do Itamaraty: a Venezuela é um país politicamente importante na América do Sul. O Mercosul deixa de ter um contexto de Cone Sul para ter um contexto regional, do Caribe à Patagônia (BACOCINA, 2006, p, 01). Ou seja, dá uma amplitude maior para o bloco, no sentido de ganhar uma notoriedade em toda a América do Sul, não mais se restringindo ao Cone Sul.

Mas qual seria o interesse da Venezuela em adentrar ao Mercosul? Político? Econômico? Estratégico? Retórico? São essas interrogantes que propomos refletir a seguir.

POR QUE O MERCOSUL?

Sob o ponto de vista venezuelano, a entrada do país no Mercosul pode ser analisada sob dois aspectos. O primeiro deles é a possibilidade de abrir um mercado importante para a aquisição de produtos dos atores do bloco, com tarifas reduzidas, suprimindo parte significativa de suas necessidades, já que o parque industrial da Venezuela está direcionado, majoritariamente, ao petróleo e seus correlatos. Mas o mesmo vale no sentido inverso: são novos países compradores de seu petróleo, numa tentativa de diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos. Isto pode nos fazer acreditar que os esporádicos ataques de Chávez ao Mercosul se dariam muito mais quanto ao projeto político do bloco, querendo forjar um novo, enquanto deseja aproveitar as benesses econômicas do processo de integração.

O segundo aspecto é estratégico: a atuação da Venezuela no Mercosul aproxima Caracas a Brasília e Buenos Aires, os dois pilares do Mercosul, como vimos acima, sendo, por isso, prioritária essa aproximação com o bloco. E principalmente no que se refere ao Brasil, verdadeira menina dos olhos dos investidores internacionais e dos presidentes do mundo todo, a aproximação de Chávez a Lula busca uma legitimidade às ações venezuelana dentro de um contexto maior de integração latino-americana, totalmente condizente, neste sentido, com a política externa brasileira de integrar o subcontinente.

Apesar de Chávez ganhar ascendência na América Latina, após a acomodação de Lula com os EUA e o sistema financeiro internacional, a Venezuela depende do Brasil para pôr em marcha qualquer projeto de integração que reúna todo o subcontinente (CARMO, 2007, p. 38). Apesar do discurso radical, Chávez faz sempre concessões para que o Brasil esteja junto às negociações relacionadas à integração que a Venezuela faça parte. Do outro lado, Lula, por sua base social e sua origem, evita atritos com as iniciativas chavistas, mas acaba por impor um ritmo mais lento. O discurso não é agressivo, tomando, enfim, uma postura pragmática.

Essa integração sem volta tem a energia como método, sendo a Alba e a Petroamérica o ponto de partida para o aprofundamento desse processo integracionista no subcontinente:

Os eixos principais dessa estratégia são, em primeiro lugar, a ideia de uma liderança venezuelana com a finalidade de fomentar a integração bolivariana. Em segundo lugar, como vimos anteriormente, a constituição de um 'eixo Sul' junto com o Brasil e a Argentina, como primeiro passo para a constituição de um mundo multipolar. Por último, uma reformulação do Mercosul para privilegiar o tema dos chamados 'déficits sociais', bem como atribuir maior importância aos conteúdos políticos. Do ponto de vista venezuelano, os temas comerciais e econômicos passariam a ter um papel secundário (JÁCOME, 2007, p. 82).

Cabe ainda ponderar a respeito de um terceiro item, relacionado à integração, mas de fundo mais interno. Os projetos de integração apresentados pela Venezuela são sempre de caráter político, ou seja, motivados por razões de poder, com o objetivo de aumentar o poder dos Estados do subcontinente, diminuindo sua dependência, além de frear a dominação política e econômica dos EUA na região (CARMO, 2007, p. 30). A integração

que Chávez busca tem como objetivo impedir um caminho inverso após sua saída, por isso: “Chávez insiste numa integração com uma concepção política claramente definida; busca uma integração sul-americana bolivariana (ainda que fora da Alba) para que sirva de barreira a eventuais políticas bolivarianas no interior da Venezuela” (CARMO, 2007, p. 35).

Pelo que foi exposto acima, o Mercosul se mostra importante para a Venezuela, inicialmente, na questão das relações econômicas, em que pese o surgimento de parceiros vizinhos para incrementar as exportações e importações para o país, num princípio de desvinculação da Venezuela quanto a um mercado prioritariamente exportador de petróleo para os Estados Unidos, que a torna vulnerável, também, sob o ponto de vista político. E aí reside o segundo ponto de vista mencionado anteriormente: uma integração subcontinental, que parte dos recursos naturais energéticos para não haver retorno, é vital para a consolidação do projeto bolivariano, tanto internamente quanto na América Latina, tendo a Argentina, mas, principalmente, o Brasil, como um ator vital para a continuação do andamento dos processos de integração no subcontinente, mesmo que não partilhando do teor bolivariano incrustado na retórica chavista.

ALBA: UM PROJETO POLÍTICO

A Alternativa Bolivariana das Américas (Alba) é um projeto central na atual política exterior da Venezuela. Proposta oficialmente por Chávez no III Encontro de Chefes de Estado e Governo da Associação dos Estados do Caribe, ocorrida na ilha de Margarita, na Venezuela, em dezembro de 2001, ela teve seu embrionário durante o já citado *Paro Petrolero*, quando, durante um período de incertezas e de polarização social no país, Cuba estendeu a mão com o envio de técnicos da área de petróleo, entre outros tipos de ajuda, evidenciando o papel que poderia ter a Alba no sentido de atuar como uma forma de auxílio a governos próximos ideologicamente.

Esse evento, portanto, consolidou a aliança necessária para construir a Alba, culminando na “Declaración Conjunta” e no “Acuerdo entre el Presidente de La República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana Para Las Américas”, primeiros documentos oficiais da Alba, assinados em 14 de dezembro de 2004. Enquanto o segundo sela vários acordos entre os dois países, o primeiro parte para os princípios que devem reger a Alba, entre outras coisas, promovendo a solidariedade e a cooperação entre os dois povos. E ataca a visão oposta disto:

El ALBA no se hará realidad con criterios mercantilistas ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional en perjuicio de otros pueblos. Sólo una amplia visión latinoamericanista, que reconozca la imposibilidad de que nuestros países se desarrollen y sean verdaderamente independientes de forma aislada (...) para diferenciarla de la otra América, expansionista y de apetitos imperiales (ALBA, 2004, p. 01).

A Alba, criada em oposição a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), surge para denunciar o conservadorismo e o neoliberalismo imposto pelos Estados Unidos.

A proposta de fortalecimento do processo de integração sul-americano, baseado no modelo da Alba, está de acordo com a Constituição Bolivariana, aprovada em 1999, que aponta em seu artigo 153: “La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA, 1999, p. 36). Outro documento importante que indica as diretrizes da política externa do governo Chávez é o *Plan de Desarrollo 2001-2007*. Em seu item 5.2 *Promover la integración latinoamericana y caribeña*, é evidente o cunho social e político que a Venezuela dá a seus projetos de integração:

“[...] la cohesión de los países latinoamericanos y caribeños, mediante la consolidación e instrumentación de su identidad común, se convertirá en el mecanismo idóneo para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social” (MPD, 2001, p. 143).

Portanto, os projetos de integração apresentados pela Venezuela possuem caráter prioritariamente político, sendo motivados por razões de poder, neste caso, aumentando o poder dos Estados do subcontinente e, conseqüentemente, diminuindo sua dependência, além de frear a dominação política e econômica dos EUA na região.

QUASE CINCO ANOS

Já são quase cinco anos desde a assinatura da “*Declaración Conjunta*”, em que Cuba e Venezuela firmaram acordos nas áreas de educação, saúde, energia, comércio, financiamentos, entre outros, visando a cooperação mútua e a solidariedade, basilares dentro do ponto de vista da Alba. Com a entrada posterior de Bolívia, Nicarágua e, mais recentemente, Dominica e Honduras, os acordos podem ser ampliados e aprofundados.

Mas uma das centralidades nos acordos propostos pela Venezuela está a integração energética, como pontapé para a integração propriamente dita. E o primeiro passo concreto nesse sentido foi o “Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe”, de 29 de junho de 2005. Dentro deste acordo está, além da criação da Petrocaribe, o fundo “Alba-Caribe”, para investimentos para o desenvolvimento econômico social da região. O curioso é ir ao final do documento e ver a lista de países que assinaram o acordo: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Jamaica, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, Suriname e Venezuela. Ou seja, vários países da América Central, do Sul e, principalmente, Caribe participam do acordo para a criação de empresas, mas não aderem, necessariamente, à Alba, legitimando-a, porém, por conta da dependência ao petróleo e do financiamento que a verba relacionada ao projeto pode ser usada para outros investimentos, caso da “Alba-Caribe” (CARMO, 2007, p. 37).

Ainda na questão energética, em 29 de abril de 2007, durante o II Encontro da Alba, os então quatro governos pertencentes à Alba (Bolívia, Cuba, Nicarágua e Venezuela) firmaram o “*Tratado Energético del Alba*”. Dos principais pontos a destacar está a

exclusividade à Alba de uma faixa petrolífera do rio Orinoco na Venezuela, para garantir o abastecimento dos países pelos próximos 25 anos, a ser operada pela empresa “*Gran Nacional*” Petroalba. Ainda dentro deste tratado está a criação de refinarias em Bolívia, Nicarágua e Cuba, sem falar que nesta última já existe, há quatro anos, a Pdvsa Cuba, que reativou a refinaria Camilo Cien-fuegos. A diretora executiva do Instituto Venezuelano de Estudos Sociais e Políticos (INVESP), Francine Jácome, aprofunda como a questão energética é prioritária no processo de integração e vai além de uma petrolífera caribenha. Para ela, o surgimento da Petroamérica se daria dentro da Alba, fazendo com que a integração energética seja possível após diversos acordos entre as diversas estatais petroleiras da região: “Em função disso, já foram propostas três iniciativas sub-regionais, a saber: Petrosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela), Petrocaribe (14 países do Caribe) e Petroandina (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela)” (JÁCOME, 2007, p. 85).

Outro projeto elaborado é o Tratado de Comércio entre os Povos (TCP), assinado em 29 de abril de 2006 pela Bolívia, Cuba e Venezuela, que, como explica o “*Comunicado Conjunto*”, da mesma data, serve como “instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos en contraposición a los Tratados de Libre Comercio que persiguen incrementar el poder y el dominio de las transnacionales” (ALBA, 2006, p. 01). Nele, estão previstos vários tipos de ações entre os três países, cada um utilizando seu forte para ajudar numa área em que o outro possui debilidades. Como exemplo, a criação de uma empresa “*Gran Nacional*” para fomentar indústrias nos países da Alba; criação de uma empresa de importação e exportação; rede de armazenamento e comercialização de bens; Feira Internacional da Alba; criação de um centro de formação para a pesquisa e inovação tecnológica, assistência técnica e formação para melhorar a capacidade e qualidade produtiva.

Já dentro do contexto de crise internacional atual, durante o Quinto Encontro extraordinário Alba — TCP, ocorrido em 16 e 17 de abril deste ano, a declaração final do encontro ressalta, entre outras coisas, a necessidade de estabelecer uma nova ordem econômica internacional, que tenha entre seus princípios fundamentais a justiça e a solidariedade. Além disso:

[...] reiteraron su voluntad en unir esfuerzos para la construcción de un sistema monetario y financiero sólido y justo, regido por mecanismos de toma de decisiones transparentes y abiertos, que privilegien la participación de todos los Estados en condiciones de igualdad, independiente de los patrones neoliberales y del modelo internacional prevaleciente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuya propia naturaleza es co-responsable de los actuales desajustes (ALBA, 2009, p. 02).

Outro elemento importante de ser citado é a criação do Banco da Alba, por meio de um memorando assinado por Bolívia, Cuba, Nicarágua e Venezuela, em 6 de junho de 2007, com o objetivo de aumentar os investimentos, ampliando os programas de cooperação e dos projetos de desenvolvimento produtivo, como diz o texto do documento. Em funcionamento desde 2008, o banco servirá como um incentivador dos projetos dentro do âmbito da Alba, pois, como declarou Chávez à Telesur: “não existe desenvolvimento

econômico se não aumentarmos a capacidade de capital e, sobretudo, de investimento (BANCO ALBA..., 2008, p. 01). Esse enfoque comercial-econômico culmina na criação do Sistema Único de Compensação Regional (Sucre), uma unidade monetária virtual para a troca comercial em substituição ao dólar, que se pretende que tenha circularidade física no futuro. Seu objetivo é o de construir uma zona monetária unida e um fundo de reservas, com participação dos países-membros, para sustentar as políticas de desenvolvimento em curso.

ALBA E VENEZUELA

A vitória de Chávez no referendo revocatório em agosto de 2004 abriu espaço definitivo para uma atuação mais incisiva de seu governo nas relações internacionais, já que no plano interno, sua supremacia estava legitimada por alguns anos. Jácome (2007) estabelece essa fase como uma nova etapa na política externa, que busca consolidar a revolução bolivariana, declarada socialista, também no plano internacional, principalmente a partir da metade de 2005:

Isso significou um aumento na beligerância, pelo menos no discurso, contra os Estados Unidos; o aprofundamento dos vínculos com Cuba e outros países como Irã, Rússia, China, Coreia do Norte e Líbia; a busca de influência em processos internos dos países da região, como mostraram os casos recentes de Bolívia, Equador e Nicarágua; bem como um processo que busca reforçar a liderança presidencial, não somente no âmbito regional, mas mundial (JÁCOME, 2007, p. 68).

No plano da América Latina, por sua vez, é a consolidação de um projeto que vem, desde a Constituição Bolivariana de 1999, mudando o enfoque de atuação da Venezuela, de um país voltado para os Estados Unidos para um ator firme no subcontinente, ao mesmo tempo em que rompe — mais no discurso do que no comércio, ainda que com lentas mudanças — com o gigante do Norte. O objetivo agora é unir os vizinhos mais pobres da América numa rede de proteção contra as investidas dos países já desenvolvidos, dando um caráter mais político aos processos de integração que Chávez procura pôr em curso. “Venezuela concebe um processo de integração em bases não só econômicas, mas também profundamente políticas. Também concebe o processo de integração como um processo anticapitalista, coerente com sua visão do ‘socialismo do século XXI’” (VILLA, 2007, p. 42).

Diante disso, a Alba procura cumprir um primeiro papel que é fortalecer os países do Caribe e da América Central — histórica área de influência estadunidense —, sempre fragilizados devido a seu tamanho e sua pobreza. Por isso, a Alba está assentada em quatro elementos: complementaridade, cooperação, solidariedade e respeito pela soberania dos países. Um documento chamado “¿Qué es el Alba?”, do próprio site da entidade, evidencia esse caráter político, social e, até mesmo, ideológico:

Mientras el ALCA responde a los intereses del capital trasnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA pone el énfasis en

la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos. El ALBA se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio (BOSSI, s/d, p. 01).

Por tudo isso, e dentro da perspectiva chavista, é vital que a Alba continue atraindo os presidentes do Caribe, da América Central e da América do Sul, para que tornem a Venezuela forte externamente, diminuindo sua vulnerabilidade quanto a um possível ataque dos Estados Unidos.

CONCLUSÃO

A polarização política na Venezuela e as mudanças institucionais puseram fim aos quarenta anos de *Punto Fijo* e instauraram um novo período na política venezuelana intimamente ligado à figura de Hugo Chávez, que rompe com a “Doutrina Betancourt” e organiza as mudanças institucionais de modo a mesclar a política de Estado com a política de governo. Isso aconteceu em todos os âmbitos da política, incluindo a política externa, que é um importante instrumento da “revolução bolivariana”.

A Venezuela é um país atípico na América Latina porque tem no petróleo sua principal fonte de renda, o que fez com que sua política externa tenha sido voltada quase sempre para fora do subcontinente. Quando Chávez assume o governo, apesar da pouca mudança ocorrida nas suas relações com seu maior crítico e parceiro econômico, o discurso do governo venezuelano aponta na direção de um questionamento do modelo unilateral e hegemônico dos EUA, e da busca de um modelo mais multilateral.

Essa posição, que se mostra cada vez característica do governo venezuelano, só se torna possível devido à conjuntura internacional favorável e devido, sobretudo, à alta dos preços do petróleo. A região sul da América Latina, principalmente Brasil e Argentina, vivem conjuntura também favorável ao chavismo, principalmente depois da eleição de Lula e Nestor Kirchner, que se apresentaram como aliados ao governo de Chávez e se colocaram de forma crítica em relação à política hegemônica norte-americana.

Portanto, se num primeiro momento as preocupações externas do governo chavista foram dirigidas à rearticulação da Opep, a partir de 2001 é nítida a mudança de prioridade em direção à integração sul-americana, sobretudo em sua forma. Por um lado, Chávez propõe a Alba como alternativa à Alca. Ao contrário de uma integração comercial, a Alba seria um tipo de integração política, de apoio mútuo entre os países “bolivarianos” da América Latina. Essa proposta sensibilizou de imediato apenas Cuba e, um pouco depois, a Bolívia, com a chegada de Evo Morales ao governo, mas sensibilizou muito pouco os outros países da América do Sul. A Alba serve como importante instrumento de política externa para a Venezuela, pois amplia sua área de influência no Caribe e América Central, dando mais autonomia aos países da região, ou tentando protegê-los das investidas dos EUA.

Diante desse cenário, a entrada da Venezuela no Mercosul foi uma escolha política quase necessária, uma vez que o Mercosul é importante para o país aumentar o número

de parceiros comerciais da Venezuela, além de fortalecê-la na região. No Plano de Desenvolvimento da Nação (2001-2007), o objetivo da política externa chavista era investir no fortalecimento da CAN para que os países-membros do bloco se aproximassem, em conjunto, ao Mercosul. Entretanto, após a promulgação dos Tratados Bilaterais de Livre-Comércio com Estados Unidos pela Colômbia, Peru e Equador, essa alternativa tornou-se inviável, ocasionando a saída da Venezuela desse bloco e a subsequente entrada no Mercosul.

Portanto, como se vê, as políticas integracionistas se colocam de forma vital para a perspectiva chavista de manter seu projeto “bolivariano” vivo internamente, já que conta com o apoio dos vizinhos que possuem preocupação social e ligações populares semelhantes e veem com bons olhos um governo que esteja disposto a investir em projetos de desenvolvimento econômico e social para o subcontinente. Mas a busca por integração também permite à Venezuela almejar uma projeção na política externa, ao aumentar sua influência na região, além de obter novos parceiros comerciais que possam auxiliar o país a transformar sua cultura monoexportadora com base no petróleo para uma produção mais diversificada, reduzindo, também e com isso, a dependência a seu principal adversário no campo retórico e ideológico, colocando, assim, em prática, o que se conhece de cor e salteado no discurso chavista.

BIBLIOGRAFIA

ALBA. *Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe*. Puerto La Cruz, 2005.

_____. *Acuerdo entre el Presidente de La República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana Para Las Américas*. Havana: 2004.

_____. *Comunicado conjunto*. Havana, 2006.

_____. *Declaración Conjunta*. Havana, 2004.

_____. *Quinto Encontro Extraordinário Alba — TCP*. Cumaná, 2009.

_____. *Tratado energético del Alba*. Barquisimeto, 2007.

BACOCINA, Denize. Venezuela entra no Mercosul para reforçar integração. *BBC Brasil*. Brasília, p. 3, 04 jul. 2006. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/07/060703_venezuelamercosul1.shtml>. Acesso em: 15 maio 2009.

BANCO ALBA busca combater a dependência financeira junto às IFIs. *Adital*. Fortaleza: p. 01, 17 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=31305>>. Acesso em: 15 maio 2009.

BARROS, Pedro Silva. Governo Chávez e desenvolvimento: a política econômica em processo. São Paulo, 2007. 161 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____; HITNER, Verena. Da CAN ao Mercosul: uma análise da nova política externa venezuelana. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 20, p. 25-44, 2007.

BOSSI, Fernando R. ¿Qué es el Alba? ALBA. s/d. Disponível em: <<http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1>>. Acesso em: 20 maio 2009.

CARMO, Corival Alves. Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, Corival Alves; BARROS, Pedro Silva; MONTEIRO, Leonardo Valente. *Prêmio América do Sul — 2007 Venezuela: mudanças e perspectivas*. Brasília: FUNAG, 2007.

CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas — integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2005)*. São Paulo: LTr, 1996.

CEPAL. El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. *Textos Seleccionados*, Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL, Santiago, CEPAL, v. 2, 1998.

CERVO, Amado Luis. A política exterior da Venezuela. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena. *Os países da comunidade andina*. Volume 1. Brasília: FUNAG e IPRI, 2004.

_____. *A Venezuela e seus vizinhos*. Brasília: UNB, 2001.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA: promulgada em 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2009.

HERRERA, Laura Carolina. *El objetivo es conformar um mundo pluripolar*. Ministério de Comunicação e Informação do Governo Bolivariano da Venezuela. Caracas, 21 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.mci.gob.ve/noticiasnuev.asp?numn=10632>>. Acesso em: 10 maio 2008.

JÁCOME, Francine. Segurança e integração “bolivariana” no marco da política exterior da Venezuela (1999-2006). *Cadernos Adenauer VIII*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional, n. 1, maio 2007.

LANDER, Luis E. La reforma petrolera del gobierno Chávez. *Revista Venezolana de Economía e y Ciencias Sociales*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, v. 8, n. 2, mayo/ago. 2002.

MARREIRO, Flávia. Venezuela entra hoje no Mercosul. *Folha On Line*. São Paulo, p. 01, 4 jul. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u109108.shtml>>. Acesso em: 15 maio 2009.

MERCOSUL. *Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul*. Caracas: 2006.

_____. *Protocolo de Ouro Preto*. Ouro Preto: 1994.

_____. *Tratado de Assunção*. Assunção: 1991.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas: MPD, 2001.

MOMMER, Bernard. *Petróleo global y estado nacional*. Caracas: Comala.com, 2003.

PETRÓLEOS DE VENEZUELA S/A. *Informe de Gestión Anual 2008*. Caracas: PDVSA, 2008.

ROMERO, M. Tereza. *Política exterior venezolana*. El proyecto democrático 1958-1998. Caracas: Los libros de El Nacional, 2002.

SILVA, Laura. *Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional*. São Paulo, 2006. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SILVA, Luiz. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno do MERCOSUL. Caracas: 2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2869>. Acesso em: 6 maio 2009.

VENEZUELA (Constituição de 1999). *Constituição da República Bolivariana da Venezuela*: promulgada em 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2009.

VILLA, Rafael Duarte. Limites do ativismo venezuelano para a América do Sul. *Revista de Política Externa*, São Paulo, v. 16, 2007.

_____. *Venezuela: mudanças políticas na era Chávez*. Scielo Brasil, 2005.

RESENHA

CARLOS GUIDO Y SPANO (1827-1918)

Márcio Bobik Braga^(*)

Carlos Guido y Spano foi um dos principais poetas da Literatura Argentina. Nascido em Buenos Aires, foi filho do General Tomás Guido, que lutou ao lado de San Martín pela independência da América Espanhola. Viveu a sua adolescência no Rio de Janeiro, cidade que talvez tenha tido papel fundamental no desenvolvimento da sua sensibilidade artística, conforme sugere o trecho presente em sua autobiografia, publicada originalmente em 1874: “Llego a Río de Janeiro. ¡Salve, románticas montañas, ondas apacibles, islas pintorescas donde durante la friolera de unos diez años, corriendo la gandaya, debía deliciosamente holgazanear! ¡Si fuera yo pintor! ¿Mas qué pincel pudiera reproducir la agreste hermosura del paisaje, el verde y fresco panorama que se te presenta a la vista?”. No mesmo texto também escreve sobre a vida cotidiana na cidade carioca: “A más, andando el tiempo, y rayando ya en la juventud, de vuelta de mis excursiones montesinas, frecuentaba yo la mejor sociedad, de que era núcleo principal el salón de mi madre, asistiendo con frecuencia a las tertulias, los bailes, los espectáculos públicos. Empero, a todo prefería el ir a divagar solitario el fondo de las misteriosas florestas”. Além de seu amor pela arte e talvez pela sua sensibilidade poética, Guido y Spano não pode ficar distante dos conflitos políticos na Argentina de sua época. Fez parte de uma geração de intelectuais que procurou denunciar os prejuízos humanos da Guerra do Paraguai e que mudaria a história dos países que dela participaram. O poema *Nenia* mistura beleza com profunda tristeza nessa denúncia. Guido y Spano produziu outros textos, principalmente na imprensa de Buenos Aires, denunciando os políticos responsáveis pela guerra que destruiu uma sociedade latino-americana.

BIBLIOGRAFIA

GUIDO Y SPANO, Carlos. *Autobiografía* ou *Carta confidencial a un amigo que comete la indiscreción de publicarla*, publicada originalmente em 1879, reproduzido em *Prosa y Poesía de Guido Spano*, Editorial Universitaria de Buenos Aires (prólogo de Fermín Estrella Gutiérrez), Buenos Aires, 1964.

SHUMWAY, Nicolas. *A Invenção da Argentina*. Editora Edusp/Editora da UNB, 2008.

(*) Professor do Departamento de Economia da USP do campus de Ribeirão Preto e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina — PROLAM/USP.

NENIA⁽¹⁾

Llora, llora urutaú
En idioma guaraní
una joven paraguaya
tiernas endechas ensaya
cantando en el harpa así,
en idioma guaraní:

¡Loora, llora ũrutaú⁽²⁾
en las ramas del yatay⁽³⁾,
ya no existe el Paraguay
donde nació como tú -
lora, llora, ũrutaú!

En el dulce Lambaré
feliz era en mi cabaña
vino la guerra y su saña
no ha dejado nada en pie
En el dulce Lambaré!

¡Padre, madre, hermanos! ¡Ay!
Todo en el mundo he perdido;
en mi corazón partido
solo amargas penas hay -
¡Padre, madre, hermanos! ¡Ay!

De un verde ubirapitá
mi novio que combatió

como un héroe en el Timbó,
al pie sepultado está
de un verde ubirapitá!

Rasgado el blanco tipoy⁽⁴⁾
tengo en señal de mi duelo,
y en aquel sagrado suelo
de rodillas siempre estoy,
rasgado el blanco tipoy.

Lo mataron los cambá
no pudiéndole rendir;
él fue el último en salir
de Curuçú y Humaitá
¡Lo mataron los cambá!

¡Por qué, cielos, no morí
cuando me estrechó triunfante
entre sus brazos mi amante
después de Curupaití!
¡Por qué, cielos, no morí!...

¡Loora, llora ũrutaú
en las ramas del yatay;
ya no existe el Paraguay
donde nació como tú -
lora, llora, ũrutaú!

(1) Nenia: canción fúnebre.

(2) ũrutaú: um pássaro da região.

(3) Yatay: uma palmeira.

(4) Tipoy: uma saia usada pelas mulheres paraguaias.

Revista Cadernos PROLAM/USP
Brazilian Journal of Latin American Studies

Normas de Editoriais

Foco e Escopo

1. De acordo com a política editorial adotada pela revista, somente serão analisados, para eventual publicação, artigos, resenhas, documentos e ensaios de conteúdo inédito, tanto no país quanto no exterior. Esses textos são aqui genericamente designados “artigos” ou “artigo”. Além disso, o conteúdo do artigo deverá estar claramente relacionado com o tema da *Integração Latino-Americana*, podendo adotar diferentes perspectivas, tais como a social, política, econômica, jurídica, histórica, cultural, artística, de comunicação social. Espera-se que o artigo contribua de modo significativo ao avanço do conhecimento científico no tema da integração latino-americana.

2. Resenhas de livros recentemente publicados poderão ser consideradas para publicação, mas, de modo geral, não serão aceitas resenhas temáticas e textos essencialmente descritivos.

3. Os autores dos artigos aprovados não serão remunerados a qualquer título. A eventual publicação do artigo na revista implicará na automática transferência dos direitos autorais ao Prolam/USP. A aprovação do artigo para publicação na versão impressa da revista abrange também sua eventual publicação em mídia digital e sua inserção nos sistemas de bibliotecas da USP.

4. O artigo submetido à revista para análise deverá ser escrito em português, inglês ou espanhol e, caso seja aprovado, será aplicado no idioma em que tiver sido submetido para análise.

5. Anexos muito longos ou complexos para serem publicados, bem como as bases de dados necessárias para reproduzir os resultados empíricos do trabalho, serão oferecidos aos leitores em versão virtual.

6. Caso o artigo seja aceito para publicação, seu autor receberá 3 (três) exemplares do número da revista correspondente.

7. Os artigos submetidos à revista para análise serão avaliados pelo Corpo Editorial, com o auxílio de dois consultores *ad hoc* que serão escolhidos pelo Editor. As atividades dos consultores *ad hoc* são realizadas de forma duplamente anônima: o autor não saberá quem são os consultores *ad hoc*, nem eles quem é o autor. Dessa análise poderá resultar a aceitação do artigo, condicionada, ou não, à realização de alterações pelo respectivo autor; a sua rejeição, com ou sem a recomendação de nova submissão depois de modificações; ou a sua rejeição definitiva. No caso de uma segunda submissão, a rotina de análise se repetirá até que uma decisão final de rejeição ou aceitação seja alcançada. O processamento do artigo é conduzido pelo Editor, a quem compete a comunicação com o respectivo autor.

8. A decisão final quanto à publicação dos artigos cabe ao Corpo Editorial, que se reúne ordinariamente para decidir a composição de cada um dos números da revista, por recomendação do Editor. A aprovação do artigo para publicação será comunicada por escrito ao seu autor.

Limitação de Responsabilidades

As opiniões, interpretações e análises contidas em cada artigo publicado são de exclusiva e inteira responsabilidade dos respectivos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Prolam/USP.

Termos de Uso

É permitida a cópia, reprodução e distribuição de textos, imagens, dados e demais arquivos, no todo ou em parte, em qualquer formato ou meio, desde que sejam observadas as seguintes regras:

a. O uso do material copiado deve se destinar apenas a fins educacionais, de pesquisa, uso pessoal, circulação interna ou outros usos não comerciais. Reprodução para fins comerciais são proibidas;

b. O material deve ser reproduzido sem sofrer qualquer alteração ou edição de conteúdo em relação ao original;

c. A reprodução deverá ser acompanhada da citação da fonte, no seguinte formato: Fonte: Revista Cadernos Prolam/USP. Brazilian Journal of Latin American Studies; e

d. Os nomes e endereços informados na revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

Diretrizes para Autores

Para submeter um artigo à revista, o autor deverá fornecer o texto em formato digital, como um arquivo produzido pelo programa Microsoft Office Word. Gráficos devem ser enviados em arquivo separado. Cada autor deverá se identificar com nome, endereço eletrônico, titulação, instituição a que pertence, localidade e país. O texto contido no arquivo deverá observar as seguintes normas:

a. O texto deverá ser digitado com o tipo Times New Roman de corpo 12, com espaçamento 1,5 entre linhas. As margens esquerda, direita, superior e inferior, de cada lauda, deverão ser de 3 cm.

b. Os artigos deverão ter, no máximo, 25 laudas, e as resenhas bibliográficas não deverão ultrapassar 10 laudas.

c. O artigo, escrito em português, espanhol ou inglês, deverá ser apresentado com título em português e inglês e com um resumo de cerca de 100 palavras — em português e em inglês — que ofereça visão sumária do seu objetivo, metodologia empregada e dos principais resultados alcançados.

d. Os gráficos, mapas e outros elementos gráficos deverão ser apresentados na forma de arte-final, sendo sua nitidez requisito indispensável para eventual aceitação do artigo para publicação.

e. Equações matemáticas deverão ser alinhadas à esquerda e numeradas sequencialmente à direita. Deverão ser digitadas no próprio texto com o uso do processador de equações do Microsoft Office Word. Deverá ser utilizada a convenção-padrão daquele

programa para formatação dos diferentes tipos de entidades que aparecem nas equações (símbolos matemáticos, texto, vetores etc.). Quando a derivação delas for apresentada de modo sintético, o autor fornecerá a derivação completa em anexo, para facilitar as atividades dos consultores *ad hoc* e do Corpo Editorial.

f. A referência completa de todos os textos citados deverá ser apresentada no fim do artigo, em ordem alfabética, conforme indica a Associação Brasileira de Normas Técnicas/ABNT por meio da NBR 6023, contendo: no caso de livros — nome completo do autor, título completo, nome e número da série ou coleção (se houver), edição, local, editora, ano da publicação; e, no caso de artigos de periódicos — nome completo do autor, título completo do artigo, título completo do periódico, local, número das páginas, mês e ano da publicação.

Exemplo:

HICKS, John Richard. *Value and capital*. Oxford: Clarendon Press, 1974.

HICKS, John Richard. Mr. Keynes and the “classics”: a suggested interpretation. *Econometrica*, v. 5, n. 3, p. 147-155, abr. 1937.

HICKS, John Richard. Ricardo’s theory of distribution. In: PESTON, MAURICE HARRY; CORRY, BERNARD. (Eds.). *Essays in honour of Lord Robbins*. London: Weidenfeld, 1972.

g. As notas de rodapé deverão ser numeradas sequencialmente, digitadas em tipo Times New Roman de corpo 10, com espaçamento 1 entre linhas, e deverão ser utilizadas parcimoniosamente.

h. As citações bibliográficas deverão ser incluídas no próprio texto e devem aparecer como indica a Associação Brasileira de Normas Técnicas/ABNT por meio da NBR 10520, por exemplo, ao formato “Hicks (1939)” ou “Hicks (1939, p. 36-37)” ou “(HICKS, 1939, p. 36-37)”.

i. As tabelas deverão ter título, ser numeradas sequencialmente e todas as colunas e linhas rotuladas. Deverão ser digitadas no tipo Arial de corpo 9, com espaçamento 1 entre linhas.

Itens de Verificação para Submissão

Os examinadores designados para a análise do artigo submetido à revista verificarão se o texto preenche os requisitos formais e materiais acima mencionados e também verificarão se:

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. O examinador justificará sua manifestação em “Comentários ao Editor”.

2. Todos os endereços de páginas na Internet (URLs), incluídos no texto (Ex.: <http://www.ibict.br>), estão ativos e prontos para acesso.

3. O texto emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); com figuras e tabelas inseridas no corpo do texto e não em seu final.

Serão devolvidos aos autores os artigos que não estiverem de acordo com as normas aqui estabelecidas.

Agradecimentos

O Conselho Editorial da Revista Cadernos PROLAM/USP agradece aos colaboradores que participaram como pareceristas nas edições de 2009:

Amaury Patrick Gremaud

Elizabeth Balbachevsky

Fausto Saretta

Gladys Beatriz Barreyro

Luiz Antonio Lindo

Márcio Bobik Braga

Maria Cristina Cacciamali

Oswaldo Coggiola

Renato Seixas

Shiguenoli Miyamoto

Umberto Celli Júnior

Vivian Grace Fernandez Dávila Urquidi

Wagner Menezes

Endereço PROLAM/USP
Rua do Anfiteatro, 181 — Colmeias — Favo 1
CEP: 05508-060 — Cidade Universitária/SP
Fone/Fax: 3091-3589 / 3091-3587 / 3815-0167
prolam@usp.br
www.usp.br/prolam

