



# CADERNOS PROLAM/USP

14

---

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

---



USP

LT<sup>It</sup>



## TECNOLOGÍA ADMINISTRATIVA PARA LAS COOPERATIVAS

Omaira García de Berrios  
Mayra Alejandra B. de Peña  
María Halmendra B. de Gotopo(\*)

**Resumen:** La vulnerabilidad del mundo de los negocios, en las últimas tendencias en el contexto venezolano, así como las exigencias de flexibilización estructural, plantean requerimientos o demandas muy específicas, acerca de formas de organización; exigiendo éstas, mejores representaciones estructurales y organizacionales para incrementar y mantener su nivel de cohesión institucional, complementariedad e integración, productividad y capacidad de innovación. Es la necesidad de manejar la tecnología administrativa, como sistema de funciones, cargos, puestos, procesos, procedimientos, operaciones y tareas, sobre la base de los cuales se cumplen niveles deseados de desempeño. Sin embargo, es notorio, en Venezuela, que existen signos de resistencia que dificultan las propuestas de cambio organizacional; algunas de los más relevantes signos de resistencia se encuentran en las estructuras jerárquicas, líneas de mando rígidas y centralización del poder y la autoridad; ante esto, el fenómeno del cooperativismo en Venezuela se presenta como alternativa viable para dar respuestas a estas exigencias de cohesión, complementariedad institucional, productividad e innovación, entre otras. El presente documento ofrece una reflexión al respecto, basándose en una revisión bibliográfica-documental, para analizar la situación administrativa-procedimental, en el contexto de las cooperativas en Venezuela. Se pone especial énfasis en términos administrativos como la toma de decisiones, estructura, criterios de organización y establecimiento de relaciones de trabajo en cooperativas venezolanas, las cuales por su naturaleza, exigen concepciones y aplicaciones distintas sobre estos aspectos organizacionales.

**Palabras-clave:** Cooperativas, Tecnología Administrativa, Relaciones de Trabajo, Venezuela.

**Abstract:** The vulnerability of the business world, in the last trends in the Venezuelan context, as well as the requirements of structural flexibilization, they raise requirements or very specific demands on forms of organization. The demands are centred on, better structural representations to increase and to support the level of the institutional cohesion, complementarity and integration; productivity and the capacity of innovation. It is the need to handle the administrative technology, as system of functions, charges, positions (places), processes, procedures, operations and tasks, on the base of which the wished levels of performance are fulfilled or discharged. Nevertheless, it is well-known in Venezuela that exist signs of resistance that impede the offers of organizational changes; some of the most relevant signs of resistance are in the hierarchic structures, rigid lines of control, power centralization and authority. In front of these, cooperativism it appears as a viable alternative to answer to the needs of changes. The present document offers a reflection in the matter, based on a bibliographical — documentary review, to analyze the administrative-procedural situation of the cooperatives in Venezuela. It emphasis the administrative terms, the processes of decisions, structure, criteria of organization and the labour relations at the Venezuelan cooperatives, which for their nature, demand conceptions and different applications on these aspects.

**Keywords:** Cooperatives, Administrative Technology, Labour Relations, Venezuela.

(\*) Omaira García de Berrios: Dra. Ciencias Humanas y Profesora Titular de la Universidad de los Andes (ULA). *E-mail:* omairadeberrios@hotmail.com. Mayra Alejandra B. de Peña: Lic. en Comunicación Social y colaboradora de ULA. *E-mail:* mayraleberrios@hotmail.com. María Halmendra B. de Gotopo: Lic. en Administración de Empresas y Profesora de la Universidad de los Andes (ULA). *E-mail:* mariahalmendras@hotmail.com. Recibido em 27.8.08 e aceito em 27.4.09.



## INTRODUCCIÓN

Se hace referencia a “tecnología” no solo en el sector en el área tradicional de la técnica mecánica o industrial; así, el mundo empresarial cualquiera que sea la naturaleza de la empresa, ha acuñado efectivamente el término “tecnología administrativa” para dar cuenta de un sistema o conjunto de sistemas dentro de la empresa que se comportan como los motores, que generan toda la energía, el movimiento, el desenvolvimiento, es decir, todo el trabajo necesario para resolver problemas difíciles como lo expresa Bunge (1999) y mantenerse como organismo productivo. A propósito de la condición de organismo productivo, en este estudio se trabaja sobre la base de generar reflexiones y construir posiciones en torno a la organización del trabajo y las relaciones de trabajo — tecnología administrativa — en el ámbito cooperativo. Los estudios en este campo involucran diversas disciplinas que dan cuenta de la complejidad de este fenómeno social, que recorre por diferentes disciplinas, tales como, economía, política, derecho, contabilidad, sociología, administración, historia, metodología y ciencias de la educación, entre otras. De acuerdo a esta multidisciplinariedad se pueden mencionar ciertas dimensiones o ámbitos del análisis del fenómeno cooperativista:

En primer lugar, el fenómeno cooperativista puede estudiarse desde la dimensión que exalta aspectos relacionados con las *actividades de producir y de prestar servicios*, lo cual hace referencia a los niveles de producción, a los servicios internos de control, establecimiento de parámetros de calidad, proyección de impactos económicos locales/regionales, previsión oportuna de la modernización técnica, planificación de la innovación, entre tantos; en segundo lugar, existe la dimensión que devela los elementos relacionados con los *requerimientos socio-económicos*, dentro de lo cual se hace mención a recursos técnicos, humanos, ingresos, gastos, participación e impacto en la comunidad, acciones y estrategias socio-empresariales, generación de empleo, integración social y económica, rol como instrumento de desarrollo, entre otros.

En tercer lugar, el análisis cooperativista puede exaltar la dimensión que contiene *aspectos socio-culturales*, los cuales hacen referencia a modos de vida, sistemas de valores, articulación de la diversidad, cultura de dependencia-laboral, institucional, administrativa e ideológica — desarrollo humano, educación solidaria, difusión y socialización de la información, impacto en la sociedad — pobreza, seguridad social, aspectos laborales —, entre otros; en cuarto lugar, un análisis del fenómeno cooperativista se cubre mediante la dimensión que hace referencia a *aspectos institucionales*, tales como, mecanismos legislativos y normativos, coordinación de acciones, políticas públicas para el fomento y promoción por parte del Estado, establecimiento de mecanismos de apoyo, tales como asistencia técnica y financiera, creación de instrumentos de evaluación, inspección, control y vigilancia, vías para lograr reconocimiento y legitimidad, relación con otras organizaciones públicas y privadas, entre tantos.

En quinto lugar, el cooperativismo puede abordarse desde el estudio de la *dimensión organizacional*, dentro de lo cual se develen los principales aspectos referidos a estructura, toma de decisiones, gestión administrativa, requerimiento y composición del capital humano, lo cual incluye, a su vez, la formación, capacitación, educación, procesos requeridos de actualización profesional para adaptarse a las nuevas modalidades de trabajo, factores de



motivación, conocimiento, entre tantos. Estos aspectos son los que se refieren a la tecnología administrativa, como la base para el logro de niveles deseados de desempeño organizacional. Y en sexto lugar, se estudia el fenómeno cooperativista cubriendo los aspectos importantes en relación con el *aporte y beneficio a la comunidad*, lo cual incluye, por una parte, la referencia a proyectos sociales, impacto social logrado, entre muchos otros aspectos; y por otra parte, cubre la acción gerencial o empresarial, en lo cual se hace referencia a las estrategias para la productividad, competitividad e innovación, así como a las capacidades para el desarrollo tecnológico.

Adicionalmente, apoyando a Levin (2003), se pueden mencionar algunos aspectos del análisis cooperativista que no pudieran perderse de vista, como lo son, en primer instancia, la referencia a la *dinámica y equilibrio estructural*, dinámica y flexibilidad de los procesos y a la dinámica comunicacional; tales aspectos han sido considerados como limitantes y/o dinamizadores de cada sector cooperativista, en los sistemas financieros cooperativos, servicios públicos cooperativos, cooperativas de trabajo, cooperativas agrícolas e institutos de educación cooperativa. En segunda instancia, se requiere dentro del análisis del fenómeno cooperativista, la referencia a *modelos y principios cooperativos*, que incluyen tipologías, *valores y ética*, educación cooperativa, racionalidad presente en las cooperativas, definición de variables sociales capaces de medir el cumplimiento de los valores y principios cooperativos, entre otros.

Así mismo, esta referencia a modelos y principios cooperativos, dentro del análisis cooperativista, incluye la *dinámica de los procesos históricos* o las secuencias de desarrollo histórico del movimiento, que permiten explicar las formas y *particularidades del cooperativismo* y analizar su evolución histórica en diferentes sectores, así como la inserción territorial (desarrollo y contribución del sector desde perspectivas locales y regionales). Esta referencia a modelos y principios cooperativos incluye también *aspectos administrativo-contables* y análisis de la política económica (interpretación del fenómeno cooperativista a la luz de procesos económicos, políticos y sociales de manera de reflejar su impacto en la conformación de redes sociales).

Es una complejidad de factores que se requieren tomar en consideración en un análisis del fenómeno cooperativista; de ahí emerge la necesidad de generar un marco teórico integrado, de análisis, investigación y síntesis que contemple la diversidad de estas opciones y perspectivas, y de esta manera, ofrecer fuentes de interpretación y explicación de las formas emergentes de organización y del establecimiento de relaciones laborales considerando contextos específicos y generales.

## DIMENSIONES TEÓRICAS A DEFINIR DENTRO DEL FENÓMENO COOPERATIVISTA

Se conoce en el lenguaje administrativo sobre la diversidad de modelos de relaciones laborales y sobre la existencia de esquemas de organización del trabajo formal, no formal, temporal y/o permanente, para resolver situaciones específicas de desempeño o funcionamiento. En la discusión del cooperativismo Lucena (2005) devela algunos elementos importantes relacionados con *formas de organización* para plantear soluciones a los



compromisos (más que conflictos) laborales en esquemas cooperativos; así mismo, hace referencia a la necesidad de generar consistencia del fenómeno cooperativo con las *experiencias productivas y administrativas* que generan mayor valor agregado al sistema productivo. También hace hincapié en la necesidad de unificar y dilucidar los *aspectos jurídicos propios* para sistematizar las *decisiones cooperativas*, así como para alcanzar la *unificación de intereses* entre los actores sociales.

El fomento del fenómeno cooperativista ha estado orientado a tomar decisiones para minimizar los problemas de desocupación, entre otros muchos aspectos; decisiones y problemas propios de países cuya historia económica está marcada por planes no muy fructíferos acerca de su desarrollo económico. Al respecto, Lima (2004) en la referencia al fenómeno del cooperativismo, introduce la expresión “reestructuración productiva” como la referencia al retorno del cooperativismo, específicamente en la toma de decisiones para resolver problemas de desempleo.

Se estima que el fenómeno cooperativista en su análisis y composición teórico-práctica debe involucrar los aspectos relacionados con la mejora de la relación laboral, garantizando en gran medida *ingresos estables* mediante el aprovechamiento de habilidades y destrezas productivas de las comunidades. Así el cooperativismo se fundamenta en principios que trascienden la dimensión económica — o economicista — que caracteriza a una empresa no cooperativista; estos principios que trascienden son los que exaltan a la *soberanía y libertad de trabajo*, honran la *participación* voluntaria y directa sin segregación política, social o religiosa; enaltecen la participación de sus miembros en la toma de decisiones, de forma democrática, donde a cada miembro se le hace valer su voto, se le posibilita planes de educación y formación continua, garantizando con estas acciones el cumplimiento de los principios consecuentes como la equidad, la colaboración y el compromiso colectivo.

Pese a algunas o muchas ventajas del fenómeno cooperativista y su adaptación a la solución de problemas organizacionales, existen algunas muy notables diferencias con el modelo de empresa no cooperativa o de generación y acumulación de riqueza; modelo mediante el cual se exalta la *dimensión jerárquica* de los cargos y puestos como aspecto neurálgico de la estructura organizacional; consecuentemente a esta reticencia referida a la jerarquía organizacional, existe otra gran diferencia referida al *sistema de autoridad* como forma de manejar las relaciones de trabajo. En el mundo empresarial enmarcado en la lógica no cooperativista la autoridad o sistemas de autoridad es la mejor y casi única forma de ejercer el control sobre los subordinados y miembros en general de la organización. Así, se han hecho imprescindibles los sistemas de autoridad formal para manejar las relaciones laborales, para conformar modelos de comportamiento, mecanismos de control social, desarrollar esquemas de incentivos, programar decisiones estructurales, y asegurar los sistemas de evaluación de desempeño.

Convergen posiciones casi antagónicas referidas a las ventajas, beneficios, conveniencia o permanencia del fenómeno cooperativista. Igualmente ha habido resistencia para reconocerle el impacto socio-económico, el valor dentro de los programas de desarrollo de cada país, la precisión de indicadores y de acciones muy puntuales, que marcan el funcionamiento favorable de este sistema cooperativista. Así mismo se mantiene una tendencia a



la negación de elementos positivos, que requieren su divulgación como forma de concreción del desarrollo sustentable.

En el análisis de las dimensiones teóricas que incluyen los esquemas organizacionales para cooperativas, es importante reflexionar, entre tantos elementos, acerca de la existencia de leyes y regulaciones que favorecen a algunos sectores económicos y desfavorecen a algunos otros sectores a los cuales se aprecia más debilitados; de la misma forma se observa la preeminencia de fenómenos como el neoliberalismo económico, el progreso de las tecnologías de información y comunicación, la propensión hacia las fusiones de empresas y de capitales, las alianzas, las contrataciones, la comercialización de consorcios, las preocupaciones bio-éticas, bio-tecnológicas, ético-ambientales, y la vulnerabilidad de la conducta del mercado y los consumidores, entre otros; todo lo cual requiere mecanismos de arreglo y adaptación en las empresas, y mucho más necesario para las cooperativas, es el reconocimiento de estos fenómenos y la forma más segura de enfrentarlos.

La regla de oro, para las compañías de cualquiera que sea su naturaleza, es la adopción de mecanismos internos para reconocer y ajustarse a elementos externos, o lo que se denomina preparar las correctas *respuestas al entorno*; y en este aspecto es donde las empresas han podido equivocarse o desgastarse tratando de identificar y responder a fluctuaciones, demandas e imprevistos del medio ambiente externo, y sin embargo, pueden haber podido no satisfacer sus intereses y estar a espaldas a éste; no obstante las empresas siguen “vivas”. Pero en el caso de las cooperativas, la situación es más seria, en relación con la satisfacción de demandas del medio externo; en tanto que por los principios en los cuales se fundamenta la labor cooperativista, este medio externo determina su condición de organismo “vivo”, es el medio externo quien incide directamente en la supervivencia de una cooperativa, más no, los mecanismos internos de respuesta, como en caso de las empresas no cooperativas. Es decir, este medio externo es importante en el caso de empresas no cooperativas, más para las cooperativas ese medio externo es lo principal.

La influencia del medio externo, es muy determinante en ambos tipos de entes; ya para el mundo de empresas no cooperativas éste queda reflejado en las propias estructuras organizacionales, en tanto a él responden muchas de las políticas, normas y reglas que se fijan, las contrataciones que realizan, el tipo de profesional que requieren, el tipo de producto o servicio que fabrican; muy a pesar de que en buena parte del desenvolvimiento general de las empresas no cooperativas, este medio externo puede no estar satisfaciendo como éste lo demanda, y sin embargo sigue siendo tan determinante. Mucho más exigente y determinante es el tratamiento del medio externo en el caso de las cooperativas, pues en la relación con este medio externo y las respuestas asertivas hacia él, está el éxito de las cooperativas; de tal forma que no podría haber cooperativas sin la conformación de un entorno al cual genere el impacto y satisfaga demandas.

En la primera década del presente siglo XXI, se han desatado trascendentales innovaciones en la constitución y leyes de países latinoamericanos y europeos; las mismas pautan la preeminencia del carácter empresarial de las cooperativas a fin de facilitarles su capacidad de hacer frente a requerimientos de calificación, integración, y alianzas, entre otros prospectos. Se puede observar que en el lenguaje cooperativista está planteado la unificación de aspectos legales relacionados con el carácter empresarial; de ahí que la



legislación cooperativa, afirma Sampaio *et al.* (2003), tiende a recibir modificaciones, como manera de dar respuesta a perspectivas económicas y productivas, sin desmedro de los alcances sociales y colectivos, para generar mayor flexibilidad del movimiento cooperativista frente a las coyunturas de colectivos no inmediatos o mercados potenciales.

Las categorías de los cambios que suceden en el mundo cooperativista, son efectos de las demandas del entorno igualmente cambiante, y permiten a las cooperativas crear fortalezas en el ámbito de sus niveles de gerencia, estructura organizativa y plataforma tecnológica; esto es un parámetro que reclama detenimiento y análisis, pues es la raíz de posibles distorsiones de la dimensión cooperativista propiamente dicha o auténtico cooperativismo; por cuanto puede reducir a dimensiones eficientistas, racionalistas, economicistas, y jerarquistas, todo un trabajo de solidaridad, operación conjunta, subsidiariedad, sostenibilidad, y sustentabilidad, los cuales han sido los pilares fundamentales de este movimiento.

El cooperativismo, según Martí *et al.* (2004, p. 82), es un fenómeno histórico desplegado en el contexto moderno pero es fundamentalmente diferente de los modelos económicos tradicionales. Las estructuras cooperativistas y sus esquemas organizativos exigen un tratamiento teórico auténtico, específicamente en lo relacionado a las propiedades diferenciales de la empresa no cooperativa, su intra e inter-funcionamiento, su respuesta a lo interno y a lo externo, sus esquemas de planificación, organización, dirección, coordinación y control, es decir, su proceso administrativo.

A pesar de que el cooperativismo estableció desde sus inicios, en la Europa del siglo XIX, la disposición y autodeterminación de los trabajadores en contra de las consecuencias de la enajenación de la fuerza de trabajo propia del sistema capitalista, la acepción tradicional como organización que emerge para satisfacer el requerimiento de la solidaridad, unión, apoyo mutuo — contribuyendo para tales efectos con trabajo y recursos económicos — ha presentado, algunas importantes modificaciones, apoyando a de Sárraga (2002), a consecuencia de la complejidad del medio externo; modificaciones éstas que pueden expresarse dentro de otros aspectos, por los diferentes tipos de cooperativas que existen.

## EMERGEN TIPOS DE COOPERATIVAS Y TIPOS DE RELACIONES LABORALES

Es importante, en el análisis a los aspectos laborales de las cooperativas, considerar las especificaciones contenidas en el documento Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina — Bogotá D. E. Colombia, noviembre 1988 — denominado “Proyecto OCA 1988”, donde se precisan tipos o modalidades de éstas en función a tipos y modalidades de actores principales; de allí que existen cooperativas de trabajadores, consumidores o de usuarios y mixtas; las cuales desarrollan un tipo de servicio o servicios de distinta naturaleza. Tradicionalmente, estos tipos de cooperativas se han expandido como las más notables, que definieron el concepto de cooperativismo; pero, dado el reconocimiento de muchas de las bondades del trabajo cooperativista, se ha implementado este modelo para desarrollar actividades de distinta naturaleza.

Se reconoce una compleja tipología de las cooperativas que ha permitido ubicarlas en clases o grupos de cooperativas. Su clasificación puede responder entre otros aspectos al



origen de éstas, al medio externo que las determina, al alcance social, a la naturaleza cultural, para hacer de esta clasificación de cooperativas un tema de complejo análisis. De acuerdo a Cornforth (1983), citado por Carter (2003) y Lima (2004), existen grupos de cooperativas, que se han podido determinar en este tipo de clases, a partir de las últimas décadas del pasado siglo XX. En una primera clase o grupo de cooperativas están las populares, las que se forman a partir de una *propuesta de solución a los problemas de desempleo*, para cuyos propósitos se agrega la conformación de estas cooperativas a los proyectos de la administración pública, a quien le compete proponer salidas en momentos de crisis económico-social. A este grupo de cooperativas populares se agregan las cooperativas que emergen de grupos sociales, quienes en la defensa de intereses democráticos se organizan para *defender la preeminencia de los derechos de un colectivo*; de allí que en este tipo de cooperativas populares, estén ligados intereses políticos por encima de los económicos. A este tipo corresponden las fomentadas por PDVSA en Venezuela; al respecto, para los momentos del denominado paro petrolero en el año 2002, se crearon las cooperativas populares que se encargaron de distribuir combustible hacia el centro del país, con lo cual se beneficiaron más de 500 familias que vivían en las adyacencias de las instalaciones petroleras del llenadero de Yagua ubicado en el Estado Carabobo. Se señala, para la fecha del 19 de abril del 2003, en el portal de [aporrea.org](http://aporrea.org), tomado de la agencia Venezolana de Prensa “venpres”, que de acuerdo a las palabras del Presidente de la estatal, la distribución de combustible, anteriormente en manos de las contratistas de Petróleos de Venezuela (PDVSA), pasaba a ser controlada por cooperativas populares organizadas, que tendrán una ruta de distribución hacia la zona central del país, en su inicio. También señalaba para entonces, el Presidente de la estatal, que la figura de las cooperativas populares forma parte de la “nueva concepción”, la cual está orientada a instaurar la integración de la industria con las comunidades organizadas, que fueron eje importante en la recuperación de las actividades petroleras en el país durante la paralización de la industria en los meses de diciembre y enero del año 2002.

En referencia a las cooperativas populares de la estatal venezolana PDVSA, su Presidente resaltaba que su creación formaba parte de un plan para la puesta en marcha de programas de participación de cooperativas y comunidades organizadas, con lo cual, se han creado asociaciones para la distribución de combustible, además de las que asumirán los servicios y operaciones de la industria, como mantenimiento, alimentación, dotación de uniformes, dotación de herramientas, trabajos menores y todo lo que pueda generar trabajo alrededor de la industria petrolera.

A una segunda clasificación de cooperativas pertenecen un tipo muy especial de organización, referido a las cooperativas que se organizan a partir del *traspaso de los medios de producción de una empresa*, bien por razones de operatividad, bien por acuerdos tripartitas — gobierno nacional, propietarios y trabajadores — o bien por razones de ideología. En referencia a este tipo de cooperativas, se conocen algunos casos en Venezuela, como el de CVG Proforca, donde, según notas de la Agencia Bolivariana de Noticias en su portal electrónico del día 11 de enero de 2007, que en el mes de marzo 2005 fue paralizado el proceso de entrega a una transnacional finlandesa de 150 mil hectáreas para una planta de pulpa de papel periódico, lo que significaba que toda esa industria iba a ser transnacional;





pero el Gobierno nacional, a través de CVG Proforca impulsando la conformación de cooperativas como ejes motorizadores del nuevo tejido socioeconómico desde el sector forestal, dio a las cooperativas las etapas de recolección de las semillas en el vivero, la plantación, el manejo, el aprovechamiento y el aserradero.

A este segundo grupo de cooperativas pertenecen las que han sido identificadas como *de rescate o recuperación* de un tipo de empresa que atraviesa o da signos de quiebra; empresa o actividad empresarial a la cual se intenta salvar la composición de sus activos, mediante el traspaso de la administración de éstos, a una cooperativa para su recuperación. Son empresas rescatadas por los trabajadores como medida para salvar sus puestos de trabajo, fenómeno que se viene presentando cada vez con mayor intensidad, fundamentalmente, en los países del cono sur de América.

En Venezuela, respecto a este tipo de cooperativas, existe el caso de Invepal, Industria Venezolana Endógena del Papel (ex Venepal), y de Inveval, Industria Venezolana Endógena de Válvulas (ex Constructora Nacional de Válvulas), señalados por Mario López y Milton D'León de la Juventud de Izquierda Revolucionaria de Venezuela (que integra entre otras organizaciones a la Liga Estrategia Revolucionaria de Brasil), en artículo publicado el día 23.8.2008 por el portal de esta agrupación, donde se expresa que los dueños de estas empresas declararon quiebra y se negaban a cumplir con las indemnizaciones correspondientes a los trabajadores; como respuesta, los obreros toman las fábricas durante varios meses; el gobierno, luego de otorgarles créditos a los empresarios, y luego de intentar conciliar con los patrones sin ser correspondido, decide declarar de utilidad pública las empresas — con aprobación unánime de la Asamblea Nacional — y expropiarlas con la correspondiente indemnización. Pero el Estado asume el 51% de las acciones, y los trabajadores, a quienes se les exige conformarse en cooperativa, el 49% restante. En este caso, además de convertir en accionistas a los trabajadores, es el Estado quien tiene la última palabra en la administración, pues es dueño de la mayoría de las acciones.

También en la referencia al tipo de cooperativas de rescate, está otro caso en Venezuela, el de la empresa Invetex, Industria Venezolana Endógena de Textiles, tomado de la misma fuente, en donde se expresa que el Estado asume el 51% de las acciones, y el resto se las reparten entre el patrón y los trabajadores. El sindicato de hecho deja de existir en todos estos casos, siendo que los trabajadores, al ser accionistas y conformados como cooperativas, pierden todos los derechos laborales garantizados por ley pues ahora son “socios”.

Un tercer y último grupo o tipo de cooperativas, son las cooperativas que arrojan una figura controversial denominada “terciarización”, según la cual, las empresas — propietarias de los medios de producción — con miras a reducir costos y evitar pasivos laborales, mantienen en la condición de contratación — mercerizados — a un grupo de trabajadores a quienes solo bajo la forma de organización cooperativa pueden aprobar contratación o sub-contratación para la prestación de servicios a la empresa. Es el tipo o clase de cooperativas no honra, como fundamental o prioritario, el interés por sostener principios de solidaridad, unión, ayuda mutua, también se estima que no exalta la defensa de valores democráticos y políticos. Su propósito es que el trabajador se organice de manera independiente con respecto a la empresa, y se responsabilice por el desempeño de algún tipo de servicio a la empresa; librando a ésta de sus deberes sociales. En el caso específico de Venezuela se citan algunos ejemplos, a saber:

Con el lema de “Esquemas Asociativos Solidarios” la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv), adelanta la contratación de 11 cooperativas de diferentes regiones del país que prestarán servicios de limpieza y de mantenimiento integral a la infraestructura de la estatal telefónica. Así señala el portal de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela “Cantv” el día 23.8.2008, desde cuyo sitio se aprecia que en Cantv a partir de su nacionalización, 133 cooperativas se encuentran en proceso de conformación y contratación, agrupando a más de 2 mil 700 trabajadoras y trabajadores, y con la firma de más de 50 contratos con la empresa estatal de telecomunicaciones se materializan los avances conseguidos por la nueva gestión en su camino hacia convertirse en Empresa Socialista del Estado; más no se señala concretamente que se maneja la tercerización como nueva forma de organizar el trabajo.

Es así como en la búsqueda de nuevas formas de organización que permitan superar las crisis económicas, las contracciones del mercado y la volatilidad del entorno, muchas empresas se han detenido a analizar la organización cooperativa como alternativa viable. Para ello recurren a la externalización de actividades no medulares y/o a la subcontratación donde la figura cooperativa se transforma en el factor de éxito de las estrategias de sustentabilidad e integración. Es por esto que se plantean ciertas dudas ante este proceso de conversión, ya que en ocasiones obedece más a criterios surgidos por intereses empresariales; en algunos casos puede entenderse más como un cooperativismo negociado, trabajadores-empresa, inducido por la empresa o el gobierno, que como un cooperativismo tradicional donde sus miembros toman la iniciativa por cuenta propia.

Frente a esta opción de externalización — cooperativas para tercerizados —, los trabajadores consideran la forma cooperativa como una alternativa ante la posible pérdida de empleos para sostener una oportunidad acorde con sus proyectos de vida. De aquí que los trabajadores asalariados devienen en cooperativistas forzados ante la falta de opciones. La empresa lo propicia para enfrentar condiciones adversas que la obligan a reducir costos — eminentemente una razón operativa — o como estrategia supuestamente de integración, para mantener su condición corporativa.

En la mayoría de los casos, esta opción de crear cooperativas bajo la figura de externalización — o tercerización —, más que referirse a ellas como encubrimiento de la relación laboral, se han denominado de trabajo asociado. Esta asociación se da porque se permite una asociación en forma autónoma con posibilidad de generar empleo con propiedad conjunta y gestión participativa-democrática. Esta forma asociada ha venido orientando la discusión acerca de la posibilidad de adscribirse a las regulaciones de la legislación laboral, en tanto que, según Ortiz (1989), en ellas se dan alternativamente la forma de organización de trabajo con libertad de asociación y/o la forma de organización del trabajo con socios organizados bajo subordinación de unidades administradoras de los contratos mediante los cuales funcionan.

#### **EXTERNALIZACIÓN O TERCERIZACIÓN COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO: ¿VENTAJA O DESVENTAJA?**

Se establece la tercerización también expresada como externalización, como tecnología administrativa para el funcionamiento de un tipo de cooperativa, conformada por



antiguos funcionarios que establecen una relación jurídica de trabajo — contratos — con sus anteriores jefes; dándole un giro en positivo al esquema de ventajas competitivas relacionadas con mecanismos de selección y manejo de personal; según lo cual estarían reflejando una mayor ventaja frente a las empresas que deben administrar grandes volúmenes de pasivo laboral. Según algunos criterios, se trata de una tecnología administrativa que provee ventaja competitiva; no obstante, en la discusión de esta materia puede encontrarse posiciones contrarias; y lo que se concibe como ventaja competitiva, puede convertirse en una debilidad administrativa o más aún, en una amenaza — por cuanto viene del medio con quien establece relaciones — en tanto que en esta forma de cooperativa de la tercerización, se mantiene oculta una relación de subordinación con la empresa contratante — antes los patronos — sin que se requiera la presencia de la legislación laboral con la cual pudieran los tercerizados proteger sus derechos.

Frente a posiciones encontradas respecto a la organización del trabajo en este tipo de cooperativas de la tercerización, también hay argumentos de que se han encontrado casos en los cuales se ha usado esta forma de organización con un carácter conveniente, no encubriendo una relación laboral, no en detrimento de los derechos de los trabajadores y favoreciendo un desenvolvimiento administrativo en donde priva la autonomía de la cooperativa en las formas de organización del trabajo, y respetando el derecho a garantizar las condiciones de trabajo de sus asociados.

Al respecto, en el caso venezolano, de acuerdo a la Agencia Bolivariana de Noticias, en información del 24 de agosto de 2008, en su portal electrónico, señala que pueden estar dándose situaciones dicotómicas, sin poder determinar con precisión que sea una ventaja o una desventaja la tercerización. Es el caso de que el gobierno nacional, en voz del ministro del Poder Popular para el Trabajo, rechaza a la figura de la tercerización de los puestos de trabajo — tanto en la Siderúrgica del Orinoco (Sidor) como del resto de los ambientes laborales del país — argumentando que todo trabajador que esté tercerizado en cualquier empresa del país tiene que ser absorbido por la empresa matriz, porque su trabajo no puede ser subcontratado. Pero, el caso de Cantv, a un año de la nacionalización, la tercerización destaca con más de 6.000 tercerizados; así, señala el portal de Cantv en el área de cooperativas, que desde el 1º de junio del 2008 un total de 40 cooperativas — de este tipo de subcontratación — conformadas por trabajadores de la Gerencia General de Tecnología y Operaciones, comenzaron a prestar sus servicios para la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CantvCantven las áreas de telefonía básica, telefonía pública e Internet ABA .

Sin embargo, los funcionarios de alto nivel que conducen este proceso de subcontrataciones y/o creación de cooperativas en la telefónica venezolana, señalan que la subcontratación es una tarea para promover la cooperación entre las telefónicas, y que la misma es indispensable para conseguir que los trabajadores que participan en este proceso, antes explotados por empresas contratistas, asuman ahora su labor sin intermediarios y no fracase la iniciativa cooperativista; más no la manejan como tercerización.

Para referir como conveniente la forma de organización del trabajo relacionado con la externalización de muchas de las actividades de las empresas, se ha denominado este proceso como de flexibilización del trabajo; al respecto Sotelo (2003, p. 57) argumenta que



estos procesos de flexibilización impactan la estructura del esquema laboral; sostiene que el uso flexible de la fuerza de trabajo propende hacia adaptaciones de nuevos mecanismos salariales, lleva a organizar de manera diferente los cargos y puestos de trabajo, a establecer estatus o niveles jerárquicos sin la presión de las calificaciones; igualmente señala el autor que la flexibilización del trabajo, de alguna manera moviliza algunas de las reivindicaciones laborales logradas mediante luchas obreras de gran trascendencia histórica; lo que se traduce en que hoy día se vive efectivamente una nueva conceptualización de las relaciones de trabajo.

Los cambios en las formas de organización del trabajo y en las relaciones de trabajo, a partir de lo que unos denominan externalización, otros tercerización y otros cooperativismo asociativo, generan como en efecto han generado, efectos en el ámbito socio-económico y político, en el ámbito jurídico, y en materia administrativa propiamente dicha; específicamente existen cambios administrativos referidos a las nuevas demandas en los sistemas de protección de los trabajadores, de automatización de los sistemas de manejo del costo de nómina, existen nuevos requerimientos y nuevas demandas en materia de seguridad social, entre otros de gran significado, dentro de lo que se ha concebido como desafíos de la tecnología administrativa.

Desde cualquiera que sea la óptica y cualquiera que sea la denominación con la cual se analice este fenómeno de la flexibilización, tercerización, externalización, o cooperativismo asociativo, al tener la intención de hacer optimista el análisis, y asignar referentes positivos a esta tecnología administrativa, se puede complementar que en su desarrollo e implementación, los protagonistas de estos procesos — empresarios, asociados, trabajadores, extrabajadores, comunidades — han visualizado una forma de logro, superación y/o mantenimiento de indicadores de integración, lo que para muchos es competitividad o estar en el diferencial para la integración con los mejores; también han visualizado que la productividad es un concepto técnico que se supera con un giro en el comportamiento de sus componentes; así, en vez de aumentar volúmenes de producción, se reducen volúmenes de insumos. Para muchas empresas, esta forma de organización del trabajo representa la condición para privilegiar su dominación en las empresas del ramo; para los trabajadores asociados en cooperativas, esto representa la posibilidad de mantener empleo, y, para los entes gubernamentales, esta forma de organización del trabajo, significa la garantía de un ambiente laboral en beneficio del aumento de los márgenes de ocupación, desde una perspectiva muy amplia.

## LA FORMA DE ORGANIZAR EL TRABAJO EN LA COOPERATIVA

Es importante resaltar que en sí misma la cooperativa es una forma de organización del trabajo, solo que su funcionamiento tiene maneras específicas de disponer la ejecución de los planes de trabajo y principales actividades básicas, que hacen de la cooperativa un ente con una forma particular de desenvolverse, y que requiere definir esas formas de desarrollo de tareas como contribución al tema de las tecnologías administrativas.

En las cooperativas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas y cualquiera que sea la clase a la cual responda su tipología, esta forma de organización del trabajo se relaciona



con la estructura de tipo horizontal, enunciada por Ostroff (1999) y Ostroff (2000). Esta horizontalidad se refiere a la organización de actividades en torno a la dinámica de trabajo en equipo, requiriendo la conformación de grupos o equipos de trabajo como rasgo esencial de esta forma de organización del trabajo.

Por eso es que se ha determinado que las cooperativas no responden a una forma divisional del trabajo, o departamental, que lleva indefectiblemente a la consideración de estatus o cargos jerárquicos. Es así como para esta forma de ente o de organizaciones que son las cooperativas, se determina, en virtud a los principios cooperativistas, una forma de organización del trabajo donde domina la grupalidad, *la membresía en grupo*, los equipos de trabajo en orden a la naturaleza de los procesos en los cuales se organizan las actividades básicas, y en función a las competencias de los asociados.

De esta forma organizacional eminentemente grupal, los procesos en los cuales se conforman grupos o equipos de trabajo son entre otros, los procesos de prestación de servicios básicos, procesos de almacenamiento, procesos administrativos, contables, financieros y organizacionales, procesos de producción o transformación de materia prima; determinando como principio de trabajo que los miembros de los equipos o grupos de trabajo van a ser responsables por desarrollar competencias mediante formación y capacitación para estar dispuestos a rotar periódicamente.

Dentro de la conformación de estos equipos o grupos de trabajo en las cooperativas, es importante señalar la posibilidad que legalmente éstas tienen de contratar; esta contratación se da en función al progreso o ampliación de las actividades básicas para lo cual la conformación originaria no es suficiente, es decir, debe haber una razón de peso para acceder a la figura de contratación de personal, y ofrecérsele al personal contratado la opción de asociarse luego de un período de seis meses de contratación. Lo que conforma igualmente una forma de *flexibilización del trabajo* cooperativo, más allá de la figura de la externalización ya referida.

Si entendemos que en las cooperativas el trabajo aspira una retribución y una reproducción de condiciones de trabajo que permiten mejorar el nivel de vida, apoyando a Lucena (2005), de ahí se entiende que el trabajo mismo, debe tender hacia un **discurso unificante de los intereses** de empresa y trabajadores. Ello lleva a concebir que las formas de organizar el trabajo en las cooperativas tiene asidero en las propuestas de solución de conflictos laborales o de la **erradicación** de éstos; de tal manera que en las formas de organizarse en una cooperativa, existe como prerrogativa la armonía, la unión, la fraternidad o generación de un clima de trabajo a tonos realmente motivantes.

Es relevante la consideración que en cuanto a la organización de trabajo se maneja a nivel de empresa, según la cual los problemas relacionados con el trabajo se vinculan a la consideración de la fuerza de trabajo como mercancía, que como tal se compra y vende. Así pues, según Lucena (2005) la fuerza de trabajo se compra, se administra, remunera y obtiene de ella un servicio o producto. La compra por toda una jornada, exigirá del trabajador que siga trabajando más allá del límite en el cual la empresa ya recibió el valor de lo que le cuesta; estas implicaciones llevan a una forma de organización donde prevalecen los controles, que como mercancía deben registrarse; y se observa que no es el marco de condiciones para la organización del trabajo cooperativo.



El marco de condiciones para la organización del trabajo cooperativo, confronta la situación de controles bajo formas de dominación o apropiación de la fuerza de trabajo, para hacer referencia a una forma de trabajo que garantice la anhelada situación de **trabajo liberador**, que erradique por completo el conflicto laboral colectivo, que elimine la polarización dentro de la clase obrera que muchos autores caracterizan desde el punto de vista de las relaciones entre los de adentro y los de afuera, o los de arriba y los de “abajo”. Para enfrentar el conflicto laboral mediante una forma de organización de trabajo cooperativo, los trabajadores se constituyen en **actores colectivos**, quienes demandan que se identifiquen intereses y solidaridades comunes en un conjunto de individuos.

Las formas de organización del trabajo bajo el esquema cooperativista es materializable cuando los individuos trabajan en un mismo lugar, para un mismo empleador, fabricando el mismo producto o servicio. Así como cuando despliegan una equivalencia de oficio o profesión. Pero no hay cabida a formas gratas de organización de trabajo bajo la figura cooperativista, cuando ocurren diferencias que ya no permiten la concentración, el encuentro físico y afectivo; así como tampoco se identifica claramente un patrono común; o los oficios se imprecisan. La fragmentación y desconcentración productiva trae como consecuencia la dificultad de generar formas alternativas de organización del trabajo.

#### AL CIERRE

El trabajo de investigación permite explicar como tecnología administrativa al sistema o conjunto de sistemas dentro de la empresa que se comportan como los motores, que generan toda la energía para el desenvolvimiento, es decir, todo el trabajo necesario para resolver problemas y mantenerse como organismo productivo. A este concepto pertenecen las categorías de organización del trabajo y las relaciones de trabajo, tema en el cual se centra el interés de este estudio, en el contexto de las cooperativas. Referirse a organización de trabajo y relaciones de trabajo en este ámbito cooperativo, ha requerido revisar diversas disciplinas que dan cuenta de la complejidad de este fenómeno social.

El cooperativismo se aborda principalmente desde el estudio de la *dimensión organizacional*, dentro de lo cual se develan los principales aspectos referidos a estructura, toma de decisiones, gestión administrativa, requerimiento y composición del capital humano, lo cual incluye a su vez, la formación, capacitación, educación, procesos requeridos de actualización profesional para adaptarse a las nuevas modalidades de trabajo, factores de motivación, conocimiento, entre tantos. Estos aspectos son los que se refieren a la tecnología administrativa, como la base para el logro de niveles deseados de desempeño organizacional.

Se exaltan aspectos del análisis cooperativista que no pueden perderse de vista, como lo son, la referencia a la *dinámica y equilibrio estructural*, dinámica y flexibilidad de los procesos y a la dinámica comunicacional; tales aspectos son presentados como limitantes y/o dinamizadores de cada sector cooperativista, en los sistemas financieros cooperativos, servicios públicos cooperativos, cooperativas de trabajo, cooperativas agrícolas e institutos de educación cooperativa.

La referencia a éstos y otros aspectos del análisis del fenómeno cooperativo, lleva a plantear la necesidad de generar un marco teórico integrado, de análisis, investigación y



síntesis que contemple la diversidad de estas opciones y perspectivas, y, se diera como en efecto se dio una interpretación y explicación de las formas emergentes de organización y del establecimiento de relaciones laborales.

Dentro de la teoría ofrecida y desarrollada para el análisis del fenómeno cooperativo, se interpreta la existencia de esquemas de organización del trabajo formal, no formal, temporal y/o permanente, para resolver situaciones específicas de desempeño o funcionamiento. También se determina la necesidad de generar consistencia del fenómeno cooperativo con las *experiencias productivas y administrativas* que generan mayor valor agregado al sistema productivo. Al respecto se introduce para las definiciones sobre cooperativas, la expresión “reestructuración productiva” como la referencia al retorno del cooperativismo, específicamente en la toma de decisiones para resolver problemas de desempleo. Así mismo se exaltan los términos *soberanía y libertad de trabajo*, la *participación* voluntaria y directa sin segregación política, social o religiosa, los cuales enaltecen la participación de los miembros en la toma de decisiones, de forma democrática.

Otro de los conceptos que se mueven en este esquema del cooperativismo, se relaciona con la necesidad de revisión de los términos autoridad o sistemas de autoridad así como, las formas de ejercer el control sobre los subordinados y miembros en general de una empresa no cooperativa. Así, se han hecho no recomendables e improcedentes para las cooperativas, la existencia de sistemas de autoridad formal para manejar las relaciones laborales, de modelos de comportamiento, de mecanismos de control social, de esquemas de incentivos, de programación de decisiones estructurales, y de sistemas de evaluación de desempeño.

En la discusión teórico-práctica, se exalta la relevancia del medio externo quien incide directamente en la supervivencia de una cooperativa, más no, los mecanismos internos de respuesta, como en caso de las empresas no cooperativas. Es decir, este medio externo es importante en el caso de empresas no cooperativas, más para las cooperativas ese medio externo es lo principal. El tratamiento del medio externo en el caso de las cooperativas, y las respuestas asertivas hacia él, mide el éxito de las cooperativas; de tal forma que no podría haber cooperativas sin la conformación de un entorno al cual genere el impacto y satisfaga demandas.

En el aporte de la teoría y específicamente la influencia del medio externo, se llega a una advertencia, relacionada con el hecho de que en el lenguaje cooperativista está planteado la unificación de aspectos legales relacionados con el carácter empresarial (entorno legal); de ahí que la legislación cooperativa, tiende a recibir modificaciones, como manera de dar respuesta a perspectivas económicas y productivas, sin desmedro de los alcances sociales y colectivos, para generar mayor flexibilidad del movimiento cooperativista frente a las coyunturas de colectivos no inmediatos o mercados potenciales.

También se advierte acerca de que las categorías de los cambios que suceden en el mundo cooperativista, exigen a las cooperativas crear fortalezas en el ámbito de sus niveles de gerencia, estructura organizativa y plataforma tecnológica; esto es un parámetro que reclama detenimiento y análisis, pues es la raíz de posibles distorsiones de la dimensión cooperativista propiamente dicha; con influencias no planificadas del medio externo, se



puede reducir a dimensiones eficientistas, racionalistas, economicistas, y jerarquistas, todo un trabajo de solidaridad, operación conjunta, subsidiariedad, sostenibilidad, y sustentabilidad, los cuales han sido los pilares fundamentales de este movimiento.

En relación al subtítulo de la emergencia de tipos de cooperativas, se resalta el tipo de cooperativas populares, las cuales se forman a partir de una *propuesta de solución a los problemas de desempleo*, para cuyos propósitos se agrega la conformación de estas cooperativas a los proyectos de la administración pública, a quien le compete proponer salidas en momentos de crisis económico-social. Cooperativas populares se formaron en la estatal venezolana PDVSA; su Presidente resaltaba que su creación formaba parte de un plan para la puesta en marcha de programas de participación de cooperativas y comunidades organizadas, con lo cual, se han creado asociaciones para la distribución de combustible, además de las que asumirán los servicios y operaciones de la industria, como mantenimiento, alimentación, dotación de uniformes, dotación de herramientas, trabajos menores y todo lo que pueda generar trabajo alrededor de la industria petrolera.

Se señala un segundo grupo de cooperativas al cual pertenecen las que han sido identificadas como *de recuperación* de un tipo de empresa que da signos de quiebra; empresa o actividad empresarial a la cual se intenta salvar la composición de sus activos, mediante el traspaso de la administración de éstos, a una cooperativa para su recuperación. En un tercer rubro de cooperativas están la de denominación variada, o sea, externalización, asociativa o tercerización. Se establece la tercerización también, como tecnología administrativa para el funcionamiento de un tipo de cooperativa, conformada por antiguos funcionarios que establecen una relación jurídica de trabajo — contratos — con sus anteriores jefes; dándole un giro en positivo al esquema de ventajas competitivas relacionadas con mecanismos de selección y manejo de personal; según lo cual estarían reflejando una mayor ventaja frente a las empresas que deben administrar grandes volúmenes de pasivo laboral.

Se agrega a la discusión, el que en esta forma de cooperativa de la tercerización, se mantiene oculta una relación de subordinación con la empresa contratante — antes los patronos — sin que se requiera la presencia de la legislación laboral con la cual pudieran los tercerizados proteger sus derechos. Sin embargo, en el caso de Cantv, los funcionarios de alto nivel que conducen este proceso de subcontrataciones y/o creación de cooperativas en la telefónica venezolana, señalan que la subcontratación es una tarea para promover la cooperación entre las telefónicas, y que la misma es indispensable para conseguir que los trabajadores que participan en este proceso, antes explotados por empresas contratistas, asuman ahora su labor sin intermediarios y no fracase la iniciativa cooperativista; más no la manejan como tercerización.

Los cambios en las formas de organización del trabajo y en las relaciones de trabajo, a partir de lo que unos denominan externalización, otros tercerización y otros cooperativismo asociativo, generan como en efecto han generado, efectos en materia administrativa propiamente dicha; específicamente existen cambios administrativos referidos a las nuevas demandas en los sistemas de protección de los trabajadores, de automatización de los sistemas de manejo del costo de nómina, existen nuevos requerimientos y nuevas demandas en materia de seguridad social, entre otros de gran significado, dentro de lo que se ha concebido como desafíos de la tecnología administrativa.





Para muchas empresas esta forma de organización del trabajo representa la condición para privilegiar su dominación en las empresas del ramo; para los trabajadores asociados en cooperativas, esto representa la posibilidad de mantener empleo, y, para los entes gubernamentales, esta forma de organización del trabajo, significa la garantía de un ambiente laboral en beneficio del aumento de los márgenes de ocupación, desde una perspectiva muy amplia.

Desde el punto de vista de su estructura y forma organizacional, las cooperativas no responden a una forma divisional del trabajo, o departamental, que lleva indefectiblemente a la consideración de estatus o cargos jerárquicos. Es así como para esta forma de ente o de organizaciones que son las cooperativas, se determina, en virtud a los principios cooperativistas, una forma de organización del trabajo donde domina la grupalidad, la membresía en grupo, los equipos de trabajo en orden a la naturaleza de los procesos en los cuales se organizan las actividades básicas, y en función a las competencias de los asociados.

De esta forma organizacional eminentemente grupal, los procesos en los cuales se conforman grupos o equipos de trabajo son entre otros, los procesos de prestación de servicios básicos, procesos de almacenamiento, procesos administrativos, contables, financieros y organizacionales, procesos de producción o transformación de materia prima; determinando como principio de trabajo que los miembros de los equipos o grupos de trabajo van a ser responsables por desarrollar competencias mediante formación y capacitación para estar dispuestos a rotar periódicamente.

Las formas de organización del trabajo bajo el esquema cooperativista es materializable cuando los individuos trabajan en un mismo lugar, para un mismo empleador, fabricando el mismo producto o servicio; así como cuando despliegan una equivalencia de oficio o profesión. Pero no hay cabida a formas gratas de organización de trabajo bajo la figura cooperativista, cuando ocurren diferencias que ya no permiten la concentración, el encuentro físico y afectivo; así como tampoco se identifica claramente un patrono común; o los oficios se imprecisan. La fragmentación y desconcentración productiva trae como consecuencia la dificultad de generar formas alternativas de organización del trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUNGE, Mario. *Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Sudamericana, 1999.

CARTER, Neil. *Workplace democracy: turning workers into citizen?* ECPR Joint Sessions. Edinburgh. Workshop 22: Bringing citizens back in: participatory democracy and political participation, 2003.

LEVIN, A. Verbeke. Organizaciones de apoyo cooperativo: las federaciones y su impacto en el desarrollo del cooperativismo de trabajo. *Cayapa Revista Venezolana de Economía Social*, año 3, n. 5, primer semestre 2003.

LIMA, Jacob C. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Brasil, v. 19, n. 56, p. 45-150, 2004.

LUCENA, Héctor. Cambios en la organización del trabajo tradicional: conflictos y actores laborales. *Revista Venezolana de Gerencia*, año 10, n. 29. p. 9-25, 2005.

MARTI, Juan P.; BERTULLO, Jorge; SORIA, Cecilia; BARRIOS, Diego; SILVEIRA, Milton; CAMILLETI, Alfredo; TEVEZ, Daniel; GUIDINI, Javier; HERRERA, Andrea. Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa. *UnirCoop*, Prentice Hall, v. 2, n. 1, p. 80-105, 2004.

OCA. *América cooperativa*. Colombia: Documento Especial, n. 3, 1988.

ORTIZ, Carmen. La prestación laboral de los socios en las cooperativas de trabajo asociado. En: MARTINEZ, Luis. Contratas, cesión ilegal y trabajadores y cooperativas de trabajo asociado. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Barcelona: Bosh Casa, n. 38, p. 229-239, 1989.

OSTROFF, F. *La organización horizontal: la forma que transformará radicalmente el desempeño de las organizaciones del siglo XXI*. Oxford: Oxford University, 1999.

\_\_\_\_\_. La organización horizontal. *Harvard DEUSTO Business Review*, n. 94, p. 89-93, 2000.

SAMPAIO, Emanuel; INESSA, Salomão; PIEXE, Jimmy; GUERREIRO, João; LINS, Maria Luiza; PIRES, Paulo Peixoto Silva; BERGONSI, Sandra; CONCEIÇÃO, Sidney da. Panorama do cooperativismo brasileiro: história, cenários e tendências. *UnirCoop*, v. 1, n. 2, p. 75-102, 2003.

SOTELO, Adrian. *La reestructuración del mundo del trabajo, superexplotación y nuevos paradigmas de la organización de trabajo*. México: Universidad Obrera de México, 2003.

#### Referencias Electrónicas

AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS — ABN. *Caso CVG. Proforca*. 2008. Disponible en: <[http://www.abn.info.ve/go\\_news5.php?articulo=77866&lee=3](http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=77866&lee=3)> Obtenido el: 23.8.2008.

\_\_\_\_\_. *Caso tercerización siderúrgica del Orinoco — SIDOR*. 2008. Disponible en: <[http://www.abn.info.ve/go\\_news5.php?articulo=128548&lee=18](http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=128548&lee=18)> Obtenido el: 24.8.2008.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA — CANTV. *Esquemas asociativos solidarios*. Disponible en: <<http://www.cantv.com.ve/seccion.asp?pid=1&sid=144&notid=3068>> Obtenido el: 23.7.2008.

\_\_\_\_\_. *Caso gerencia general de tecnología y operaciones*. Disponible en: <<http://www.con-cafe.com/index.php/2008/04/13/cooperativas-listas-para-prestar-servicio-a-cantv>> Obtenido el: 1º.6.2008.

LÓPEZ, M.; D'LEÓN, M. *Caso empresas Invepal e Inveval*. Disponible en: <[http://www.jir.org.ve/article.php?id\\_article=2](http://www.jir.org.ve/article.php?id_article=2)> Obtenido el: 23.8.2008.

SÁRRAGA, Alejandro de. *Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito*. Un estado posible. Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro (COLAC), 2002.

RODRÍGUEZ, R. *PDVSA declara situación de distribución de combustible*. Disponible en: <<http://www.aporrea.org/actualidad/n6294.html>> Obtenido el: 19.4.2003.



## VIAGENS DE IDA E DE VOLTA AO MUNDO DAS SOMBRAS. EM TORNO DE ALGUNS TEXTOS DE CARLOS NORIEGA HOPE

Miriam V. Gárate<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** Em 1919, o crítico cinematográfico mexicano Carlos Noriega Hope viaja a Los Angeles, cidade na qual realiza uma série de entrevistas e de notas publicadas inicialmente na imprensa e logo reunidas em *El mundo de las sombras, el cine por fuera y por dentro* (1921). Alguns anos depois, vários aspectos relativos à “fábrica de sonhos” e ao *star system* hollywoodiano contidos nas matérias jornalísticas foram retomados pelo autor em narrativas ficcionais de tema cinematográfico. Este trabalho busca examinar as relações instauradas entre os dois conjuntos de textos, levando em consideração o impacto que exerce na vida social (pública e privada) a ascensão do novo espetáculo, bem como as peculiaridades do contexto histórico.

**Palavras-chave:** Crônica Cinematográfica, Literatura, México, Estados Unidos, Primeiras Décadas do Século XX.

**Abstract:** In 1919, Carlos Noriega Hope, a Mexican film critic, travels to Los Angeles, where he publishes a series of interviews in the print media, which were compiled in *El mundo de las sombras, el cine por fuera y por dentro* (1921). After some years, many aspects of his texts regarding the “dream factory” and the Hollywoodian star system were revisited in fictional narratives on cinema. This article intends to analyze the connections suggested by the two bodies of texts, as well as to study the impact of the “new spectacle” on social life, both public and private, not to mention the particularities of the historical context in which this process takes place.

**Keywords:** Film Reviews, Literature, Mexico, United States, Early XX-th/XXth Century.

---

(\*) Docente do Departamento de Teoria Literária-IEL/Unicamp. E-mail: miriam\_garate@yahoo.com.br. Recebido em 9.2.09 e aceito em 27.4.09.



\*\*\*

Em dezembro de 1919, o mexicano Carlos Noriega Hope (1896-1945) viaja a Los Angeles enviado por *El Universal*, jornal em que assumira, desde inícios daquele ano, a coluna de crônica cinematográfica intitulada *Por las pantallas*. As impressões desse “repórter curioso”, segundo palavras do próprio autor, foram publicadas inicialmente no semanário *El Universal Ilustrado* e reunidas logo depois em *El mundo de las sombras, el cine por fuera y por dentro* (1921). Trata-se, sustenta Ángel Miquel, do “primeiro livro sobre a nova arte escrito por um mexicano” (1995. p. 83)<sup>(1)</sup>.

No que tange à nova arte naquele país, o período se caracteriza por algumas tentativas de produção local, pela introdução da cinematografia alemã, mas, principalmente, pelo firme avanço da cinematografia estadunidense em detrimento da italiana, favorita do público mexicano até então. Com efeito, superado o impacto inicial diante das primeiras *vistas* captadas pela “maravilha técnica” chamada cinematógrafo — impacto do qual deram testemunha, entre outros, Luis G. Urbina, José Juan Tablada e Amado Nervo<sup>(2)</sup> —, o cinema opta predominantemente pelo caminho da narração. Numa primeira fase, a cinematografia francesa, porém mais ainda as “superproduções” italianas, com suas divas de gestos amplos e melodramáticos, usufruíram da preferência irrestrita dos espectadores; a passagem aos anos 20 é pautada pela progressiva hegemonia do cine norte-americano tanto no México quanto, de forma geral, na América Latina<sup>(3)</sup>. Nessa conjuntura, Carlos Noriega Hope,

(1) Agradeço a Ángel Miquel ter-me facilitado obras raras de Carlos Noriega Hope, como a acima citada. A redação deste artigo teria sido impossível sem sua generosidade.

(2) O eloquente oximoro “maravilha técnica” pertence ao poeta Luis G. Urbina (1864-1936), um dos primeiros cronistas das projeções efetuadas na capital a partir de 1896 (*El cinematógrafo. El Universal* de 23.8.1896). Essa apreensão científico-fantástica dos poderes de um aparelho decididamente superior aos dispositivos óticos precedentes no que tange à duplicação do real verifica-se também em crônicas de Enrique Chávarri, Amado Nervo, José Juan Tablada. Nelas, deparamos com manifestações da seguinte ordem: “O dia que for possível unir o cinematógrafo ao fonógrafo, os mortos ressuscitarão, poderão ser evocados como nas sessões espíritas, poderão ser chamados da eternidade e ser obrigados a falar, a se mover, a retornar à vida; eles, que tão à vontade devem estar no país dos espectros. Qualquer um poderá ter seus mortos queridos gravados numa película fotográfica sistema Lumière e lançá-los, daí, por meio da lanterna mágica, à branca tela, para vê-los animar-se ao mesmo tempo em que o fonógrafo fala com a própria voz daqueles que existiram (...). O mundo avança, não há dúvidas; estamos a caminho da imortalidade” (CHÁVARRI, E. Charla de los domingos. *El Monitor Republicano*, 6.9.1896); “O cinematógrafo é o Zola do impossível” (TABLADA, J. J. México sugestionado. *El espectáculo de moda. El Imparcial*, 16.10.1896); “A morte foi vencida! Seguiremos vendo e ouvindo os seres que admiramos e amamos e será como se não se houvessem extinguido! Que o fantasma se movimente e fale graças ao sortilégio de uma fita e de ? disco, ou que fale e se movimente graças a esse outro sortilégio da energia armazenada num corpo e que constitui a vida... tanto faz!” (NERVO, A. *El mundo*, 20.3.1899). Todas as citações do trabalho foram traduzidas para o português, e a tradução é de minha autoria.

(3) Aurelio de los Reyes (1993) refere a alguns indicadores desse processo ao mencionar a realização de uma série de concursos ao longo de 1920 destinados a escolher e premiar a “melhor fita” (*El Heraldo de México*) ou a “atriz favorita” do público (*El Universal Ilustrado*). No que diz respeito às fitas, os três primeiros lugares corresponderam a melodramas italianos, e o quarto, a uma fita de Mary Pickford; no que tange às atrizes, o primeiro lugar coube à francesa Bertini, o segundo, à Mabel Norman, o terceiro, à Pearl White, e o quarto, à Pina Menichelli. Como assinala o historiador: “o público duvidava na hora de escolher entre o cinema italiano e o norte-americano. Em maio, elegeu as atrizes norte-americanas, ao passo que, em agosto, as italianas, como o fizera nos tempos do senhor Carranza. Essas “quarteladas sentimentais” deviam-se aos vaivens da programação” (52-3). Todavia, o avanço irreversível do cinema estadunidense deixa suas marcas na imprensa: “Califórnia testemunhara a febre do ouro em meados do século XIX, no século XX, testemunhava a “febre do cinematógrafo”, propiciando a história vulgar da vertiginosa ascensão e queda social por meio do cinema. Os mexicanos começaram a acreditar nessa quimera do ouro, nessa nova terra prometida. Miragem alimentada pela imprensa mexicana, cujas páginas começaram a difundir a moda norte-americana e impor o ideal de beleza emanado de Hollywood: Você tem rosto de estrela? (...) qualquer jovem que ambicione ser uma Mary Pickford pode determinar por meio dessa fórmula se é das poucas mulheres cujas feições possuem a medida fotográfica *standard* (de um “T”)” (*El*

defensor veemente da nova arte, bem como da “naturalidade expressiva” e do “realismo ambiente” das fitas norte-americanas — não necessariamente da qualidade de seus argumentos —, viaja à capital do cinema. No decorrer de duas décadas e meia, a fantasia inicial de *perpetuar esta vida para além da vida* por meio do cinematógrafo foi deslocada pela fantasia de *viver outra vida nesta vida* graças ao cinema — em outras palavras: pelo desejo de *levar uma vida de filme*. Evidentemente, não é casual que muito cedo o novo espetáculo tenha sido associado a duas metáforas/dois processos: a viagem imaginária, o sonho fabricado<sup>(4)</sup>. Mas não todos se contentam com sonhar/viajar na sala escura, durante a projeção. Há os que realmente viajam no intuito de materializar o sonho; há os que viajam com o propósito de olhar a fábrica, de examiná-la por *fora e por dentro* e comunicar essas visões ao público. A essa última classe pertence o “repórter curioso” Carlos Noriega Hope.

\*\*\*

Assinalo alguns traços presentes nas crônicas jornalísticas, com o objetivo de examinar a relação instaurada entre os apontamentos do repórter e o discurso do autor de narrativas de tema cinematográfico, narrativas entre as quais vale mencionar *El viejo amigo* (1923), *El honor del ridículo* (1923) e *Che Ferrati, inventor* (1923), conto de Noriega que foi objeto de uma representação teatral em 1924<sup>(5)</sup>.

O marco das crônicas redigidas para *El Universal* é dado pela viagem à “capital do cinema”, cidade na qual Noriega permanece cerca de 60 dias. Imediatamente após chegar a Los Angeles (o traslado num moderníssimo trem e espécies de admiráveis “hotéis cidades” como o Alexandria são descritos em detalhe), Noriega faz sua primeira incursão num *studio*, o de Thomas H. Ince, acompanhado pelo amigo e compatriota Manuel Ojeda, que faz as vezes de um cicerone durante sua estada<sup>(6)</sup>:

*Universal Ilustrado*, 27.5.1920 (56). Para uma abordagem historiográfica dos primeiros tempos do cinema no México cf., entre outros: Reyes, Aurelio de los (1981, 1986); Leal, Juan Felipe; Barraza, Eduardo; Flores Carlos (2002); Miquel, Àngel (2005).

(4) Hugo Mahuerhofer (1949) caracteriza a *situación cinema*, também denominada por outros autores *dispositivo cinematográfico*, a partir dos seguintes fatores copresentes na projeção de uma fita: isolamento do mundo exterior e de suas fontes de estímulo; b) alteração das sensações de tempo e de espaço; c) passividade física do espectador. Passividade, isolamento e alteração espaço-temporal combinam-se para dar forma a uma experiência que se constitui como cancelamento provisório da realidade imediata, como fuga voluntária desta e simultaneamente como entrada numa realidade imaginária cujo poder de ilusão, devido à força de presença da imagem filmica e aos procedimentos inerentes à montagem clássica, é maior que o das representações teatral ou literária. A realidade, ao mesmo tempo excludente e íntima das duas “realidades” em jogo, a lógica de sua alternância e algumas de suas características permitiram postular muito cedo no âmbito das teorizações cinematográficas a associação com a dupla vigília/sonho, associação em que coube ao cinema um papel homólogo ao do segundo termo. Para uma abordagem mais recente dessas questões: cf. Rosset, Clément (2001).

(5) Além de seu trabalho constante como crítico cinematográfico e de sua produção de contos, Noriega Hope realizou um filme, rodado em 1921 e estreado em 1923: *La gran noticia*, também conhecido como *Los chicos de la prensa*. Produziu, ademais, alguns roteiros, entre os quais se destaca o da primeira versão sonora de *Santa*, filme baseado no romance homônimo de Federico Gamboa, cuja estreia deu-se em 1931.

(6) No item que leva o título *Mexicanos en Hollywood*, Aurelio de los Reyes (1993, p. 54-5) comenta: “Começou a falar-se com insistência dos mexicanos que tentavam em Hollywood uma carreira cinematográfica. De Manuel Ojeda — que levava vários anos por lá e interpretara papéis menores em várias fitas, além de ser correspondente cinematográfico de *El Universal* — disseram que havia sido nomeado presidente da *Peruvian Film Company* de Lima, onde iria “a fim de produzir (...) *fotodramas* sobre costumes e tradições locais” (Los cines artistas mexicanos en el extranjero. *El Universal*, 20.6.1920). José Vasconcelos concedeu a Elena Sánchez Valenzuela, atriz de *Santa* e de *La Llagu*, a bolsa que solicitara para estudar cinema em Hollywood; ela seria, ademais, correspondente de *El Demócrata*. William Duncan afirmou numa entrevista que tinha predileção pelos trabalhadores mexicanos de cinema, “gente de fácil compreensão e de valor temerário”.



O carro chegou às portas da Golwdyng, e timidamente fui atrás de meu amável cicerone até a sala de informações. Nunca em minha vida, senhoritas, vi um espetáculo mais desolador. Tanto é assim que me atrevo a odiar esse pequeno incidente, esse horrível incidente, que se apresentou a meus olhos como a primeira manifestação cinematográfica.

Na sala de espera à qual me refiro havia — sem exageração alguma — pelo menos três dezenas de garotas distribuídas em cadeiras e poltronas. Entrei e fiquei extasiado, porque todos os exemplares femininos valiam, realmente, o esforço de uma longa contemplação... Todas aguardavam algo. Olhei Ojeda e, ansiosamente, com enorme curiosidade, lhe perguntei:

— Manuel, por acaso, essas garotas são estrelas ou algo semelhante? Apresente-as a mim, por favor!

— Não, senhor, são “figurantes” que esperam pacientemente, talvez uma hora, talvez um dia ou uma semana, que alguém utilize os seus serviços no *studio*. Chegam sempre cedo e vão embora ao cair da tarde, sem que a impaciência as fatigue... Nesta cidade de 700 mil almas existem mais de 10 mil figurantes bonitas, jovens, talvez com intuição artística, que trabalham um ou dois dias na semana em diversos *studios*! Sem esperança de subir na vida, de atingir o cume.

Assim, me pareceu que nesse régio edifício de Goldwyn, existia um grande cartaz com as frases que vira o Dante no inferno, destinado a matar, para sempre, qualquer esforço e qualquer entusiasmo dos pobres ilusos, sejam homens ou mulheres, que sonham com o cinema (1921, p. 22-3).

Vale reter esse “pequeno”, mas “horrível”, “incidente” que “se oferece” ao repórter como “primeira manifestação cinematográfica” da qual faz um registro, apesar de o olhar driblá-lo para seguir em outra direção — em direção à “terra de maravilhas”, ao “conto de fadas”, ao mundo artificial e, no entanto, convincente dos *sets*:

Tudo o que escreva agora será um débil reflexo do que vi porque sou impotente para descrever essa terra de maravilha, esse lugar de conto de fadas. Basta dizer que ao sair me conduziram para as diversas construções provisórias ou *sets*, erguidos para a confecção das últimas fitas... Meu Deus! Estava numa rua artificial rodeado de prédios artificiais, com bondes elétricos (ou pelo menos isso me parecia) artificiais! Tinha acreditado falsamente na realidade dessa rua e, no fim, tudo era de cartão e de *papier maché*... E convenci-me ainda mais ao virar uma esquina e topar com outra rua... Era uma rua da antiga Inglaterra e eu me senti, nesses momentos, Oliver Twist a caminho

---

Sobressaíram-se Fernando Elizondo e Beatriz Domínguez; dessa última, se exibiu o seriado de dezoito 18 em 36 partes intitulado *Las calaveras del terror* (1920); ela morreria em Hollywood, meses depois de dançar com Rodolfo Valentino o famoso tango de *Los cuatro jinetes del Apocalipsis*. Fernando Elizondo monopolizou a atenção porque passou de humilde funcionário de ferrovia à “primeira estrela mexicana no firmamento de Hollywood”. Foi ao México para contar sua história e exibir suas fitas”. O panorama traçado pelo historiador interessa não somente por caracterizar o contexto em que ocorre a visita de Noriega, mas a presença, nesse horizonte histórico, de um fenômeno que será retomado em sua ficção: o dos mexicanos em busca de sucesso e de celebridade em Hollywood.



do hospício. Mas viramos uma esquina e se ofereceram à minha visão uma choupana caindo aos pedaços, uns barracos, os restos de um barco... Este *set* — disse Ojeda sorrindo — representa uma ilha selvagem, a “Ilha do Tesouro”... E então veio rapidamente à minha imaginação todo o livro... Oh, poetas, artistas, literatos: por desgraça, vocês não conhecem um *studio*... Aqui, nestes lugares, sem telões, se reproduz ao ar livre qualquer paisagem criada pela imaginação de um escritor; pela primeira vez na história, o mundo das fantasias dos poetas, dos voos imaginativos dos romancistas... pode ser mostrado real e tangível, graças ao cinematógrafo... Poetas, artistas, literatos: a imaginação criadora de coisas belas foi vencida pela ciência, e Pégaso, em vez de remontar ao infinito, cavalga hoje por esta terra de maravilha...! Abençoado seja o cinematógrafo (1921. p. 24-6).

Viagens de diversa índole se justapõem nessa primeira crônica: a real, que conduz Noriega do México a Los Angeles num moderníssimo trem; a dos *sets* decorados, vinculada a um trajeto físico do sujeito pelas ruelas de papelão; a suscitada na mente do cronista e que dá lugar a um segundo trajeto imaginário — aquele que dista entre “a paisagem de papelão” e a descrita “pelo livro” —, concretizando as imagens da segunda graças à primeira. A *Ilha do Tesouro* finalmente torna-se “real” graças ao cinematógrafo.

Daqui em diante — a nota conclui com o encontro de Mabel Normand, a quem Noriega entrevista —, prevalecerá a visão dos milagres produzidos pela “terra de maravilhas”, dos sonhos realizados por estrelas e cineastas de renome. Em sua maioria, os textos esboçam um retrato das personalidades entrevistadas e eventualmente uma biografia sumária na qual, como seria de se esperar, a constante é a escalada ou permanência no reduzido grupo dos eleitos. Desfilam, dessa forma, Schertzingler, o diretor que “fez” Mabel Norman (a crescente importância dessa classe profissional é constantemente sublinhada, bem como a dos publicitários), Charles Chaplin, William Hart, Al St. John, Edie Polo (“o único ator modesto” que Noriega conhece em Los Angeles), Alan Dwan, Tony Moreno (popular astro “latino” da época), May Allison, Douglas Fairbanks, Max Linder, Max Sennet, Jack Dempsey, Clara Kimbal Young (atriz extraordinariamente “cult” e “erudita” que fascina o jovem repórter).

É verdade que não tudo é da ordem da pura maravilha nessa série de notas. Embora não ocupem o centro da cena, as crônicas introduzem considerações de outro teor: mencionam-se números e custos (Schertzingler “ganha US\$ 2000,00 semanais”, Los Angeles “produz 500 *photodramas* todos os dias”, reproduzir “um povoado madeireiro de Wisconsin num *studio* seria “mais barato” do que deslocar o elenco e a equipe); comentam-se estratégias para as quais confluem os aspectos técnicos e mercadológicos (filmar várias vezes uma mesma sequência destinada a públicos de diferentes latitudes, prática comum na qual Chaplin era exímio, segundo Noriega); revelam-se segredos de diversos aspectos (uma das notas se refere ao perigo dos atores de perder a visão por causa das luzes de mercúrio, outra, à alteração entre Antonio Moreno e Ojeda devido a uma entrevista deste último, supostamente prejudicial para a imagem “latina” do primeiro). Mas, apesar dessas observações, o tom que prevalece é o da empatia, ao passo que o olhar crítico, embora não subjugado por inteiro, é mantido sob controle. Essa atitude certamente decorre de uma clara percepção das várias demandas ou expectativas em jogo: as dos contratantes de Noriega, as do veículo



para o qual escreve e do público ao qual se endereça e, finalmente, as do *star system*, ao qual consegue ter acesso sob a condição de aceitar regras tácitas. Ainda que não se deva descartar uma adesão genuína por parte do jovem enviado ao “mundo de maravilha” que se apresenta diante de seus olhos, não há dúvidas de que seu discurso se movimenta com a habilidade do equilibrista que sabe o que é possível dizer e onde, bem como o que convém calar.

Perpassando esse conjunto de crônicas, uma constante: a permanente menção ao México e aos mexicanos, aos clichês negativos que pululam (e o cinema estadunidense contribui a propagar), bem como o contrapeso representado pelas sistemáticas manifestações de simpatia de cada um dos entrevistados em relação a esse povo, à sua história, às suas paisagens. Mabel Norman se faz fotografar com Ojeda e Carlos Noriega Hope “para enviar a fotografia ao México”, país onde vivera e do qual tem gratas lembranças (32); a senhora Frederics comenta que uma parte da fita em processo de filmagem transcorre no México e exprime sua satisfação porque nela “os mexicanos não serão os eternos bandidos” (p. 37-8); William Hart sustenta que o dia em que estiver em posse de uma “uma boa história baseada em assuntos mexicanos, na qual se mostrem as nobres qualidades desse país, será um dos mais felizes”, pois deseja “filmar uma fita mexicana que seja do gosto dos mexicanos” (52); Douglas Fairbanks manifesta seu desejo de rodar no México um filme de tema histórico (59); Edie Polo, Tony Moreno, Charles Chaplin, May Allison, todos explicitam seu afeto pelo país (um mercado em expansão)<sup>(7)</sup>.

Para concluir a viagem por esse “mundo de maravilhas”, uma anedota que retoma o “pequeno”, mas “horrrível”, “incidente” do primeiro dia em Los Angeles. Poucas horas antes de partir, Noriega faz uma visita de despedida a Mabel Norman. Esta lhe pede que entreviste uma moça:

— Mister Mex — me diz Mabel —, não vá embora sem entrevistar uma moça. Quero que você a veja e escreva no México alguma coisa sobre sua personalidade. Não importa

(7) Desde o início da revolução, as relações entre México e Estados Unidos foram marcadas por conflitos de diversa índole. Entre eles, é válido destacar os decorrentes do não reconhecimento das autoridades mexicanas de turno por seu vizinho do norte e os vinculados a interesses econômicos, em especial os das empresas petrolíferas norte-americanas. Com o propósito de combater a contrapropaganda ianque, o governo do general Obregón (1921) promove uma série de ações orientadas à divulgação de uma imagem positiva do México no exterior (filmes documentais, conferências, etc.). O período coincide com o crescimento do país como mercado consumidor de filmes estadunidenses (segundo Aurelio de los Reyes (1993. p. 177), México se torna o mercado mais importante da América Latina, deslocando a Argentina e o Brasil, no decorrer de 1921). Nesse cenário, ciente da força que lhe confere a paulatina pacificação interna e a abertura do mercado cinematográfico mexicano, Obregón decide adotar medidas contra os produtores de fitas que denigrem a imagem nacional. Em 1922, o governo envia uma primeira circular ao cônsul mexicano em Nova York, repassada depois a outros cônsules, autorizando-os a denunciar frente à Secretaria de Relações Exteriores aquelas fitas que considerassem ofensivas. No mesmo ano, *Her Husband's Trade Mark* (1922), com Gloria Swanson, suscita a cólera do governo mexicano (o filme, provavelmente rodado no México, mostrava a irrupção de uma gangue de ladrões mexicanos na residência da protagonista, com o intuito de violá-la). Apesar do telegrama enviado por Players-Lasky notificando a retirada de circulação do filme, o conflito se acirra. De fato, Lasky muda alguns letreiros, mas continua distribuindo a fita. Em abril de 1922, Obregón proíbe a entrada no país de todas as fitas da *Paramount* até que *Her Husband's Trade Mark* seja retirada de circulação em nível mundial. São proibidas também durante esse período diversas fitas das produtoras *Aywon Films* e *Metro Pictures*. As alterações continuam até pelo menos 1923, mas geram simultaneamente uma série de ações e de gestos que visam paliar a situação: viagens de astros e estrelas ao México, promessas de esforços no sentido de retratar de forma fiel e favorável o país, reuniões entre produtores estadunidenses e representantes governamentais mexicanos, etc. As recorrentes manifestações de simpatia registradas nas crônicas de Noriega Hope devem ser compreendidas no interior desse contexto. Sobre essa questão, cf. Reyes, Aurelio (1993. p. 98-208).



que sejam somente umas linhas. Mas faça isso. E, sem mais palavras, me conduziu até uma construção distante...

— Senhor, eu queria contar-lhe minha história porque preciso de um pouco de publicidade.

Devo explicar essa frase. A publicidade nos *studios* norte-americanos mede-se milimetricamente. As atrizes consagradas “ganham” artigos e mais artigos que se distribuem em todos os jornais americanos, mas as que começam não recebem uma só linha dos escrevinhadores, e, como metade do sucesso depende do papel impresso, elas não têm oportunidades de galgar até o topo. Por isso... pedem ansiosamente publicidade como uma esmola.

Essa menina me pareceu uma louca que “posava” para que eu a admirasse e, em consequência, lhe “desse um pouco de publicidade”, fosse no México, na Conchinchina ou em Indostão.

— Sou a única atriz que veio a pé de Seattle a Los Angeles, com o único objetivo de se dedicar ao cinema. Tinha dinheiro para a passagem, mas preferi caminhar com o objetivo de chamar a atenção e de ter, nos jornais, “um pouco de publicidade”. Meu nome é Ruby e ganho sete dólares ao dia” (1921, p. 130-31).

\*\*\*

Ao regressar a seu país de origem, Noriega escreve várias narrativas de tema cinematográfico, publicadas na imprensa periódica e reeditadas mais tarde em dois livros que reúnem a quase totalidade de seus contos: *La inútil curiosidad* (1923); *Miss Patsy y otros relatos* (sem data). De alguma forma, a viagem continua. O veículo, agora, é a folha de papel, espaço no qual se realiza uma série de operações com respeito à matéria-prima das crônicas. Por um lado, operações de resgate e de importação, visto que anedotas (como a acima citada), tópicos e registros discursivos (em especial, o da crítica cinematográfica) migrarão para os contos. Por outro lado, também surgem operações transformadoras que alteram pesos, medidas, proporções e modificam o estatuto do narrado, visto que o “horrível”, porém “pequeno” e, nesse sentido, secundário no discurso do repórter, se torna o núcleo de uma produção de contos que foca uma e outra vez aqueles que habitam na periferia do *star system*. O que era a margem nas crônicas se torna centro na ficção.

\*\*\*

Entre os textos ficcionais que refazem o caminho de ida e volta à meca holywoodiana, *Che Ferrati, inventor*, ocupa um lugar de destaque. Motivos literários tradicionais aos quais o cinema confere um novo impulso, como o do duplo<sup>(s)</sup>, clichês consolidados ou em vias de consolidação comparecem nessa narrativa cuja estrutura é bastante próxima à da comédia de confusões, mas que recorre à comicidade com propósitos sérios.

(s) Com diversas inflexões, este tópico se faz presente em vários relatos da época, entre os quais podem mencionar-se *El vampiro* (1927), do uruguaio Horacio Quiroga, *El hombre que se parecía a Adolfo Menjou* (1929), da peruana María Wiese, *Estrella doble* (1935), do mexicano José Martínez Sotomayor.



Inicia o relato com a chegada a Los Angeles do jovem ator mexicano Federico Granados. Sua bagagem são “500 dólares no bolso e um capital de ilusões” (17). Um “pobre diabo” a mais acaba de ingressar na corte dos que perambulam por *studios* e produtoras em busca de uma oportunidade, melhor ainda, “da oportunidade”; um pobre diabo a mais, candidato a eternizar essa espera nos *sets* “vestindo-se um dia de *cowboy* e outro de cidadão romano” (17)<sup>(9)</sup>. Duas semanas depois da chegada, dá-se o encontro fortuito com uma garota não muito diferente da Ruby entrevistada por Noriega, chamada Hazel Van Buren. Essa confessa a Granados tê-lo confundido com “outro cavalheiro, certo *fantasmón*<sup>(10)</sup> do cinema, cuja popularidade causava inúmeros estragos nos corações *standard* de todas as *flappers* (16); e Hazel, claro, é uma delas<sup>(11)</sup>. O episódio constitui ao mesmo tempo um jogo elementar de sedução travestido de indiferença e um indício, pois Federico Granados se assemelha de fato a um astro que se tornará *ipsis litteris* um *fantasmón* ao morrer em plena rotação e ao qual Granados substituirá, primeiro nessa fita inacabada e depois em outra e em outra... até se transformar num duplo em caráter permanente. Mas o episódio configura, sobretudo, a primeira situação na qual várias personagens assumem atitudes que, por sua vez, imitam e duplicam as da tela, pois é na sala escura onde muitos deles apreenderam seus papéis: os da vida “sonhada” e os da vida “real” — impossível discerni-los.

Esse fenômeno favorece uma profusa circulação de lugares-comuns, de clichês e de estereótipos submetidos a bem humorados jogos de *mise en scène* ao longo do texto. Refiro alguns exemplos. No primeiro, a confusão da qual é objeto Granados no episódio inicial suscita, por parte deste, as seguintes considerações:

(Ela) o confundira! E, portanto, ao saber que era mexicano, Hazel Van Buren fez um pequeno gesto de nojo (Federico Granados acreditou que era um gesto de ódio, mas na verdade não ia além do santo temor à sujeira). Não voltou a sorrir até que Federico Granados mostrou seus dentes limpos e sua boca sensual, com um sorriso amável, de bom nativo. Hazel imaginou de imediato um romance *a la* Mary Roberts Rinehart, ao pensar que Federico tinha sangue espanhol, “como Tony Moreno”. Podia ser um bom “herói da vida real”, porque havia nascido entre touradas, flores, sol ardente e estocadas nas ruas...

Federico ia protestar contra esse falso conceito. Espanha não era a *Spain* sonhada pelas meninas loiras e os produtores de cinema. Era outra coisa mais delicada e, graças a Deus, muito mais vulgar. Mas sua malícia o fez pensar nas ideias reinantes na União, que fazem de um “latino” um personagem de outro mundo, fantástico, impossível de ser superado, como apaixonado ardoroso (1923, p. 16).

Utilizando-o em seu favor, o estereótipo do “latino” renderá frutos a Granados, pois a *girl* nutrirá em poucos dias pelo seu Freddy uma “pequena paixão romântica... uma paixão

(9) Para uma análise comparativa da relação instituída com o cinema por essa família de personagens, a família dos “pobres diabos”, tanto no texto de Noriega aqui analisado quanto em *Miss Dorothy Phillips, mi esposa* (1921), do uruguaio Horacio Quiroga, cf. Gárate, Miriam V. (2008).

(10) O termo é usado como sinônimo de astro, figura muito conhecida, mas evoca essa segunda significação a partir de uma condição primeira da imagem cinematográfica: a condição ilusória, intangível, fantasmagórica.

(11) A expressão remete a um novo tipo feminino que se populariza durante a década de 20 e no qual se combinam moda, consumo, atitudes de certa ordem: vestidos curtos, cabelo *à la garçonne*, maquiagem evidente, gosto pelo jazz, consumo de cigarros e de álcool, desprezo pelo comportamento considerado “decente” na época, etc.

tão pequena como um bombom de chocolate, mas coberta de vários quilos de caramelo” (17). Mas se Granados desempenha com eficácia seu papel de “jovem *mexican*”, o mesmo pode-se dizer da jovem norte-americana, uma *flapper* que posa de *girl* inocente aos olhos de seu “*dear Freddy*” e que corporifica, ademais, o arquétipo da infinita ignorância em relação a quase tudo, em especial, a *South America*:<sup>(12)</sup>

Uma dessas noites, sempre iguais e sempre nutritivas, Hazel estava mais loquaz que de costume.

— Tenho tanta fome! — exclamava entre bocado e bocado. — Fizeram-nos ficar quatro horas no *set*, ao ar livre, dançando e berrando como se fôssemos doidas. É um filme sobre a Revolução Francesa, e acho que aparece um senhor com um nome extravagante: Ribespirre ou algo semelhante. O grave é que dançamos seminuas, cobertas apenas com uns panos coloridos e um boné estranho... Ouvi que o diretor nos chamava de *sans-culottes*... Que significa isso, Freddy?

Freddy, imutável, recordou todo seu Michelet. Do “jogo de pelota” à tremenda atuação da viúva, foram caindo retalhos de glória sobre a carne e as fatias de pão com manteiga. Granados deu vazão à sua eloquência de uma forma agressiva para os clientes silenciosos, que começaram a observá-lo com longos olhares bovinos.

— Bom, *dear*... Não fale tanto, que parece Bill Sunday — interrompeu Hazel, alarmada diante daquela torrente sonora, interminável e majestosa como uma catarata. Mas sua intuição feminina lhe fez compreender, apenas ao olhar o rosto de Granados, que havia matado uma ilusão... E acrescentou docemente:

— Quantas coisas você sabe, amigo Freddy!... E eu que achava que no México ninguém sabia ler... (1923. p. 20)

Uma personagem peculiar nessa galeria de tipos modelados a partir de traços que a própria cinematografia põe em circulação por volta desses anos é Ferrati, que dá título ao relato de Noriega; um argentino fura-vidas, verborrágico, com pretensões de filósofo. Nesse caso, trata-se de uma figura construída a partir de um sistema de referências misto do qual participa o cinema, mas que privilegia principalmente a literatura, em particular, o teatro realista de Florencio Sánchez (há uma menção explícita a *M'hijo el dottor*)<sup>(13)</sup> e um difuso imaginário de prosápia “gauchesca” no qual se sucedem a vasta planura, o chimarrão, os crepúsculos do sul, a adolescência de Ferrati em Buenos Aires (para onde seu pai o enviara para que retornasse ao lar transformado em *dotor*), os descaminhos de uma “alma escrava da imaginação e dada às invenções (como a de um fracassado aparelho elétrico destinado a

(12) O uso de palavras ou expressões inglesas destacadas em itálico é muito frequente no relato; daí a utilização na presente análise.

(13) Florencio Sánchez (Montevideu, 1875; Milão, 1910). Jornalista e dramaturgo, autor de numerosas peças que retratam conflitos contemporâneos ao autor, em especial os decorrentes do rápido processo de modernização da região *rioplatense*. Suas obras dialogam com o denominado *teatro criollo*, filiado à tradição gauchesca, mas se afastam do mesmo por dar um tratamento mais realista às personagens e às situações, bem como pelo fato de privilegiar o presente enquanto núcleo temático. Sua peça de estreia, *M'hijo el dottor*, foi representada no teatro La Comedia, de Buenos Aires, em 1903, e obteve sucesso imediato. Nela se confrontam duas gerações: o pai, camponês, sem instrução; o filho, cidadão, ilustrado, defensor da vida moderna. Outros títulos importantes são *La gringa* (1904), *Barranca abajo* (1905), *El desalojo* (1906).



provocar chuva, digno de alguns personagens de Arlt), a decisão de emigrar para essa terra na qual “as ideias valem mais do que os títulos”, os primeiros meses nos Estados Unidos (período no qual Ferrati se torna secretário de um rico comerciante de Maracaibo ao qual rouba um bom dinheiro numa noite de festa), sua incursão no cinema como figurante em troca de 5 dólares diários e, finalmente, num retorno ao presente da história narrada, a invenção do “set em miniatura” que possibilita à *Superb Picture* poupar 100 mil dólares e determina a súbita escalada de Ferrati ao posto de diretor artístico<sup>(14)</sup>. Artífice de truques geradores de ilusão (e de dividendos), o argentino Ferrati e a nova invenção à qual consagra seus esforços naquele momento — uma “pomada maleável, que pode ser modelada sobre os rostos” (20) — desempenharão de imediato um papel decisivo na aventura protagonizada por Granados.

\*\*\*

Delineadas as personagens e as situações-marco, o relato se volta ao mundo das sombras “visto por dentro”, para recorrer à expressão-título das crônicas de Noriega. Processo que se concretiza desdobrando na ficção um conjunto de situações funcionais do ponto de vista narrativo, mas que possibilitam intercalar um sem número de considerações críticas acerca das condições laborais dos figurantes, da importância crescente e as boas doses de arbítrio dos diretores consagrados, da assimilação de atores e cineastas europeus pela indústria americana, do papel fundamental dos agentes publicitários na ascensão e queda dos astros, do talento de várias figuras célebres (é nesse ponto que as observações críticas sobre Chaplin, Pola Negri, Valentino, Gloria Swanson, Antonio Moreno, entre outros, são postas na boca de um obscuro figurante escocês, Mc Intyre, trazendo o discurso da crítica cinematográfica para dentro do discurso ficcional). Concluído o retrato desse mundo, o relato envereda para a peripécia central: repentina e inesperadamente surge a chance, tão aguardada por Granados, de abandonar a condição de figurante graças ao novo truque de Ferrati:

Federico Granados estava perplexo... O assunto parecia um argumento de romance policial: naquela manhã estava no *studio* vestido com sua eterna roupa de muçulmano — dois longos meses sem fazer nada! — quando chegou Ferrati, terrivelmente excitado. Tomou-o pelo braço, murmurando palavras incoerentes, e de repente estavam os dois no escritório de Roy Margram, o grande diretor. Ali, com a maior seriedade do mundo, Ferrati assegurou a Roy Magram que o turco que trazia pelo braço não era um muçulmano... mas Henri Le Goffic, que, segundo um telegrama recente, morreria de forma repentina em um vilarejo da montanha. A funesta notícia caíra no *studio* como uma bomba... Poucas pessoas sabem o que significa para uma empresa cinematográfica a morte de uma estrela. Milhares, ou talvez milhões, de pesos investidos em atores, em sets, em cenário e *mise en scène* perdem-se irreversivelmente. A fita, com cenas rodadas ao acaso, sem ordem aparente, do início ao fim, não poderá concluir-se nunca... Um desastre!

(14) “Um pouco de engenho, *che*. Tive a ideia de construir um pequeno set para fotografar em miniatura. Isso foi tudo. Quero dizer que com isso a Superb Picture, em vez de construir um deserto enorme, com oásis e cidades longínquas, apenas fotografou com dupla exposição, sobre minha miniatura, os conjuntos humanos” (19-20).



Ferrati, ao saber da notícia, teve uma grande ideia. Quase gritou a palavra de Arquimedes e somente suplicou, com a voz tremendo, que se ocultasse a qualquer preço o funesto sucesso. Ele salvaria a *Superb Pictures* pondo em prática sua última invenção.

Os diretores financeiros olhavam-no perplexos, duvidando da consistência de suas faculdades mentais, e somente Roy Margram, com grande fé, o observava em silêncio. Ferrati correu em busca de Federico e, depois, diante do grupo de magnatas, expôs claramente suas ideias. A morte de Henri Le Goffic já não era irreparável. Henri Le Goffic poderia reencarnar em outra pessoa que tivesse grande semelhança física com o defunto ator francês. Porque Ferrati ia reproduzir, no rosto do substituto, o rosto de Henri Le Goffic. Modelaria as mesmas feições até conseguir uma “duplicação”, e para tanto contava com a “Ferratine”, a nova pasta obtida em suas experiências.

Os diretores, céticos, moviam a cabeça. Homens práticos, incapazes de sonhar, feitos de realidades, julgavam fantásticas as asseverações de Ferrati... Mas Roy Margram opinou que todos os grandes absurdos haviam acabado, tornando-se grandes realidades. Por que, pois, negar o direito de experimentação a Ferrati, o mesmo Ferrati que obsequiara à *Superb Pictures* (com) 100 mil dólares graças a uma ideia? (1923, p. 32-3).

De fato, a pomada Ferratine (o artifício técnico, por assim dizer) situa-se numa espécie de encruzilhada na qual parecem confluír, para colidir de imediato, as ilusões de todos: espectadores, figurantes, empresários — estes últimos, os únicos que realizarão seu sonho: o lucro.

O caráter estreitamente imbricado e conflitante dessas ilusões coexistentes será revelado à medida que o leitor se aproximar do desfecho: por um breve intervalo de tempo, Granados acreditará que finalmente se apresenta a chance de sair do anonimato, de elevar-se à condição de protagonista. É verdade que a fortuna parece ter escolhido um caminho bastante sinuoso: para demonstrar sua destreza interpretativa, Granados tem de representar outrem (até aqui, nada de estranho, é precisamente o que faz um ator); tem de representar outrem... representando outro. E, num gesto de ironia redobrada, Noriega faz reconhecer ao diretor Roy Margram que o duplo é muito melhor do que o original, sua atuação é mais versátil. Isso, no entanto, não basta para que Granados se torne *alguém*, pois seu lugar no sistema já foi estabelecido e é o lugar do outro, embora a preço muito mais baixo.

Nos primeiros dias, a “duplicação” estimulou sua curiosidade e seu humorismo. Ver-se rodeado de várias centenas de figurantes, respeitado por uma multidão de fotógrafos... o fazia sorrir por dentro. Um pobre diabo de 5 dólares semanais transformado num senhor! Ninguém percebera a mistificação.

Roy Margram, astuto como bom inglês, lhe mostrou na tela privada do *studio* os filmes de Henri Le Goffic. Dessa forma, foi possível copiar todos os movimentos, as expressões, os tiques...

Roy Margram, de sua poltrona, admirava-se diante da versatilidade, da expressão de Granados:



— Bendito seja Deus! A morte de Le Goffic me enche de um impiedoso gozo, porque acabamos achando um Le Goffic superior...

— Você me enche de alegria, Mr. Margram. E espero que, uma vez acabada esta fita, acabemos com Le Goffic e eu possa trabalhar finalmente com minha alma e com meu corpo para fazer obras-primas.

— Você está enganado, meu pobre amigo. Você, *para toda a vida*, terá de ser Le Goffic, pois, do contrário, não seria mais, que um simples figurante...

Granados sentiu que o mundo dava voltas ao seu redor. Era um boneco, um fantoche, um duplo para o resto da vida! Teria de carregar Henri Le Goffic para sempre nas costas, como uma maldição. Federico Granados morrera para a arte...

— Mr. Margram, me salve. Eu tenho talento, eu posso tornar-me célebre.

Margram, comovido, respondeu:

— Não sonhe. Você morreu, e, caso se esforce em ressuscitar, os milhões da *Superb Pictures* voltarão a afundá-lo no túmulo...

Os diretores entraram de repente.

— Mr. Le Goffic — permita-me que o chamemos dessa forma —, viemos parabenizá-lo e tratar de uns enfadonhos assuntos financeiros. Seu sucesso foi enorme, e não é justo que continuemos pagando um salário de 5 dólares diários... Consideramos justo fazer um contrato confidencial... por 150 dólares semanais.

Granados deu um pulo, vermelho de indignação.

— Vocês acham que ignoro qual era o salário de Le Goffic? ... 3.500 dólares semanais. E eu, que sou o próprio artista, vou receber 150!

Os produtores se surpreenderam. Como ele era o próprio artista? Le Goffic é que era um artista, com muito *réclame*, um verdadeiro astro, ao passo que “o senhor” fora, até há poucos dias, um simples *figurante*... Como ia ser o mesmo? Claro que não era.

A discussão se tornou interminável, até que, por fim, convieram, inflexíveis, em conceder a Granados 600 dólares semanais (1923, p. 36-8)

Se houvesse que atribuir uma moral ao episódio, poder-se-ia afirmar que a moral é esta: para a máquina de sonhos, “parteira” de celebridades e de ilusões, *ninguém é alguém*, todos os sujeitos podem ser intercambiados, trocados, substituídos. É claro que a lógica inerente à maquinaria faz com que nem todos os joões-ninguém valham o mesmo, que uns valham mais e outros menos, segundo as circunstâncias. De qualquer forma, uma coisa é segura: para os empresários, quanto menos custar trocar um joão-ninguém por outro, melhor; e quanto mais joões-ninguém estiverem envolvidos, mais barata, a substituição.

\*\*\*

Do outro lado da tela e fora dos estúdios, na “vida real”, a ilusão consoladora de Granados, sua necessidade de ser *alguém* em algum lugar, termina estilhaçando-se pouco mais tarde contra a frivolidade da *girl* Hazel Van Buren, na qual depositara erroneamente seus frustrados “desejos de individualização”. Com efeito, enquanto a situação vai se complicando para o mexicano — que deve interpretar seu personagem durante mais tempo, dentro e fora dos *sets*, carregar a cada dia por mais horas sua máscara para satisfazer os editores publicitários e cuja farsa é descoberta pela coprotagonista do filme ao rodar uma cena amorosa com Federico —, enquanto isso ocorre, Granados se consola pensando que, ao menos para sua *girl*, ele é ele e não o outro, que talvez a chave de sua felicidade resida em revelar o mistério a Hazel. Mas a esperança cai logo por terra: “E se Hazel se apaixonasse mais pelo ‘seu’ Henry Le Goffic do que pelo seu próprio eu atual? São tão estranhas as mulheres...” (40). Desnecessário dizer que do pensamento ao ato há apenas um passo, que Hazel se sentirá cada vez mais atraída pela imagem do astro e, *flapper* ao fim e ao cabo, não deixará de aproveitar uma oportunidade que se lhe apresenta em Sunset Boulevard para aproximar-se de Le Goffic/Granados, dirigir-lhe “um sorriso canalha e insinuante” e, não muito depois, enviar uma carta tentando marcar um encontro. Como se não bastasse, Granados recebe um último golpe ao ser informado de que sua mãe se encontra gravemente enferma, fato que o leva a exigir o pagamento do contrato, enviar o dinheiro ao México e aventar a hipótese de suicídio, devido ao insuportável dessa dupla/nula vida.

Ao longo desse processo, os sentimentos de Granados por Ferrati ( vaidade satisfeita e salário quintuplicado) mudam de tom. Primeiro, prevalece o rancor, que gera recriminações retrucadas com perspicácia pelo argentino:

— Egoísta e mau amigo!... Você não teve pruridos em me matar, em me fazer perder meu próprio espírito, para ganhar dólares...

Ferrati, dando-lhe tapinhas nas costas, explicou:

— Acalme-se, Federico. Você tem dinheiro, glória, em suma, tudo o que é possível ambicionar. Você já não é mais Federico Granados e sim Henri Le Goffic? Que baboseira... Dá na mesma uma coisa ou outra, tonto. Afinal, ninguém sabe o que seremos amanhã, no túmulo; que importa, então, ser outra coisa em vida? (1923, p. 40).

Pouco depois, no ápice do desespero, Ferrati se torna para Granados uma mescla de testamenteiro, confessor e conselheiro:

Ferrati começou a falar:

— As mulheres não valem a pena, compadre! Matar-se por uma?... Isso seria confessar a derrota de Federico Granados diante de Le Goffic. Apenas uma estúpida maneira de conceder-lhe a satisfação de uma gargalhada de além-túmulo. Não, senhor! ... Devia expulsar a pontapés a *flapper*, e depois seria necessário lutar contra si mesmo, até conseguir que Le Goffic fosse inferior a Federico Granados. Simples luta espiritual que terminaria, finalmente, com o *knock-out* do intruso. Que ganharia com o suicídio? Desaparecer do mundo no exato instante em que ia virar milionário. Porque — como já dissera em outra ocasião — dava no mesmo ser uma coisa ou outra(,) se, afinal, em longo prazo, na hora da morte, teríamos de nos transformar de forma definitiva. Ao

se matar, portanto, ia tornar-se outro, quem sabe o quê? Lesma, flor, árvore ou musgo... (1923, p. 45).

São em passagens como essa que o discurso de Ferrati, mistura de pragmatismo, picardia e “metafísica”, evoca a linhagem gauchesca dos *Vizcachá*<sup>(15)</sup> ou de outros personagens congêneres. Se nesse jogo ninguém é alguém, se “o mesmo dá ser uma coisa ou outra” porque a identidade de todos foi confiscada e/ou é uma ilusão passageira — fato que a morte corrobora de forma drástica —, melhor ser outro em vida, milionário, segundo prega a moral de Ferrati. O final dessa história? Dissuadido de se suicidar, Granados opta pelo retorno à *terrinha* de origem:

Federico Granados deixava Los Angeles para trás... Pôs a mão direita no bolso. Apalpou suas notas... e o simples contato com aqueles milhares de dólares infundiram-lhe uma tranquila confiança no porvir. México, seu México, era muito grande. Alguma coisa conseguiria fazer em sua *terrinha*, sem necessidade de trocar de rosto ou de alma...

E, pela primeira vez, ao cabo de vários meses, Granados teve a sensação de que morrera Le Goffic (1923, p. 49).

Entre a ida e a volta de Granados, os pesos e as medidas se alteraram: na ida, 500 dólares no bolso e um capital de ilusões; no regresso, alguns milhares de dólares capazes de infundir certa confiança no futuro, mas nenhuma ilusão a respeito da máquina de sonhos. Nessa segunda viagem, que revisita na ficção a primeira viagem do cronista, a margem se torna centro e a escrita muda de foco. Ao primeiro plano passam os “pobres diabos”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOINA, Helena (org.). *Notas para una historia del cine mexicano (1896-1924)*. México: Filmoteca Unam. v. I e II, 1960, 1980.

BODET, Jaume Torres. La cinta de plata. In: SCHNEIDER, Luis (org.). *Crónica cinematográfica*. México: UNAM, 1986.

CASANOVA, Manuel Gonzáles (org.). *El cine que vió fósforo*. Alfonso Reyes y Martín Luis Guzmán. México: FCE, 2003.

\_\_\_\_\_. *Los escritores mexicanos y los inicios del cine*. 1896-1907. Culiacán: Unam/El Colegio de Sinaloa, 1995.

GÁRATE, Miriam V. Notas de trabalho sobre Horacio Quiroga. Literatura, cinema, psicanálise: projeções e intersecções de campo. *Revista Literatura e Sociedade*, USP, n. 10, 2008, p. 170-183, 2008.

\_\_\_\_\_. Tradição letrada e cinema mudo: em torno a algumas crônicas mexicanas de começos do século XX. *Revista Alea*, Programa de pós-graduação em Letras Neolatinas, UFRJ, v. 10, n. 2, jul./dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Cinema e ficção literária em dois escritores hispano-americanos. Em torno a Horacio Quiroga e Carlos Noriega Hope. *Revista Aletria*, FALE/UFGM, v. 18, jul./dic. 2008. No prelo.

(15) Personagem do poema canônico *Martín Fierro*, celebrizado pelo utilitarismo e pela ausência de ética de seus preceitos de vida.



HOPE, Carlos Noriega. *El mundo de las sombras*. El cine por fuera y por dentro. México: Andrés Botas e Hijo, 1921.

\_\_\_\_\_. *La inútil curiosidad*. México: Talleres de El Universal Ilustrado, 1923.

\_\_\_\_\_. *Las experiencias de Miss Patsy y otros cuentos*. Puebla: INBA. (s/f).

LEAL, Juan Felipe; BARRAZA, Eduardo; FLORES, Carlos. *Anales del cine de México (1895-1911)*. México: Eón, Voyeur, 2002. v. 7.

LOS, Aurelio Reyes de. *Cine y sociedad en México (1896-1930)*. Vivir de sueños. (1896-1920). México: UNAM, 1981. v. I.

\_\_\_\_\_. *Cine y sociedad en México (1896-1930)*. Bajo el cielo de México (1920-1924). México: UNAM, 1993. v. II.

MAHUERHOFER, Hugo (1949). A psicología da experiência cinematográfica. Traducción de Psychology of filme experience, 1966. In: XAVIER, Ismail (org.). *A experiência do cinema*. Rio de Janeiro: Graal, Embrafilme, 1986.

MIQUEL, Angel (org.). *Los exaltados*. Antología de escritos sobre cine en periódicos y revistas de la ciudad de México 1896-1929. Guadalajara: Univ. de Guadalajara, 1992.

\_\_\_\_\_. *El nacimiento de una pasión*: Luis G. Urbina, primer cronista mexicano de cine. México: UPN, 1995.

\_\_\_\_\_. *Por las pantallas*. Periodistas del cine mudo. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1995.

\_\_\_\_\_. *Disolvencias*. Literatura, cine y radio en México (1900-1950). México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

QUIROGA, Horacio. Miss Dorothy Phillips, mi esposa (1921). El vampiro (1927). *Todos los cuentos*. Edición crítica, Napoleón Baccino Ponce de León y Jorge Laforgue. Colección Archivos, ALLCA XX, 1996.

ROSSET, Climent. *Propos sur le cinéma*. Paris: Presse Universitaire Française, 2001.

SOTOMAYOR, José Martínez. Estrella doble. 1935. In: *Trama de vientos*. Cuentos y relatos completos. México: Colección Biblioteca, 1987. v. I.

WIESSE, María. El hombre que se parecía a Adolfo Menjou. *Amauta*, n. 28, p. 41-7, 1929.



## VENEZUELA: POLÍTICA EXTERIOR Y RENTISMO

Carlos A. Romero  
Claudia Curiel<sup>(\*)</sup>

**Resumen:** En este trabajo se busca analizar la relación entre la política exterior del gobierno bolivariano del presidente Chávez y la manera como se hace la cooperación internacional. Se parte de la hipótesis que el rentismo, categoría para el estudio de la economía interna, en cuanto a la manera de otorgar ayuda económica sin retorno, se ha trasladado en el caso de Venezuela a la cooperación que ejerce el país con algunas naciones, a través de donaciones, subsidios y condiciones especiales no económica ni comerciales, es decir, bajo transferencias no retornables.

**Palabras-clave:** Venezuela, Política Exterior, Chávez, Rentismo.

**Abstract:** This paper analyzes the relationship between the foreign policy of the Bolivarian government of President Chávez and how it is its international cooperation. It is assumed that rentism, category for the study of the domestic economy, in how to provide aid without return, has moved in the case of Venezuela in a kind of international cooperation through donations, grants and special conditions which are not economic or commercial, under non-returnable transfers.

**Keywords:** Venezuela, Foreign Policy, Chávez, Rentism.

---

(\*) Carlos A. Romero es un politólogo venezolano, Doctor en Ciencias Políticas y profesor titular en la Universidad Central de Venezuela. *E-mail:* romecan53@hotmail.com. Claudia Curiel es economista venezolana y consultora internacional en el tema de la regulación económica. *E-mail:* ccuriel6@yahoo.com. Recibido em 23.2.09 e aceito em 28.4.09.

## INTRODUCCIÓN

La comprensión del reciente fenómeno político venezolano se ha hecho una difícil tarea para los analistas que han tratado de estudiar un caso observado previamente con cierto desdén. Para algunos, en Venezuela no pasaba nada y por lo tanto no era un tema importante para saber por donde iba América Latina. Para otros, la configuración política venezolana se consideraba como un modelo *sui-generis* difícil de clasificar (KARL, 1997). En nuestros días, Venezuela ahora parece un “Dèjà Vu”. Es decir todo es diferente, pero, a la vez, se da la sensación de que lo actual se ha experimentado antes y que todo parece familiar.

Al superarse los problemas de formación de un sistema que dejaba atrás la dictadura militar y que desarrollaba un régimen democrático y constitucional, Venezuela comenzó a observarse como un caso exitoso de transición política (REY, 1989; KORNBLITH, 1997). Se trató de definir al sistema político venezolano (desde ahora, SPV) como un sistema estable, dada la presencia de un sistema populista de conciliación de elites, de un Estado poderoso con un ingreso petrolero recurrente y con una alta capacidad de distribución de la renta petrolera (KARL, 1997). A esto se añadía, la tesis del control civil sobre las Fuerzas Armadas y sobre otros grupos de presión, gracias al dominio que ejercieron sobre ellas los partidos políticos mayoritarios, Acción Democrática (AD) y el partido socialcristiano COPEI (LEVINE, 1973; REY, 1989).

Sin embargo, el SPV dio signos de su agotamiento a fines de la década de los setenta. El esquema de relación clientelar basado en la renta petrolera, conocido como el “rentismo”, la creciente disparidad en los ingresos entre sectores sociales, la aparición de una inflación alta, de una deuda externa considerable y de una tasa de cambio negativa conjuntamente con la reducción de los ingresos petroleros, se unieron a situaciones políticas específicas, como la pérdida del control de la sociedad por Ad y Copi, el crecimiento de la protesta popular y el desarrollo de posiciones antipartidistas, provenientes de sectores que impulsaban un pensamiento liberal, o de sectores radicales con una base ideológica marxista (ROMERO, 2006).

En el campo académico, el cuestionamiento de la visión optimista sobre el SPV comenzó a jugar un papel significativo. Si bien es cierto que se habían dado unos estudios pioneros que ponían en duda los factores explicativos del sostenimiento del SPV, éstos no tuvieron el impacto generado por numerosos libros y artículos que desde la década de los ochenta del siglo pasado pusieron en duda el análisis político dominante en los estudios sobre Venezuela, es decir, aquel que sostenía la tesis de una estabilidad política lograda por el “Pacto de Punto Fijo” (SILVA MICHELENA, 1967; NAIM, PIÑANGO, 1984).

Por otro lado, se alertó sobre el hiper-crecimiento del gasto público y la exagerada dependencia presupuestaria de los ingresos petroleros, la incesante corrupción administrativa, la carencia de una verdadera apertura democrática, y el deterioro de las relaciones cívico-militares (REY, 1991; LEVINE; 1973, KORNBLITH, 1997; DIAMINT, 2005).

De igual forma, se puso en duda la idea prevaleciente en el debate público sobre que la política exterior de Venezuela reflejaba el consenso alcanzado en la vida política interna.



De esta manera surgieron importantes voces críticas que señalaban que la política exterior se estaba sobredimensionando con un hiper-activismo voraz, y una falta de consenso en los temas exteriores, como los relativos a las relaciones con Cuba y con Estados Unidos, los temas territoriales y el comercio exterior.

Basta mencionar tres acontecimientos históricos que no concordaron con una visión optimista del llamado consenso en política exterior: 1) Cuando el presidente Rómulo Betancourt decidió votar, en el año 1960, a favor de la resolución de la OEA en donde se condenaba la supuesta injerencia de la Unión Soviética en los asuntos internos latinoamericanos y en Cuba, el ministro de Relaciones Exteriores de la coalición gubernamental renunció al cargo y meses más tarde, su partido, Unión Republicana Democrática, URD, se retiró del Gobierno y del Pacto de Punto Fijo. 2) En 1969, el Gobierno de Rafael Caldera no obtuvo el respaldo empresarial privado venezolano para que Venezuela entrara en la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy, Comunidad Andina de Naciones) y el Presidente venezolano tuvo que negociar con ese sector para que finalmente se aceptara la incorporación del país en el año 1973. 3) En otra ocasión, el presidente Luís Herrera Campíns presentó al país en 1980, una posible solución al contencioso sostenido con Colombia sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas, lo que fue rechazado por el estamento militar y una parte importante de la opinión pública venezolana, retirándose así esa propuesta (REY, 1983; ROMERO, 2006; CARDOZO, 1998).

Carlos Andrés Pérez fue elegido nuevamente Presidente de la República para el período 1989-1994 e inmediatamente después a su llegada al poder, aplicó la receta del Consenso de Washington. Esa terapia de *shock* fue un detonante para que se desarrollara un fuerte estallido social en febrero de 1989, dos intentos de golpe militar en 1992 y la salida del propio presidente Pérez de su cargo en mayo de 1993, antes de esperar el término de su mandato, en medio de una crisis de legitimidad del SPV, y su reemplazo por dos presidentes interinos: Octavio Lepage (del 21 mayo al 5 de junio de 1993) y Ramón J. Velásquez (del 5 de junio de 1993 al 2 de febrero de 1994).

El presidente Velásquez, a su vez, le entregó el poder al Rafael Caldera, quien ya había sido presidente de Venezuela en el periodo 1969-1974 y quien había ganado las elecciones de diciembre de 1993 con la bandera de recuperar el buen desenvolvimiento del SPV si se retornaba a sus bases originales.

Hugo Chávez, oficial retirado del Ejército venezolano, quien había participado en el intento de golpe de 1992, procesado, indultado y retirado de la institución castrense en 1994 y quien en un principio se negó a participar en la lucha electoral, reconoció en el año de 1997 que se daban las condiciones para llegar al poder por la vía electoral. Chávez ganó las elecciones de diciembre de 1998 obteniendo un 56 por ciento de los votos, con una plataforma populista y con una alianza heterogénea que lo llevó a la presidencia de la Nación en enero de 1999, ofreciendo un cambio de raíz en la vida política venezolana y desde un discurso radical (el candidato opositor más importante, Henrique Salas Römer, presentó un programa de corte liberal y obtuvo un 40 por ciento de los votos).

De manera metafórica, se puede decir que, Carlos Andrés Pérez había ofrecido una medicina nueva para mejorar el enfermo, vale decir el SPV, Rafael Caldera quiso regresar

a una vieja medicina y Hugo Chávez determinó que el problema no eran las medicinas sino que había que operar al paciente.

Tan pronto Hugo Chávez llegó al poder en Venezuela por la vía electoral, planteó una fórmula diferente para el SPV en donde la consulta y la idea de unas reglas de juego consensuales fueron a ser remplazadas por la identificación del Gobierno con la tesis de una voluntad general que rechazaba la unanimidad, algo que había caracterizado el pasado democrático venezolano reciente (KORNBLITH, 2007).

Hugo Chávez ganó las elecciones en 1998 con la idea de dividir a la historia democrática venezolana en dos períodos, la Cuarta y la Quinta repúblicas, e inició un proceso transformador de raíz, en un país que desde entonces ha tenido una nueva *Politeia*, con un nuevo modelo político, un desplazamiento de élites, un nuevo actor *primus inter pares* (el presidente Chávez); y una serie de nuevas propuestas sobre el futuro de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En este marco, se puede analizar el proceso chavista bajo la idea de que éste ha transitado por tres etapas. La primera va desde el año de 1999 hasta el año 2000, la cual se podría calificar como una etapa de *transición* hacia un nuevo modelo político y económico de corte populista democrático y bajo la rectoría de un proceso constituyente, el cual dio lugar a la Constitución de 1999, las elecciones presidenciales de julio de 2000 y la legitimación de los poderes públicos en esa misma fecha.

Una segunda etapa, transcurre del año 2000 al año 2004 y se puede clasificar como una etapa de *fundamentación* del nuevo modelo, en medio de un proceso plagado de inestabilidad e incertidumbre originado por el choque entre el Gobierno y la alianza oficialista en contra de la oposición, y que tuvo como puntos de inflexión el golpe de Estado en contra del presidente Chávez en abril de 2002 y la celebración del Referéndum Revocatorio Presidencial en agosto de 2004 (considerado este instrumento como la salida política, democrática y constitucional a la crisis planteada durante esos años).

Una tercera etapa comenzó ese mismo año 2004 y la podemos definir como un momento de *ejecución* de un modelo radical, con una orientación más definida, estatista y de ruptura con el pasado, la cual se bautizó como el “Socialismo del siglo XXI”.

En el año 2006, y en ocasión de celebrarse unas nuevas elecciones presidenciales en Venezuela, el presidente Chávez llevó su oferta programática hacia la concreción de un modelo sin las ambigüedades anteriores, en lo que algunos analistas pro-gobierno llaman, de acuerdo al pensamiento marxista tradicional, el paso de una etapa nacional liberadora y reformista a una etapa de pleno socialismo, que desde el 2007 tiene como norte la ejecución del Socialismo del siglo XXI; del poder comunal y de la reforma constitucional (COOPEDGE, 2005; KORNBLITH, 2007).

Desde el punto de vista de la política exterior y a partir del año de 1999, el gobierno del presidente Hugo Chávez comenzó a cambiar sus fundamentos. Con base en tres etapas que corresponden a los cambios internos, 1999-2000, 2000-2004 y 2004 hasta nuestros días, la diplomacia venezolana ha desarrollado una contra-agenda dentro de una combinación de temas tradicionales y novedosos: la utilización del petróleo como el instrumento principal de participación en el escenario mundial y hemisférico; el activismo internacional



del país; la promoción de un nuevo modelo político: la democracia participativa y protagónica; el lanzamiento de un nuevo modelo económico: el desarrollo endógeno y la propuesta del Socialismo del siglo XXI; la promulgación de una nueva Ley de Servicio Exterior; la ideologización y partidización del servicio exterior y la generación de una diplomacia “social” con el respaldo a diversas organizaciones políticas, sociales y culturales anti-globales en los ámbitos internacional y regional.

De igual modo, el proceso político venezolano se ha fundamentado en los medios de comunicación social, internacionales y regionales, y tanto el gobierno como los sectores políticos que lo apoyan y la misma oposición venezolana han hecho del plano mundial un escenario fundamental de sus actuaciones y diferencias. Así, “Bajo su amparo, las relaciones internacionales de Venezuela se han tornado más amplias y diversas en cuanto a lo geográfico y más intensas con grupos no gubernamentales de lo que son con los gobiernos de otras naciones” (NAIM, 2005).

En este artículo se analiza los fundamentos domésticos e internacionales que dan lugar a esa nueva política exterior, el papel de la renta petrolera en ella y las proyecciones de esa política.

#### UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA EL CONSENSO

A partir del año 1958, Venezuela jugó con la idea de ser un país occidental, con un pasado colonial hispánico, situado en América Latina y con tres fuertes identidades: país democrático, petrolero y con amplias relaciones con Estados Unidos. De la misma manera se originó un estilo diplomático basado en una política exterior con un fuerte presidencialismo, un activismo internacional, una relación positiva con el ambiente externo y un consenso sobre los fines e instrumentos de la política exterior. Sobre este perfil, se conformaron una serie de objetivos formales y reales.

La política exterior de Venezuela tuvo, desde el año 1958 hasta 1999, un marco legal institucional que fue la Constitución Nacional de 1961. Este marco legal imprimió un estilo diplomático basado en un conjunto de principios generales expresados en el preámbulo de la Carta Magna: el carácter pacífico del país, la búsqueda de la integración económica, el deber de cooperar internacionalmente, la promoción de la democracia y otros conceptos emanados de la Carta de las Naciones Unidas; la discrecionalidad del presidente de la República en el ámbito de la política exterior; el carácter petrolero de la nación, pero en función de promotor de una economía diversificada, y el desarrollo de varias identidades para una política exterior considerada a su vez como: andina, caribeña, hemisférica, tercermundista y amazónica (REY, 1983).

De 1958 a 1967, la diplomacia venezolana se concentró en la búsqueda de la consolidación democrática en el país y en la región, en impulsar el proceso de sustitución de importaciones, en promover la creación de la OPEP (sin el sacrificio de perder una relación petrolera especial con Estados Unidos) para buscar mejores precios petroleros, en impulsar la Doctrina Betancourt (orientada al no reconocimiento de gobiernos de fuerza producto del derrocamiento de un gobierno civil, que surgieran en América Latina y el Caribe) y en la defensa de la seguridad regional y nacional frente a la llamada injerencia cubano-soviética.

De 1967 hasta 1980, la política exterior del país se formuló con el fin de respaldar la estabilidad democrática de la experiencia venezolana, en abrir la agenda exterior hacia los temas económicos de la integración — con participación en la ALALC (hoy ALADI), en el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones) y de forma plena en la OPEP y para retomar las negociaciones en torno a los problemas fronterizos.

De 1982 a 1988, la política exterior de Venezuela se vio limitada en su extensión, debido a la caída de los precios petroleros, el creciente peso de la deuda externa y la aparición de tensiones políticas internas y no consensuales en la política exterior, concentrándose así en una actuación regional de apoyo a las opciones pacíficas regionales, como fue el caso del Grupo de Contadora, y el fortalecimiento de dirigentes y partidos del centro democrático (CARDOZO, 1998).

Desde 1989 hasta 1999, dada la convergencia del impacto de los cambios globales con el deterioro de la situación política interna, las relaciones internacionales de Venezuela se caracterizaron por ser más complejas y variadas. Durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se adoptaron las políticas en boga dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, (aunque se originó una profunda reacción negativa en la población), y se retomó el activismo de la política exterior de Venezuela, sin sacrificar las múltiples identidades de Venezuela en el exterior. De hecho, el presidente Carlos Andrés Pérez volvió a practicar la política de las “dos manos”; vale decir, osciló entre un internacionalismo más “tercermundista” y orientado hacia los temas comerciales, de cooperación Norte-Sur y de integración, y un regionalismo hemisférico más comprometido con la apertura económica y la democratización. Esto dio lugar a una política exterior hiperactiva que provocó mucha irritación en Venezuela, lo que se constituyó en una de las principales causas que provocaron los dos intentos de golpe de Estado en 1992 (CARDOZO, 1998).

Con la salida de Pérez de la presidencia de la República, en mayo de 1993, y la llegada de los presidentes interinos, la política exterior de Venezuela se concentró en lograr el apoyo de Washington y de América Latina a la democracia venezolana y a la convocatoria a las elecciones presidenciales de diciembre de 1993.

Rafael Caldera llegó por segunda vez a la presidencia de la República en 1994. Si bien desde el punto de vista estratégico no hubo ninguna discrepancia importante que permitiera pensar que el gobierno del presidente Caldera iba hacia la sumisión o el enfrentamiento con Estados Unidos, sí hubo a nivel táctico algunas discrepancias que enfriaron las relaciones. El Gobierno del presidente Caldera observó con escepticismo todo el proceso del ALCA y la apertura económica defendida por Washington (de hecho promulgó en sus dos primeros años una política económica estatista y de controles) (CARDOZO, 2006).

## UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA LA MAYORÍA

Si algo se destaca en los análisis recientes sobre la situación venezolana es el rol que juega la política exterior en la dinámica política del país. Desde un punto de vista mundial, el presidente Chávez se ha convertido en los últimos años en una especie de *enfant terrible* que ha venido tejiendo una diplomacia hiperactiva y llamativa. Sus querellas con Estados



Unidos, su acercamiento al régimen cubano y a otros gobiernos vistos con reservas por Estados Unidos (Belorus, Irán, Rusia, China), la promoción de la OPEP como organización política, su clamor por un mundo multipolar, su creencia en la soberanía nacional absoluta y su apoyo a la revolución continental despiertan muchas simpatías en sectores sociales e intelectuales de América Latina, pero al mismo tiempo, generan algunas reservas (ROMERO, 2006; CARDOZO, 2006).

El gobierno del presidente Chávez revivió en el país la visión estructuralista y anticapitalista que genera las tesis del desarrollo endógeno, del fortalecimiento del Estado como instrumento central de desarrollo, y de la profundización del Estado socialista, formándose así un paquete ideológico “anti-occidental” configurado en una visión del mundo basada en las ideas de la rivalidad entre el centro y la periferia y en la lucha antiimperialista.

Lo anterior está aunado a la condición petrolera del país, de la cual se estima, es su verdadera ventaja comparativa. Es por ello que el activismo histórico de Venezuela en el plano internacional, se reafirma con este gobierno, pero de manera más definida. Ya no se pretende jugar con las tesis de las “múltiples identidades”, sino más bien se refuerza la militancia venezolana en el tercermundismo, en el Sur, en el seno de la OPEP, en las Naciones Unidas y con las naciones disidentes del orden internacional.

En el plano de las relaciones interamericanas, el gobierno de Chávez ha tenido una postura controversial al oponerse a las posiciones estadounidenses en el seno de la OEA; en referencia al papel del organismo como garante de la democracia en América Latina y el Caribe, en materia de promoción de la democracia y de los derechos humanos y en el papel de las misiones observadoras y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos electorales en la región.

Venezuela ha tenido una política exterior con Colombia concentrada en las reservas que tiene el gobierno de Chávez sobre la así llamada orientación pro-estadounidense del Gobierno del presidente Uribe, el apoyo colombiano al ALCA, las consecuencias para las relaciones entre los dos países de la eventual firma del tratado bilateral de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, en la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y en las diferencias sobre la violencia en Colombia y el proceso de pacificación en ese país. El país de al lado desea venderle a Venezuela sus bienes y servicios, pero Bogotá conoce de las ambigüedades de Caracas con la guerrilla de ese país y de la apología del Gobierno venezolano con las FARC.

El hecho que al presidente Chávez se le pidiera en el 2007 que interviniera como mediador en las negociaciones entre el Gobierno de Uribe y la FARC se vio con buenos ojos en Colombia. Dada la situación de estancamiento de las negociaciones, se apoyó la gestión del presidente Chávez, dentro de las reservas de Caracas sobre que el Gobierno de Uribe cambiara de posición (enfrentar militarmente a la FARC y no permitir una zona de distensión), al igual que la conducta de la FARC (pedir un zona de distensión y liberar a dirigentes y miembros de la FARC presos). Esta iniciativa no prosperó.

En cuanto a Cuba, se ha generado una relación especial favorable entre los dos países. El presidente Chávez se ha referido a la necesidad de levantar el bloqueo de Estados Unidos al régimen cubano y ha reiterado en varias ocasiones su posición contraria a la tesis estadounidense de la ausencia de democracia interna en la isla.



“Cuba y Venezuela dos banderas y una revolución” es una exclamación repetida varias veces por el presidente Chávez y que expresa la unión política y comercial que se ha convertido en un punto de referencia en América Latina. Cuba nunca tuvo un aliado en la región tan cercano. Fidel Castro fracasó en el apoyo a la lucha armada en la década de los sesenta, pero logró insertarse mucho más tarde en Venezuela por la vía electoral.

Pero el dinamismo de las relaciones entre Venezuela y Cuba no se limita al intercambio económico y comercial. El tema de la *entente* ideológica entre Venezuela y Cuba implica un debate en América Latina sobre la revolución y sobre la injerencia de esos países en los asuntos internos de terceros países (LANGE, 2002).

El Gobierno encabezado por el presidente Hugo Chávez ha considerado a la integración económica y comercial como un tema especial. La integración para el gobierno de Venezuela no se limita a plantear una alianza comercial, sino por el contrario, se entiende a la integración como algo global que se conecta con dos de los elementos básicos de la política que está ejecutando Caracas. Se trata de que a mediano plazo, esa integración esté fundamentada en bases no capitalistas, en el ejercicio de una democracia participativa, en la promoción de una economía que combine la propiedad estatal con propiedades sociales y cooperativas, y en la regulación y disminución de las inversiones extranjeras directas privadas. Es decir, el planteamiento venezolano es anti-capitalista y anti-estadounidense; por lo tanto, la integración para Venezuela escapa al modelo que se define en la OMC y que bajo el concepto de regionalismo abierto se ha venido planteando en América Latina y el Caribe (CORRALES, 2006).

Es por eso que no debe sorprender que Venezuela plantee el esquema de integración conocido como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que, de suyo, es un planteamiento diferente al ALCA y a los contenidos de los acuerdos comerciales y tratados de libre comercio que Washington está llevando a cabo con varios gobiernos en la región. Las ideas fundamentales del ALBA son: la integración no capitalista de los pueblos, la diversificación comercial, los convenios e inversiones intra-gubernamentales, un sistema de alianzas entre gobiernos progresistas y socialistas y la promoción de formas de propiedad alternativa a la propiedad privada (ROMERO, 2009).

Pero hay algo más: el debate político quedaría inconcluso si no se agregan otros dos temas: por una parte, el referido a las alianzas que Venezuela pueda promover y sostener en la dinámica interna de los países de la región para aumentar sus aliados y para impulsar los cambios políticos internos con base en el modelo venezolano actual: elecciones, asamblea constituyente, poder popular, economía social tutelada y financiada por el Estado, un desplazamiento de élites y una política internacional antiimperialista y bolivariana. Por otro lado, está presente el tema de la cooperación económica venezolana, tanto por la capacidad de compra del Estado (lo que origina, en el mayor de los casos, una asimetría en contra de Venezuela en las balanzas comerciales bilaterales), como por las donaciones e inversiones no retornables. Esto último plantea otra discusión importante: el tema de la proyección del rentismo venezolano interno al plano global, por la cooperación con gobiernos y actores no estatales (Véase la sección 5 de este artículo).

La política exterior de Venezuela se ha orientado hacia una dirección radical en el marco de la promoción del Socialismo del siglo XXI, cuestión que se ha acrecentado con más ahínco desde el año 2007.



La respuesta de Estados Unidos ha sido moderada en cuanto a los cambios internos y externos observados en Venezuela desde los triunfos electorales presidenciales de Hugo Chávez en 1999, 2000 y 2006. De hecho, Venezuela ya no es vista como lo fue en el pasado, como un socio confiable, en función de la estabilidad democrática del país y de ser un seguro proveedor de petróleo. Ahora es otra cosa: no es la asociación de antaño, pero tampoco se ha llegado a la ruptura entre los dos países (KELLY, ROMERO, 2005).

En Bolivia, el presidente Chávez ha prometido, entre otras cosas, la creación de la empresa binacional venezolana-boliviana Petroandina con el encargo de buscar petróleo y de eventualmente explotarlo en el norte de Bolivia y ayudar al proyecto argentino-boliviano de la construcción de una planta de separación de líquido de gas, además del compromiso de crear la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur (Opegasur).

Ecuador también se ha beneficiado de la ayuda de Venezuela y el presidente de ese país, Rafael Correa ha dicho en diversas ocasiones que acepta el “paquete ideológico” de Chávez. Ecuador es un país observador pero no es miembro pleno del ALBA (CORRALES, 2006).

Por otra parte, el Gobierno de Guyana presiona para que Venezuela renuncie a sus aspiraciones para que le sea devuelto el Territorio Esequibo. Como se sabe, Venezuela mantiene una reclamación reconocida por Gran Bretaña y Guyana sobre una parte del territorio guyanés que según Venezuela se le despojó en el siglo XIX. Como consecuencia de la firma del Acuerdo de Ginebra en 1966, Venezuela permitió la independencia de Guyana de Gran Bretaña sí le reconocía como válida su reclamación. Desde entonces se han llevado varios ciclos de negociación a fin de lograr un arreglo práctico (ROMERO, 2006).

Con la Unión Europea y con otros países europeos, Venezuela ha mantenido, por lo general, un *modus vivendi* en el cual han prevalecido los negocios y los intereses económicos por encima de las críticas políticas europeas en relación a la situación interna del país y algunos contrapunteos verbales, como el sostenido con el Jefe de Estado español y el presidente Chávez. Sin embargo, en el plano social europeo se han visto mayores debates y falta de consenso sobre lo que pasa en Venezuela. Están quienes apoyan al proceso bolivariano en la vida social del continente (partidos, sindicatos, académicos, organizaciones no gubernamentales), observándola como una revolución en marcha, y por el contrario están aquellos actores que critican el proceso y que están en desacuerdo con lo que pasa en Venezuela, incluyendo a ciudadanos de esos países que se han visto afectados por las políticas económicas del Gobierno de Chávez (LANGE, 2002).

En cuanto a Rusia, Belarús e Irán, el Gobierno y el oficialismo parten de la base que se está al borde de la revolución mundial en la cual Rusia juega el papel de país rector de un polo antiimperialista. El presidente Chávez cree que acercándose a Rusia adquiere un mayor prestigio mundial. En Irán, el presidente Chávez refrendó más de 100 acuerdos de naturaleza económica, destacándose la tesis iraní de que Venezuela pudiera ser un puente para las relaciones de ese país con el resto de América Latina y la certificación de un fondo financiero bilateral (CORRALES, 2006).

## LOS RESULTADOS

En el año 2007 se conoció un documento del gobierno del presidente Chávez titulado “Las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”. Según el Plan, se pretende “neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados” y como un objetivo más general, se establece la creación de una estrategia mundial “para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario”. De acuerdo con el Plan de Desarrollo, el Gobierno se plantea “una conducción multipolar de la política mundial” que se basa en “la creación de nuevos bloques de poder” (REY, 2007).

En este marco, la política exterior de Venezuela oscila entre tener unas buenas relaciones con todos los países, pero al mismo tiempo desarrolla su diplomacia social, en el marco de una dualidad conocida ya en experiencias revolucionarias anteriores.

Así, de esta manera, se ha abierto para el presidente Chávez un importante espacio político, junto con sus aliados y simpatizantes de su modelo alternativo a la economía liberal y la gobernabilidad democrática propuesta por Washington.

La proyección internacional del país ha jugado un papel fundamental en ese cambio sobre cuyas bondades y defectos, partidarios y opositores debaten constantemente. En este contexto, la diplomacia bolivariana ha sido manejada de igual manera que los asuntos domésticos. El enfoque amigo-enemigo de la política, el uso indiscriminado de la voluntad de la mayoría y el afán de promocionar un “paquete ideológico” populista radical, se han mezclado con tradiciones nacionales, en una oferta que ha contado con pocos obstáculos y con un poderoso verbo. Esto se ha complementado con múltiples compromisos con países, organizaciones, grupos sociales y personalidades que han hecho de Caracas, la nueva Meca revolucionaria.

El recibimiento a esas propuestas no confrontó muchos obstáculos. El fortalecimiento de una posición a favor de un mundo multipolar, el uso de la palanca petrolera como el norte de la cooperación internacional y el deslinde mediático de Estados Unidos fueron acciones aplaudidas por una galería de gobiernos progresistas, aparentemente neutrales o simplemente indiferentes que vieron con simpatía, las improvisaciones y propuestas de un régimen y de un líder como Hugo Chávez, quien aprovechó a su favor el relajamiento de la estructura internacional a comienzos del siglo XXI.

Cuando hablamos de ese relajamiento nos referimos a falta de consenso sobre la agenda global, la puesta en práctica de la política de seguridad estadounidense y de la línea antiterrorista y antinarcóticos de Washington, la cual obtuvo menos apoyo regional del esperado, más la presencia activa de otros poderes mundiales en América Latina, el ocaso del “Consenso de Washington” y del ALCA, y la ausencia de fórmulas de articulación comercial y económica sólidas, a la par del crecimiento sostenido de la economía internacional y de los precios del barril de petróleo. De modo que estos vientos a favor



fortalecieron un espacio para una diplomacia que no encontró por muchos años límites reales a su gestión.

Pero no todo es tan fácil. En Estados Unidos se inicia una nueva administración que tendrá mayor cuidado con los temas de la defensa y la preservación de la democracia y de los derechos humanos en el hemisferio. En América Latina se observa cómo la ola izquierdista en la región comienza a retroceder y a presentar resultados negativos. Cuba ya no es un modelo a seguir; y la crisis económica internacional afecta la cotización de los precios del crudo a la vez que promueva tiempos de austeridad. China, Rusia e Irán no se han prestado a formar parte de una supuesta alianza estratégica sugerida por Caracas y se niegan a aceptar el “paquete ideológico” venezolano. Por si fuera poco, algunos gobiernos que no son necesariamente enemigos de la causa bolivariana, comienzan a preocuparse por el destino democrático venezolano, dados los actuales y renovados ímpetus reeleccionistas, estatistas y anti-capitalistas que se observan en las conductas oficiales de los gobernantes venezolanos (SHIFTER, 2005; ROMERO, 2009).

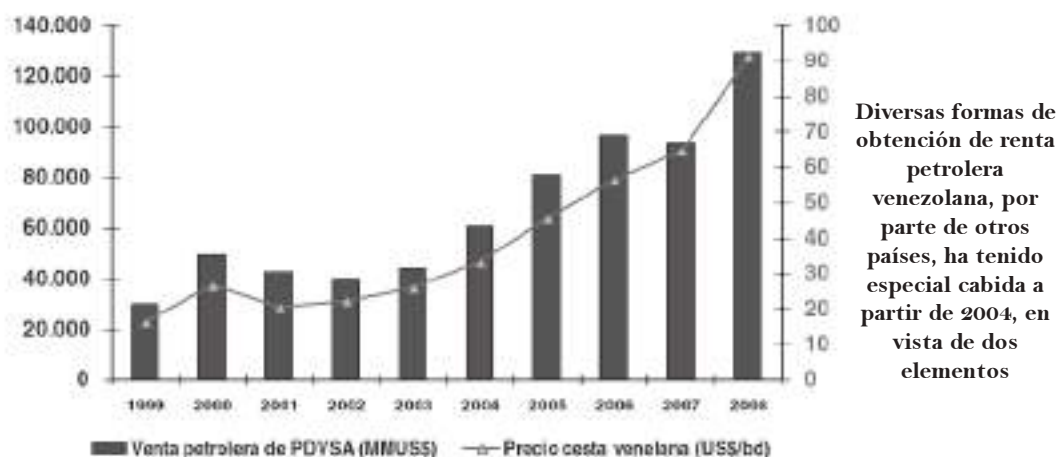
#### EL TEMA DEL “RENTISMO” EN LA POLÍTICA EXTERIOR

El tema de la proyección del rentismo venezolano en el plano global, tiene que ver con la observación de cómo el gobierno del presidente Chávez controla la corriente rentística petrolera, a fin de promover su liderazgo continental y fundamentar su referencia global.

Es por ello que el mercado de rentas venezolano (favores, donaciones, traspasos, pagos a terceros, ayuda directa, condonaciones, financiamiento e inversiones sin tasa de retorno, etc.) se traslada al espacio global y es aprovechado por actores que manipulan la ayuda venezolana (renta geopolítica) para capturarla y tener acceso a ella (fundamentalmente las de carácter energética y financiera) y no por las vías comerciales (intercambio) y económicas (valor agregado).

Esta operación llamada de *rent-seeking* (y estudiada previamente en el contexto del colonialismo y los protectorados europeos) se está convirtiendo en un elemento especial en la concepción de integración que tiene el gobierno de Venezuela (OLSON, 2000; CORRALES, 2006; ROMERO, 2009).

El tema del rentismo ha ocupado un lugar importante en el estudio de las relaciones entre países. En el caso venezolano, hasta ahora se le había dado un tratamiento especial como fenómeno doméstico. Aunque en el pasado se pueden observar algunos rasgos de rentismo internacional por parte de Venezuela, es en el Gobierno de Hugo Chávez cuando esta modalidad se ha extendido.



FUENTE: PDVSA, Ministerio de Economía y Finanzas, Cálculos propios.

1) el inicio de un *boom* en los precios internacionales del petróleo y por ende de los ingresos asociados con la exportación petrolera a partir de ese año (Ver Gráfica), y 2) la adopción de una estrategia internacional más agresiva por parte del gobierno del Presidente Hugo Chávez en cuanto a la construcción de alianzas regionales, con posterioridad al Referéndum Revocatorio Presidencial de 2004.

Estas actuaciones no deben ser entendidas como actos improvisados o aislados, y de hecho se encuentran explícitamente previstos en los objetivos de instituciones tales como Petróleos de Venezuela (PDVSA) y el Banco Central de Venezuela. En ese sentido, la estrategia relacionada con la conformación de un mundo multipolar (dentro de la cual se inscriben las alianzas regionales) se entrecruza con los objetivos en materia energética, en la medida que la estrategia corporativa de la petrolera incluye el despliegue de una política empresarial de integración regional con las naciones de Suramérica, Centroamérica y el Caribe (PDVSA, 2004). Esta línea de acción se ha profundizado a medida que PDVSA ha avanzado en la suscripción de acuerdos internacionales con empresas petroleras estatales, orientados a la diversificación de mercados y al fortalecimiento de la integración energética regional (PDVSA, 2005).

Estas acciones se desarrollan en el marco de Petroamérica, instancia que es considerada como el habilitador geopolítico para el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración, mediante la utilización de los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Suramérica. En Petroamérica confluyen Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, y la agenda de acciones de cooperación que financia PDVSA se alinean con sus 3 objetivos: 1) Mitigar las asimetrías en el acceso a recursos energéticos; 2) Establecer mecanismos de cooperación e integración, sobre la base de la complementariedad, y 3) Impulsar la interconexión energética y la inversión conjunta en proyectos económicos, sociales y energéticos (PDVSA, 2007).

La estructura funcional que ha adoptado PDVSA responde a la activación de estas iniciativas con otros países. De hecho, un elemento característico es que se haya establecido como condición que las operaciones de Petrocaribe tienen que ser llevadas directamente por los estados, para lo cual exige la creación de empresas mixtas (entre las cuales se



cuentan ALBA Petrocaribe en Belice, ALBANISA en Nicaragua o ALBA Petróleos en El Salvador) o se recurre a la figura de contratos de suministro.

Ese tipo de canal institucional es sólo uno de los caminos que siguen los fondos que ha destinado el gobierno venezolano a atender compromisos asumidos con otros países. En ese sentido, una expresión importante del tema del rentismo se encuentra en la adopción de estrategias extra-corporativas por parte de PDVSA. Un indicio importante sobre este tema se constata al revisar el listado de inversiones en refinerías y otros desarrollos en materia energética en otros países.

En el caso del Banco Central de Venezuela, esa entidad internaliza su rol para “impulsar el esbozo de una nueva arquitectura financiera regional, la cual es fundamental para lograr un sistema financiero regional estable, orientado a fortalecer el desarrollo endógeno, facilitar el financiamiento requerido para sostener en el mediano y largo plazo los objetivos de la integración y promover un papel más activo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y del Mercado Común del Sur (Mercosur), dentro de los lineamientos y objetivos estratégicos de la política exterior del Estado venezolano” (BCV, 2008).

A partir del universo de transferencias, donaciones, inversiones y adquisiciones que ha realizado el gobierno del Presidente Chávez es posible considerar por convención cinco categorías, entre las cuales, los dos tipos de operación más significativos están relacionadas directamente con el negocio petrolero:

1) *Estrategias PDVSA*: las inversiones y aportes de la compañía estatal se corresponden con las estrategias de ampliación de capacidad de refinación del petróleo venezolano por parte de PDVSA, y las alianzas relacionadas con el tema energético. Este tipo de operaciones contiene el elemento rentista en la medida que Venezuela entrega recursos a proyectos que difícilmente se implementarían en otro caso, y al mismo tiempo introduce una injerencia de hecho, al asegurar la presencia de intereses venezolanos en los países de interés en el largo plazo. Estas inversiones se incluyen en convenios dentro de los cuales no se incorporan cláusulas para la explotación de esas facilidades por parte de PDVSA, ni arreglos en materia comercial o productiva, con lo cual se expresa la asimetría en contra de Venezuela.

2) *Acuerdos de Cooperación Petrolera*: incluye las ventas de petróleo con descuento asumidas bajo distintas modalidades. De acuerdo con PDVSA (2007), las ventas de petróleo a países con acuerdos de cooperación ascendieron a 203.900 barriles diarios en 2007. Estos volúmenes totalizan los aportes entregados por Petrocaribe (28%); Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (12%); Convenio Internacional de Cooperación (52%) y Acuerdo de San José (8%)<sup>(1)</sup>. Ese volumen representa alrededor del 10% de la exportación venezolana de petróleo. El seguimiento y ejecución de

(1) Estos cálculos se realizaron en función de los volúmenes efectivamente suministrados en 2007, que en la mayoría de los casos están muy por debajo de la Cuota correspondiente a cada país. Es necesario acotar que PDVSA (2007) no reporta los suministros acordados en el marco del Tratado Energético del ALBA dentro de las ventas bajo Convenios de Cooperación. Ese Tratado, suscrito en abril de 2007, establece el suministro del total de la demanda de hidrocarburos para Cuba, Bolivia, Nicaragua, Haití y Dominica, con el financiamiento del 50% de la factura. El restante 50% se destina a un fondo para la atención de proyectos de desarrollo productivo.

estas iniciativas está centralizado en PDVSA América S.A., empresa creada en junio de 2006. Estos acuerdos complementan lo que fue el Acuerdo de San José, pero prevén condiciones mucho más ventajosas para los países firmantes, cuya máxima expresión está en las entregas de petróleo a Cuba y los acuerdos suscritos en el marco del ALBA.

3) *Donaciones o Aportes Directos*: agrupa las transferencias, ayudas en efectivo o en especies que el gobierno venezolano ha realizado a otros países, ya sea en ejecución de convenios comerciales o de cooperación, la condonación de deudas o la atención a situaciones puntuales. Dentro de este grupo de expresiones de rentismo se identifican elementos de muy diversa naturaleza que abarcan compra de viviendas, construcción de autopistas y otras obras de infraestructura, hasta la atención de temas humanitarios. Un caso particular lo representa la adquisición de la empresa estatal y cooperativa Sancor, empresa argentina que fue rescatada por el gobierno venezolano durante la crisis económica de ese país del mes de septiembre de 2006, con un aporte de 135MMUS\$, sin que Venezuela obtuviera como contraprestación la recepción del total del volumen producido por esa empresa.

4) *Intercambios*: dentro de esta categoría se contabilizan los aportes en petróleo hechos por Venezuela que han tenido contraprestación en bienes y servicios suministrados por los destinatarios. Esa contrapartida constituye un matiz respecto a los casos de rentismo previamente considerados. Un caso especial es el de las relaciones con Cuba, en donde se traen de ese país recursos humanos cuyo costo es pagado con el envío de petróleo venezolano a la isla.

5) *Operaciones de financiamiento*: incluye la compra de títulos de deuda y otras operaciones que implican la participación en el financiamiento de otros gobiernos, con una aproximación poco tradicional para la incursión de un gobierno como el venezolano en mercados financieros internacionales.

Las contribuciones que el gobierno venezolano ha comprometido y/o realizado hacia otros países han totalizado 36.406 US\$ (acumulados desde 1999 hasta febrero de 2009). A juzgar por la diversidad de proyectos que componen ese total, puede sugerirse que la renta se utiliza no sólo para avanzar en estrategias de control político y de formación de alianzas, sino que Venezuela, especialmente, por intermedio de PDVSA, aparece como una suerte de organismo multilateral, que matiza la naturaleza de sus relaciones con América Latina y el Caribe.

De acuerdo con Zerpa, el Presidente Chávez ha señalado que la cooperación energética venezolana asciende a unos 1.600 Millones US\$ al año, por lo que supera en montos a la ofrecida por el gobierno de Estados Unidos, el donante de ayudas más grande del mundo. Según datos de la ONG estadounidense, Center for International Policy, el total de esa cooperación es cercano a la asistencia antidrogas y de desarrollo estadounidense en América Latina para 2007, que fue de 1.900 Millones US\$ (ZERPA, 2007).

Los montos acumulados en cada una de las categorías descritas, a febrero de 2009, se recogen en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Categorías	Total acumulado (en US\$)	Participación % dentro del total
Estrategias PDVSA	11.502	31,6%
Acuerdos de cooperación petrolera	14.562	39,9%
Donaciones o aportes directos	2.108	5,8%
Intercambios	0.740	2,0%
Operaciones de financiamiento	7.504	20,6%
TOTAL GENERAL	36.406	

FUENTES: PDVSA; Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas; Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores; Banco Central de Venezuela; Bandes.

De todo ese universo, los países que más recursos han percibido son Cuba (35.7%), Argentina (25,2%), Ecuador (13.9%), Nicaragua (8.4%), Brasil (6.0%), Uruguay (2.7%) y Bolivia (2.4%). El resto de los países beneficiados incluye a Paraguay, Honduras, República Dominicana, Dominica, Haití, Jamaica, El Salvador, Guyana y Estados Unidos y el caso especial de Puerto Rico.

Los compromisos asociados con la estrategia de erigir nuevos anclajes de PDVSA a través de la inversión en sectores energéticos de otros países, han tenido como principales destinos a Ecuador (Refinería de Manabí, 5.000 MMUS\$), Nicaragua (Refinería El Supremo Sueño de Bolívar, 2.500 MMUS\$), Brasil (Pernambuco — Estudios Previos, 50 MMUS\$), Uruguay (Refinería La Teja, 600 MMUS\$); Argentina (Refinería Ghasa y Planta de Regasificación, 500 MMUS\$); Cuba (Refinería Cienfuegos, 166 MMUS\$); Paraguay (Refinería de Villa Elisa, 100 MMUS\$) y Jamaica (Refinería Petrojam, 87 MMUS\$).

En materia de cooperación petrolera, Cuba es el país que ha recibido más recursos, ya que los 7 años de suministro de petróleo que se han estimado ascienden a 12.348 MMUS\$, monto que representa el 85% del total de la cooperación petrolera de Venezuela, y el 34% del total de todos los recursos analizados.

En el caso de las Donaciones o Aportes Directos, Bolivia ha recibido un 25% del total considerado, y le siguen Bielorrusia (300 MMUS\$, equivalente al 15%); Cuba (10%); República Dominicana, Dominica, Haití y Nicaragua (con 8% aproximadamente, cada uno). El detalle se presenta en el Cuadro 2.



Cuadro 2

PAIS	CONCEPTO DEL APORTE	MONTO (MMUS\$)
Cuba	Construcción de 150 casas	2.000.000
	Proyecto de Electrificación	20.000.000
	Proyecto de Desarrollo Endógeno Pinar del Río	5.882.000
	Sueldo de 400 dólares mensuales a cada médico cubano	96.000.000
	Financiamiento para la compra de insumos para construcción	10.000.000
	Financiamiento para la compra de materiales de seguridad	20.000.000
	Línea de crédito para el sector turismo	10.000.000
	Construcción de obras sociales en Cienfuegos	30.400.000
Dominica	Construcción de un nuevo aeropuerto	10.000.000
	Construcción de barreras de protección marina, viviendas y créditos	150.000.000
Estados Unidos	Financiamiento de la limpieza del Río Hudson	100.000
	Subsidio a combustible para calefacción	10.000.000
	CITGO - Donación afectados por Katrina	5.000.000
Jamaica	Préstamo para la construcción de "Autopista 2000"	30.000.000
Rep. Dominicana	Préstamo obras de infraestructura	156.400.000
	Compra de 500 viviendas	7.500.000
Haití	Adquisición de equipos, construcción de viviendas	20.000.000
	Proyectos de generación eléctrica	70.000.000
	Capacidad aeroportuaria y recolección de basura	60.000.000
Argentina	Reparación de tres buques - Argentina	6.450.000
	Construcción de dos buques - Argentina	112.000.000
	Compra de plantas de productos Lácteos SANCOR	135.000.000
Nicaragua	Programas de salud, educación, agricultura, energía y exportaciones	90.000.000
	BANDES - Proyectos sociales	10.000.000
	32 Plantas Eléctricas	32.000.000
	Absolución de la deuda	26.200.000
Bolivia	Donación para ayudar a Bolivia (Foncosur)	30.000.000
	Helicópteros Súper Pumas	31.000.000
	Financiamiento de 5 mil becas de estudio	16.700.000
	Construcción de una autopista	300.000.000
	Ayuda para fábrica de casas	80.000.000
	Canal de Televisión	5.000.000
	Construcción <i>stadiums</i> de fútbol	4.000.000
	Aporte para construcción de infraestructura de las Fuerzas Armadas	30.000.000
Ecuador	Apertura de Bandes	10.000.000
Uruguay	Línea de crédito para emprendimientos	5.000.000
	Préstamo para equipar y remodelar el Hospital Universitario	17.000.000
	Instituto Nacional del Cáncer	5.000.000
	Créditos para recuperar empresas	5.000.000
Brasil	Escola de Samba Vila Isabel	1.000.000

PAIS	CONCEPTO DEL APORTE	MONTO (MMUS\$)
Bielorrusia	Ayuda a la cancelación de la deuda externa con Rusia	300.000.000
África	Donación a Países afectados por la sequía	5.000.000
Guyana	Condonación y pago de deuda	24.500.000
Honduras	Condonación Deuda Petrocaribe	10.000.000
	Donación de Tractores y maquinaria agrícola	82.000.000
	Programa de ahorro de energía (donación de bombillos)	7.000.000

FUENTE: PDVSA; Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores; El Nacional; El Universal; Aporra.org; Granma; nvnnoticias.com.ar; El Clarín; Diario La Voz; El Heraldohn; Larepublica.com.uy; Minci.gob.ve; Diario Co Latino; Agencia Bolivariana de Noticias; Centroamerica; Diario Vea; El Carabobeño.

La actividad relacionada con el financiamiento, la posición más importante como receptor la ocupa Argentina, pues las operaciones de compra de Deuda y de títulos de ese país ascienden a 6.961 MM US\$, que implica el 92% del total de la actividad de financiamiento y el 19% de todo el universo de las erogaciones en rentismo/control que se han considerado.

La relevancia de los diferentes destinatarios de estas transferencias y/o erogaciones no se corresponde con la composición de las relaciones comerciales de Venezuela. De hecho, en el año 2007 los seis principales socios comerciales de Venezuela según la procedencia de las importaciones fueron Estados Unidos (26%), Colombia (14%), Brasil (10%), China (8%), México (5%) y Panamá (5%). En consecuencia, los flujos de comercio no explican los destinos y las relaciones construidas por medio de las erogaciones que se han señalado, cuya motivación se corresponde con estrategias relacionadas con la integración política regional y el reforzamiento de las relaciones con el Sur.

Este *boom* de rentismo venezolano, del cual han sacado provecho unos cuantos países en los últimos años, contiene sin embargo, algunos riesgos para su continuidad y sus resultados esperados. La caída del sistema financiero internacional y la recesión mundial (con el consecuente desplome de los precios del petróleo), cuyo comienzo se ubica en septiembre de 2008, tiene repercusiones directas dentro de estas líneas de acción. De hecho, en noviembre de 2008 PDVSA anunció que “están en evaluación las inversiones internacionales de las refinerías en Ecuador y Nicaragua, donde estamos pidiendo buscar financiamiento y disminuir la participación accionaria” (DEL PINO, 2008). Asimismo, se ha señalado que la Refinería de Pernambuco pasaría a ser una iniciativa exclusiva de Petrobrás y que el proyectado gasoducto del Sur estará archivado por un buen tiempo.

La continuidad de estos despliegues pudiera estar comprometida en vista del comportamiento del mercado petrolero y la reducción de ingresos venezolanos. Sin embargo, hasta la fecha, el rentismo venezolano ha resultado en una fuente generosa y visible para la proyección de Venezuela en la gran mayoría de los países de América Latina.

## CONCLUSIONES

En diversas ocasiones y por diversos medios, Venezuela ha llamado recientemente la atención de los estudiosos de América Latina. Para algunos autores este es un caso de

regresión democrática, para otros, se está en la presencia de una profundización democrática. Para un tercer grupo, este es un caso de populismo “duro” con sus elementos principales: la referencia sostenida al pueblo-victima capaz de desarrollar un resentimiento social y movilizarse, la idea de cambio, la existencia de un líder carismático e hiperpersonalizado y en relación directa con las masas, una política económica estatista, clientelista y nacionalista y una conducta antiimperialista (TAGUIEFF, 2007; WEYLAND, 2003). Sobre este tema no hay un consenso posible; pero en lo que si se puede estar de acuerdo, es que ha habido un importante cambio en la Venezuela actual, en donde un sistema político que se creía estable dio paso a otro sistema político basado en otras ideas, en otros instrumentos y bajo otra dirección.

El análisis politológico ha tomado en cuenta estos cambios, lo cual ha obligado a realizar un esfuerzo intelectual que tiene una doble facturización: por una parte, se trata de identificar unos datos relevantes para analizar la extensión y la profundidad de esas transformaciones. Pero también se trata de aplicar una nueva perspectiva que supere el paradigma dominante que por más de treinta años observó el caso venezolano como *sui generis* y difícil de incluir en las clasificaciones de la política comparada sobre los regimenes políticos.

Es cierto que ha habido intentos de analizar el proceso a través de la sociología electoral, del constitucionalismo, de la teoría de la dependencia, y desde luego, desde algunas perspectivas ideológicas como el liberalismo y el marxismo. Pero en todos estos casos, no habido una configuración general y comparada que permita observar como un todo, lo que nosotros denominamos una nueva *Politeia* (ROMERO, 2006).

Este orden político, cuya decisión es trasladarlo paulatinamente de una democracia puntofijista a una experiencia socialista, presenta algunas características similares al antiguo régimen y por supuesto algunos elementos novedosos. De lo anterior se tienen el presidencialismo, el poder estatal, el control de los sectores populares, la utilización del Gasto Público como palanca de desarrollo, el uso indiscriminado de la renta petrolera como fuente central del ingreso nacional y la presencia de una débil institucionalidad. De lo nuevo, se tiene el poder del presidente Chávez sobre el país como “primus-inter-pares” (lo fueron los partidos dominantes en el pasado), la orientación estatista-socialista de la economía (antes hubo una economía mixta de orientación capitalista y los intentos de crear una democracia directa (antes hubo una democracia representativa).

De hecho, estamos en la presencia de un Estado que genera un alto grado de incertidumbre, dado su carácter cuasi-monopólico de colector de la renta petrolera, y que no contribuye a promocionar, pero sí a reducir, los ingresos de la sociedad civil (OLSON, 2000).

Particular atención se debe prestar al impacto del rentismo que ha establecido lazos de diversa índole con países que se insertan en nuevos mecanismos de alianzas suscritas dentro de las estrategias de creación de un mundo multipolar, de consolidar un nuevo esquema de alianzas regionales y de convertir a Venezuela en una potencia energética. El rentismo ha sido significativo en alcance y en magnitud, por lo que el fin del *boom* petrolero de 2003-2008 pondrá a prueba la efectividad de la generosidad del gobierno de Hugo Chávez en cuanto a modificar las alianzas y mecanismos de cooperación entre los países de América Latina.



Estamos analizando entonces un proceso de transición que va de una democracia pactada a una post-democracia y a un autoritarismo electoral. Si esto fuera así, tendríamos ante nuestros ojos un caso poco frecuente y poco estudiado en la política comparada, la cual más bien, le ha prestado una mayor intención a los procesos de transición política que van de un espacio político autoritario a uno de orientación democrática (KORNBLITH, 2007; CORRALES, 2006).

Dentro de esta dirección y transcurridos diez años del liderazgo de Hugo Chávez en Venezuela, la política exterior del país puede considerarse como un “reflejo” de las fortalezas y debilidades de un proceso que rompió con el pasado, y que hoy se estabiliza bajo coordenadas diferentes. Posiciones radicales sobre temas de la agenda, como lo son los fenómenos intermésticos, la injerencia interna, el control civil sobre los temas de seguridad, el terrorismo, los derechos humanos, la cooperación y la democracia, le permiten al gobierno de Venezuela marcar distancia con los consensos alcanzados y proponer un paquete ideológico diferente que no sólo se quiere aplicar en la dinámica internacional del país sino que también se quiere imponer como un modelo a seguir por el resto de las naciones latinoamericanas y caribeñas.

En segundo término, se ha desarrollado un discurso radical en la política exterior en donde se aspira aun mundo multipolar, se entiende a Venezuela bajo la amenaza permanente de un ataque militar de Estados Unidos y de una política de desestabilización por parte de ese país, se promocionan sectores sociales alternativos en el mundo, se cambia la política de alianzas, se promociona un acercamiento a “países problema”, se reinterpreta el tema de la cooperación internacional promoviéndose lo que definimos como “rentismo global”. Así no es de extrañar que “el Gobierno interprete que el país tiene el derecho y la habilidad para transformar en el mundo de acuerdo a su propia imagen” (ETZIONI, 2007). En relación a lo anterior, el presidente Chávez dijo que “Venezuela quiere seguir y va a seguir luchando por un mundo de igualdad, de libertad y de justicia, donde no haya más imperialismo, un mundo donde se respete la soberanía de las naciones, la libertad de los pueblos, un mundo de paz pues, para que haya paz tiene que haber justicia” (CHÁVEZ, 2007-4).

En esta nueva configuración internacional del país, se abren múltiples posibilidades a la investigación, como el de analizar las visiones de mundo y los elementos discursivos que de algún modo conforma un imaginario político, que a su vez genera una práctica diplomática que como un todo propone un modelo de conducta internacional que pone en discusión temas teóricos, como el alcance de la autonomía internacional de un país, el rol de los países intermedios en la estructura mundial actual, el papel que juegan los recursos naturales como instrumentos de política internacional, el uso de un lenguaje radical, las consecuencias del rentismo internacional para la independencia de esos países, el desarrollo de un liderazgo internacional de Venezuela y las posibilidades de un mundo multipolar. Desde el punto de vista de la práctica política, destacan el desarrollo de la alianza cubano-venezolana, la red latinoamericana de gobiernos y movimientos afines a la propuesta venezolana, la concreción del ALBA, las relaciones especiales con países como Cuba, Irán, Rusia, China y otros de menor importancia como Vietnam y Belarús.

Esto lleva a un punto interesante. Venezuela había tenido un importante papel en el funcionamiento de alianzas políticas y económicas con parte de países extra-continetales,

tanto en plano bilateral como en el plano multilateral. Recuérdese el papel que jugó Venezuela en la creación de la OPEP, en el Grupo de los 77 y en el Grupo de los Quince, coaliciones políticas que se han desarrollado en torno al sistema de Naciones Unidas. El país también ha participado como observador y luego como miembro pleno del Movimiento de Países No Alineados y desde el año 2003, en el llamado Grupo de los 20, en el seno de la OMC.

Pero el gobierno de Hugo Chávez se siente incómodo y se ha venido separando de esos procesos multilaterales, al percibirlos como muy neutrales en relación a los temas de la lucha antiimperialista y el planteamiento radical en las relaciones internacionales. Es por ello que se prefieren unas relaciones especiales con países como Irán y Cuba, fortalecer el ALBA, y promover un nuevo multilateralismo no liberal, lo que a la larga lleve al Gobierno de Chávez a tener relaciones continentales en el marco de la identidad bolivariana y simultáneamente a tener relaciones extra-continetales bajo el signo del antiimperialismo (HURRELL, 2006).

En este contexto, y viéndolo desde una perspectiva a largo plazo, la conducta de Venezuela en el plano internacional consistiría en un importante caso en donde se aspira a influir mundialmente, con el interés de captar otros actores, como una forma de resistencia a la globalización y en contra de la hegemonía estadounidense, a fin de mermar su poder (HURRELL, 2007).

Al ensayar algunos escenarios en un contexto estatal, multilateral y transnacional con diversas interrogantes, se tiene que a un corto plazo, la tendencia va a ser que el Gobierno del presidente Chávez siga insistiendo en su política hiper-activa y a su vez ambigua, en su actuación internacional, enfocándose en materia de economía internacional hacia un patrón de especialización basado en la explotación de los recursos naturales y a la vez enfrentado el tema de la injerencia en los asuntos internos de otros países de la región, incluyendo a su propios aliados (VERA, 2006).

Para bien o para mal, el presidente Chávez sigue gobernando en Venezuela y sigue enviando señales contradictorias a un mundo tan complejo que no termina de comprender lo que pasa en Venezuela, que le atribuye al presidente Chávez “de predicar un socialismo lubricado con petróleo” y que no deja de sospechar que ya mucho de esto ocurrió previamente en América Latina (ROSENBERG, 2007).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros

ÁLVAREZ, Ángel (coord.). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1997.

CARDOZO, Elsa. Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas: FACES-UCV, v. IV, n. 1, p. 43-63, ene./jun. 1998.

\_\_\_\_\_. La política exterior de Venezuela 1999-2002. Ni del Estado, ni para la sociedad. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, n. 24, p. 165-186, mayo/ago. 2006.



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (CIECA). Gasto Público Anunciado y Realizado por el Gobierno Venezolano — Refinerías. Acumulado al 12.9.2008.

COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular *versus* democracia liberal. En: DOMÍNGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (eds). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CORRALES, Javier. Hugo Boss. How Chavez is refashioning dictatorship for a democratic age. *Foreign Policy*, p. 32-40, jan./feb. 2006.

DIAMINT, Rut. Cuestiones militares en América Latina. En: DOMÍNGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (eds). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

DOMINGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (eds). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

ETZIONI, Amitai. *Security first. For a muscular, moral foreign policy*. New Haven: Yale University, 2007.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order. What space for would-be great powers? *International Affairs*, v. 82, p. 1-19, 2006.

\_\_\_\_\_. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, v. 83, n. I, p. 127-146, 2007.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. *La agenda de la política exterior*. Caracas: UCV.

KARL, Terry Lynn. *The paradox of plenty*. Oil booms and petro-states. Berkeley: University of California, 1997.

KELLY, Janet; ROMERO, Carlos A. *Venezuela y Estados Unidos*. Coincidencias y conflictos. Epílogo. Caracas: IESA-Libros del Nacional, Colección Minerva, 2005. p. 201-212: 208.

KORNBLITH, Miriam. Crisis y transformación del sistema político: nuevas reglas de juego. En: ÁLVAREZ, Ángel (coord.). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1997.

LANGUE, Frédérique. *Hugo Chávez et le Venezuela*. Un action politique au Pays de Bolivar. Paris: L'Harmattan. 2002.

LEVINE, Daniel. *Conflict and political change in Venezuela*. Princeton: Princeton University, 1973.

MICHELENA, José Agustín Silva. *Exploraciones en análisis y síntesis*. Caracas: UCV, 1967.

NAIM, Moisés. La Internacionalización de Hugo Chávez. In: KELLY, Janet; ROMERO, Carlos A. *Venezuela y Estados Unidos*. Coincidencias y conflictos. Epílogo. Caracas: IESA-Libros del Nacional, Colección Minerva, 2005.

NAIM, Moisés; PIÑANGO Ramón. *El caso Venezuela*. Una ilusión de Armonía. Caracas: IESA, 1984.

OLSON, Mancur. Dictatorship, democracy and development. En: OLSON, Mancur; KAHKONEN, Satu (eds). *A not-so dismal science*. A broader-view of economies and societies. Oxford: Oxford University, 2000.

OLSON, Mancur; KAHKONEN, Satu (eds). *A not-so dismal science*. A broader-view of economies and societies. Oxford: Oxford University, 2000.

REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Serie Estudios-Colección Idea, 1989.

\_\_\_\_\_. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

\_\_\_\_\_. Sobre los conceptos de Constitución y poder constituyente en el proyecto político de Hugo Chávez. *Análítica Premium.com*, feb. 2007.

\_\_\_\_\_. El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior. *La Agenda de la Política Exterior*. Caracas: UCV, Instituto de Estudios Políticos, 1983.

ROMERO, Carlos A. *Jugando con el globo*. La política exterior de Hugo Chávez. Caracas: Ediciones B, 2006.

\_\_\_\_\_. *Una diplomacia sin límites*. PODER. Caracas: Edición 1, p. 44-46, feb. 2009.

ROSENBERG, Tina. *Oil meets socialism in Venezuela*. The International Herald Tribune, nov. 3, 2007. Disponible en: <[www.iht.com](http://www.iht.com)>.

SHIFTER, Michael. Moderación de las expectativas de la democracia. En: DOMÍNGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (eds.). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

TAGUIEFF, Pierre-André. *L' Illusion Populiste*. Essai sur les démagogies de l' âge démocratique. Paris: Champs-Flammarion, 2007.

VERA, Leonardo. El nuevo modelo de desarrollo productivo: sus bases, límites y contradicciones. Disponible en: <<http://www.analiticapremium.com>> Acceso em: dic. 2006.

WEYLAND, Kart. Economic voting reconsidered: crisis and charisma in the election of Hugo Chavez. *Comparative Political Studies*, v. 36, n 7, p. 822-848, sep. 2003.

#### Publicaciones oficiales

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. BCV. Informe Anual 2007.

\_\_\_\_\_. Mensaje de Fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela, diciembre de 2008.

CHÁVEZ, Hugo. *Memoria y cuenta del ejercicio gubernamental 2006*. Disponible em: <[www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve)> Acceso em: 13.1.07.

\_\_\_\_\_. *Acto de juramentación de Hugo Chávez Frías como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*, periodo 2007-2013. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, 2007.

\_\_\_\_\_. (2007-8): Anteproyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, *Hugo Chávez Frías*, Caracas, 15 de agosto de 2007 (*mimeo*).

EMBAJADA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, MONTEVIDEO. Acuerdos suscritos en materia de Desarrollo Social. 14 de junio de 2007.

GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA. 9 años de Revolución. Aspectos Económicos. 2008.

MADURO, Nicolás. Discurso del Canciller de Venezuela Nicolás Maduro en la ONU. 12.10.2007. En: Juventud Rebelde, *Diario de la Juventud Cubana*, La Habana, 2007.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES EXTERIORES. Convenio de cooperación para el desarrollo social entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina, 11 de agosto de 2005.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES EXTERIORES. Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas.

PDVSA. *Gestión y resultados 2004*.

\_\_\_\_\_. *Gestión y resultados 2005*.

\_\_\_\_\_. *Información financiera y operacional 2001-2003*.

\_\_\_\_\_. *Información financiera y operacional al 31 de diciembre de 2003*.

\_\_\_\_\_. *Información financiera y operacional, al 31 de diciembre de 2007*.

\_\_\_\_\_. *Informe operacional y financiero, período de nueve (9) meses terminado el 30 de septiembre de 2008*.

\_\_\_\_\_. *Pluripolaridad a través de la Energía, 2006*.

### **Borradores y declaraciones de prensa**

CHAVEZ, Hugo. *Chávez: declaraciones sobre los EEUU*. Disponible en: <[www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)> Acceso en: 5.12.06.

\_\_\_\_\_. *Declaraciones sobre el presidente Bush*. *El Nacional*, 2.2.07: A/2.

\_\_\_\_\_. *Declaraciones sobre la posibilidad de una CAN Bolivariana*. Disponible en: <[www.financiero.com/noticias](http://www.financiero.com/noticias)> Acceso en: 7.10.07.

\_\_\_\_\_. *Declaraciones sobre la posibilidad de una Confederación de Repúblicas suramericanas*. Disponible en: <[www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)> Acceso en: 14.10.07.

\_\_\_\_\_. *Declaraciones sobre una Confederación de Repúblicas entre Venezuela y Cuba*. Chávez. Disponible en: <[www.aporrea.org](http://www.aporrea.org)> Acceso en: 14.10.07.

PINO, Elogio del. *Declaraciones PDVSA revisa la construcción de refinería en Nicaragua*. Caracas: La Voz.com. 28.11.08.

KORNBLITH, Miriam. *Venezuela. De la democracia representativa al socialismo del siglo XXI*. Borrador, oct. 2007.

MADURO, Nicolás. *Declaraciones le canciller de la Republica Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <[www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)> Acceso en: 26.10.2007.

REYES, Tais. *Plan de desarrollo 2007-2013 propone reforzar "eje Cuba-Venezuela-Bolivia"*. *El Universal*, 7.10.2007.

ZERPA, Fabiola. *Diplomacia energética de Venezuela se orienta hacia la integración y la Multipolaridad*. *El Nacional*, 20 de mayo de 2007. Disponible en: <<http://www.embaven.org.co>>.





## LOS GRANDES ALMACENES DE AUTOSERVICIO ANTE LA GLOBALIZACIÓN: EL CASO DE LAS TIENDAS DEL CORPORATIVO WAL MART DE JALISCO

Rosario Cota Yáñez<sup>(\*)</sup>  
Brenda Cota Yáñez<sup>(\*\*)</sup>

**Resumen:** Las ventas de las tiendas de autoservicios en México se han incrementado a pesar de las crisis económicas. Las tiendas de autoservicio han aprovechado las oportunidades ofrecidas por el mercado. Tomando en consideración estrategias relacionadas con la teoría de la empresa, esto les ha permitido sacar ventajas y lograr mejores posiciones en un mercado oligopolico inestable. Mediante información suficiente del mercado y alianzas estratégicas, como algunas de las seguidas por los líderes del mercado de tiendas de autoservicio en La Zona metropolitana de Guadalajara (ZMG). Específicamente el caso de Wal Mart.

**Palabras-clave:** Grandes Almacenes, Comercio, Wal Mart, México, Globalización.

**Abstract:** Supermarket sales have increased in Mexico in spite of the economic crises, as self-service stores have taken advantage of the opportunities that were provided by the market. By taking into account strategies related to business theory Wall Mart has made gains and improved its position in an unstable oligopoly market structure by implementing policies which include holding sufficient information on the market and strategic alliances, such as those between leading supermarkets in the Metropolitan Zone of Guadalajara.

**Keywords:** Supermarkets, Trade, Wal Mart, Mexico, Globalization.

---

(\*) Profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara, Doctora en Ciencias Sociales, Departamento de Estudios Regionales DER-INESER. *E-mail:* macotaya@cucea.udg.mx. Se agradece el apoyo de la estudiante de licenciatura Elisa Jazmín Martín Gómez.

(\*\*) Estudiante de la Maestría en Negocios y Estudios Económicos, Universidad de Guadalajara. Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). *E-mail:* becy1525@hotmail.com. Recibido em 2.4.09 e aceito em 29.4.09.

## INTRODUCCIÓN

La modernización comercial coexiste a su vez con el mercado tradicional de la metrópoli, pero últimamente está enfrentando cambios, debido entre otras cosas, a las preferencias del consumidor. El objetivo del presente trabajo es analizar el comportamiento de las tiendas Wal Mart en la ZMG y de que forma coexiste el comercio tradicional (mercados públicos, tianguis). La hipótesis se centra en el hecho de que la proliferación de las grandes cadenas de autoservicios están cambiando los patrones de consumo de la población debido a la competencia oligopolica que realizan. Ofrecen mejores precios, calidad, accesibilidad, horarios amplios. Lo anterior se ha visto reflejado en el cierre de pequeños negocios que repercute en la economía de las familias, y en la creación de infraestructura urbana adecuada a las necesidades de este tipo de establecimientos que requieren amplios estacionamientos.

La Zona Metropolitana de Guadalajara<sup>(1)</sup> ha sufrido una serie de modificaciones con el transcurso del tiempo. El sector comercial es un eje articulador de su dinámica. La ciudad se ha caracterizado por ser el epicentro de intercambio mercantil hacia la región occidente y noroeste del país.

Dos factores son representativos. El primero está relacionado con cambios en la estructura interna como consecuencia del crecimiento urbano. Situación que ha ocasionado el proceso de conurbación. El segundo es la localización comercial que atiende a las fuerzas del mercado, lo cual ha propiciado desequilibrios en la distribución de los centros de abastecimiento de bienes de consumo básico.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar la transformación económica que está sufriendo actualmente la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) ante la introducción de las cadenas comerciales de tiendas de autoservicio que están acaparando el mercado de la región.

La hipótesis es que con la aparición de los supermercados y centros comerciales, la población ha modificado sus patrones de compra. Los centros comerciales han permitido que los compradores no tengan que transportarse a diferentes lugares para adquirir las mercancías necesarias. Como una respuesta se han construido plazas comerciales que responden a las necesidades concretas de los vecinos.

El documento se encuentra dividido en cuatro partes: en la primera se va a hablar sobre la importancia de la actividad comercial en la zona metropolitana de Guadalajara, posteriormente, de las tiendas de autoservicio el caso de Wal Mart; el tercer apartado se refiere al contexto actual del mercado de tiendas de autoservicio en la ZMG, **para finalizar con el comportamiento estratégico de Wal Mart.**

## ANTECEDENTES

En Jalisco se observan tres etapas dentro del desarrollo comercial. La primera se caracterizó por la participación del capital local y estuvo presente hasta la década de los sesentas. En la segunda etapa se observa la incorporación del capital nacional a finales de la década de los años ochentas, para dar cabida posteriormente a la introducción del capital internacional a mediados de los años 90's.

(1) Comprende los municipios de Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco, y El Salto.

En 1945 aparece la primera abarrotera en Guadalajara, se caracterizó por ser una tienda que ofrecía carnes, artículos para el hogar y productos frescos. Todo se encontraba en un solo espacio y tenía un horario amplio. Todavía en la década de los 50's existía un comportamiento del comercio tradicional que acudía a los mercados municipales y tianguis de la ciudad. Este tipo de comercios se localizaba en los barrios de la ciudad, cuya función se centraba en el abastecimiento de productos de forma continua.

Es hasta 1962 cuando aparecen los primeros supermercados en la ciudad, se diferenciaron de las abarroteras porque ofrecían mejores precios por medio de la estrategia de los descuentos<sup>(2)</sup> además, de contar con la venta de ropa, línea blanca, ferretería y tlapalería. Se les conoció como Maxi y su competencia Hemuna<sup>(3)</sup>.

El comercio en Guadalajara se ajustaba y respondía a la tendencia mundial que se estaba gestando en ese tiempo con la aparición de centros comerciales<sup>(4)</sup>.

Durante la década de los setentas Las plazas comerciales y supermercados se ubicaron principalmente en los fraccionamientos y zonas de altos ingresos.

A finales de la década de los setentas encuentran su consolidación los supermercados por el hecho de que las costumbres y hábitos de trabajo, su ubicación se dio principalmente hacia el poniente de la ciudad en los municipios de Guadalajara y Zapopan principalmente. Debido a la necesidad de incorporar nuevos horarios y formas de abastecimiento a diferencia de los mercados tradicionales que sólo abrían por la mañana. La población podía hacer sus compras de manera semanal. El gobierno por su parte, contribuye en esta dinámica mediante la instalación de tiendas como Conasupo<sup>(5)</sup>, Tiendas del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado — ISSSTE<sup>(6)</sup> y Tiendas del Instituto Mexicano de Seguridad Social — IMSS.

En el segundo quinquenio de la década de los ochentas se inicia un nuevo periodo dentro de la dinámica comercial en los supermercados en Guadalajara se inicia la introducción del capital nacional y posteriormente el internacional. Mediante la venta de los espacios comerciales de tiendas de origen local a las cadenas nacionales<sup>(7)</sup>.

A partir de los años 90's se observa dentro de la estructura urbana la incorporación de los denominados megamercados o hipermercados, estilo americano, que abarca la venta de todo tipo de productos, y que además albergan dentro de los mismos comercios o servicios como puede ser el caso de ópticas, comida rápida entre otros.

Los centros comerciales son construidos por el colectivo social de dos formas: como lugares para adquirir mercancías y centros de esparcimiento. Ya que dentro de los mismos se han instalado restaurantes, discotecas, cafés y salas cinematográficas.

(2) Debido a que los almacenes podían adquirir mercancía por grandes volúmenes, les permitía negociar precios con sus proveedores.

(3) El formato comercial seguido por Maxi antecedió a los centros comerciales actuales. Alrededor del supermercado se contaba con locales comerciales para renta de negocios de diferente giro.

(4) A finales de la década de los sesenta se observa un nuevo modelo comercial en Guadalajara con el surgimiento del centro comercial denominado "Plaza del Sol", primer centro comercial de Latinoamérica. Posteriormente se implementaron como modelo al desarrollarse otros complejos como "Plaza Patria" y "Plaza México". A finales de la década de los noventas se presenta una aceleración con la construcción de "Plaza Pabellón", "Plaza Galerías", "Centro Magno", "Plaza Camichines" y las "Plazas Outlet".

(5) Estaba enfocada principalmente a la población de bajos ingresos, se ubicaban hacia el oriente de la ciudad. Actualmente este tipo de tiendas no existen, su desaparición se dio al cierre del Consejo Nacional de Consumo Popular.

(6) Este formato de tiendas estaba dirigido a trabajadores adscritos al gobierno del federal con precios bajos. Actualmente siguen prestando sus servicios a todo el público.

(7) "Hemuna" y "Maxi", venden sus locales a la cadena de supermercados Gigante y expande su cobertura mediante la ubicación de las tiendas ya posicionadas.

Pese a lo anterior, el comercio en pequeña escala sigue funcionando en los barrios de la ciudad. Ya que son negocios familiares que cumplen una función específica dentro de la economía del hogar. Son abastecedoras de los productos que a diario consumen. El reto para estos se presenta a partir del año 2000 con la agresiva incorporación de las denominadas tiendas de conveniencia como Oxxo y 7 Eleven<sup>(8)</sup> principalmente.

La localización es un factor de éxito o fracaso comercial. Actualmente en la ciudad de Guadalajara existen dos modelos de comercialización de productos perecederos: Los tradicionales y los novedosos.

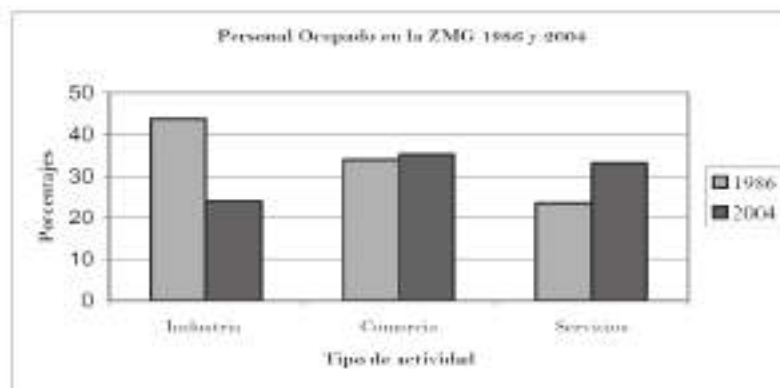
Dentro de los tradicionales figuran los mercados municipales, los tianguis, las centrales de abasto y los abarrotes (tiendas de la esquina). Dentro de los novedosos están las tiendas de autoservicio también denominadas hipermercados (Wal Mart, Gigante, Soriana, Comercial Mexicana, Chedraui). La comercialización al mayoreo por medio de cadenas (Sam's Club, Price Club, Bodega Aurrerá), Las plazas comerciales que han incorporado diversos espacios en un sólo lugar comida rápida, tiendas ancla, las tiendas de conveniencia (Oxxo, Seven Eleven, am pm).

#### IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

La función económica urbana que antaño había desempeñado Guadalajara desde los años 40's presenta un resquebrajamiento para dar cabida al desarrollo y apertura de servicios especializados vinculados a la producción y desconcentración de actividades manufactureras, dando lugar a la incorporación de empresas de capital transnacional (POZOS PONCE, 2004, p. 138; RODRÍGUEZ BAUTISTA, 2005).

La Zona Metropolitana de Guadalajara en los últimos 20 años ha presenciado una transformación paulatina pero sostenida en su base económica. Pasó de ser una ciudad especializada en la actividad industrial a tener una fuerte presencia de trabajadores en las actividades del sector terciario (Gráfica 1). Aunque el comercio no presenta un ritmo de crecimiento acelerado, ha logrado mantener su preeminencia junto con los servicios.

Gráfica 1



FUENTE: Elaboración propia con base en los Censos Económicos, 1986 y 2004. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

(8) Este tipo de tiendas maneja un nuevo formato al tradicional de los abarrotes. Su estrategia se basa en ofrecer una imagen moderna, limpia, amplios horarios (24 horas). Se maneja mediante concesiones familiares.

La actividad industrial empieza su proceso de declinación en 1994, aunque todavía mantenía su predominio, es hasta el año 2004 cuando se puede decir que ya no acapara a la población ocupada, los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara han optado por la opción de las empresas de comercio y servicio.

En cuanto al sector servicios se observa un incremento progresivo en los servicios distributivos, por la llegada de grandes empresas de autoservicio como Wal Mart y la expansión de otras como Soriana, Gigante y Chedraui que desplazaron en cierta medida a pequeños establecimientos comerciales de capital local.

La tendencia es la expansión de las actividades comerciales mediante nuevos formatos de venta, bodegas, megamercados y plazas comerciales. Los servicios distributivos<sup>(9)</sup> y personales<sup>(10)</sup> presentan un aumento en su participación del valor agregado como resultado del crecimiento del comercio al por mayor y al por menor mediante el formato de los megamercados y las tiendas de autoservicio, tiendas de conveniencia (Oxxo, Seven Eleven) y restaurantes (Cuadro 1).

**Cuadro 1 — Participación porcentual del personal y el valor agregado por tipo de actividades en la ZMG 1998-2004**

Subsector	Personal		Valor agregado	
	1988	2004	1988	2004
Productos básicos	24.7	10.5	23.3	18.8
Intermedios	12.8	7.5	19.2	10.1
De capital	5.1	7.4	11.2	8.2
<b>Total manufactura</b>	<b>42.6</b>	<b>25.4</b>	<b>53.7</b>	<b>37.1</b>
Servicios distributivos	33.2	38.5	31.6	38.3
Productivos	4.2	13.8	3.5	13.7
Sociales	5.2	8.2	2.6	5.3
Personales	14.9	13.4	8.0	5.2
<b>Total servicios</b>	<b>57.5</b>	<b>73.9</b>	<b>46.3</b>	<b>62.5</b>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en los Censos Económicos, 1986 y 2004. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

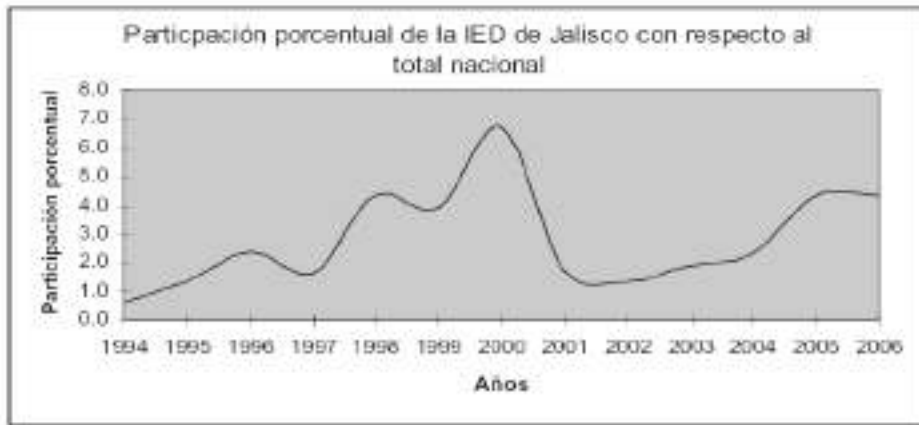
Jalisco empieza a tener un repunte en cuanto a la inversión extranjera directa en la década de los 90's (Gráfica 2) con el nuevo *boom* que presentó la industria electrónica y la participación del sector comercial. La inversión extranjera directa en el 2004 se dirigió hacia el Distrito federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Proviene principalmente

(9) Comprende a la actividad comercial y del transporte.

(10) Servicios personales, de esparcimiento, restaurantes y hoteles.

de países como Suiza, Estados Unidos y Japón de acuerdo a datos del Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL, 2007).

**Gráfica 2**



FUENTE: Elaboración propia con base en la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

La preeminencia de los servicios distributivos se ve reforzada por la participación porcentual de la inversión extranjera directa en Jalisco, que en los últimos años se ha enfocado hacia tres actividades principalmente: la industria manufacturera, actividades financieras y el comercio (Cuadro 2). La inversión en la manufactura se dirige hacia municipios fuera de la ZMG.

**Cuadro 2 — Participación porcentual de la inversión extranjera directa en Jalisco por sectores**

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agrícola	0.5	0.0	1.3	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0
Minería	2.2	2.2	4.5	1.4	1.2	-2.4	0.8	0.8
<b>Industria manufacturera</b>	<b>82.2</b>	<b>69.1</b>	<b>86.6</b>	<b>79.0</b>	<b>69.9</b>	<b>85.0</b>	<b>74.2</b>	<b>90.6</b>
Electricidad y agua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Construcción	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	-0.1
<b>Comercio</b>	<b>7.1</b>	<b>5.3</b>	<b>8.2</b>	<b>10.3</b>	<b>12.9</b>	<b>-3.3</b>	<b>6.0</b>	<b>0.7</b>
Transportes y comunicaciones	0.0	2.0	3.5	0.3	-0.1	-0.1	0.0	0.0
<b>Servicios financieros</b>	<b>0.1</b>	<b>0.6</b>	<b>4.1</b>	<b>15.0</b>	<b>-2.7</b>	<b>8.5</b>	<b>2.0</b>	<b>2.1</b>
Otros servicios <sup>(1)</sup>	7.0	20.9	-5.2	-0.6	16.2	11.0	17.1	3.8

FUENTE: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Dentro de la industria manufacturera sobresale la presencia de la fabricación y ensamble de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos, elaboración de productos de plástico, y fabricación de productos metálicos que representan el 6.6 por ciento del total de empresas con IED en el Estado. Por lo que respecta al comercio sobresale el comercio al por mayor de productos no alimenticios con más del 21.3 por ciento de empresas y el comercio de productos alimenticios al por mayor con el 2.7 por ciento dentro del sector comercial (Cuadro 3).

**Cuadro 3 — Distribución sectorial de las empresas con inversión extranjera en el Estado de Jalisco 2006<sup>(\*)</sup>**

Sectores	Participación % con respecto al número de establecimientos
Agropecuaria	0.7
Minería y extracción	1.8
<b>Industria manufacturera</b>	<b>26.5</b>
Electricidad y agua	0.1
Construcción	2.2
<b>Comercio</b>	<b>25.6</b>
Transportes y comunicaciones	0.9
Servicios financieros	14.6
Otros servicios <sup>(1)</sup>	27.4
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>

(\*)Al mes de septiembre de 2006.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

(1) Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales. Incluye los servicios a la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio.

## LAS TIENDAS DE AUTOSERVICIO EL CASO DE WAL MART

Wal Mart es la cadena comercial de tiendas de autoservicios minorista más importante de México (Cuadro 4), y del mundo. De 1998 a la fecha presenta un crecimiento del 327 por ciento en el número de establecimientos y del 117 por ciento en cuanto a su cobertura geográfica. Actualmente cuenta con 901 establecimientos distribuidos en 141 ciudades del país (WAL MART, 2007b).

Es la tercera empresa más importante que cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores, superada únicamente por América Móvil y Teléfonos de México que juntas apenas alcanzan a representar los empleados que representa Wal Mart, más de 100 000. Sus ventas anuales son de 165 000 millones de pesos, vende más que Gigante, Soriana y Comercial Mexicana juntas. Incluye tiendas de autoservicio, tiendas de ropa y restaurantes, cotiza en la bolsa de valores y cuenta con rendimientos acumulados de 96.6% reinvertiendo los dividendos en los 10 últimos años.

Proporciona empleo a cerca de la mitad de los trabajadores del sector y obtiene el mayor porcentaje de las ganancias del comercio a detalle que se realiza en México, seguida muy por debajo de *Comercial Mexicana* y *Gigante*.

**Cuadro 4 — Participación porcentual del empleo y ventas de las tiendas de comercio minoristas en México, 2005**

Auto Servicios	Empleo 2005 (porcentajes)	Ventas 2005 (Porcentajes)
Wal Mart de México	42,92	37,83
Bodega Aurrerá	nd	11,65
Wal Mart Supercenter	nd	10,20
<b>TOTAL WAL MART</b>	<b>42,92</b>	<b>59,69</b>
Grupo Gigante	1,12	7,12
Súper Gigante	1,66	1,34
Hipermercados Gigante	4,31	2,93
Bodega Gigante	1,63	1,31
Súper Maz	nd	0,40
<b>TOTAL GIGANTE</b>	<b>18,75</b>	<b>13,09</b>
Organización Soriana	18,30	11,09
<b>TOTAL SORIANA</b>	<b>18,30</b>	<b>11,09</b>
Controladora Comercial Mexicana	12,37	9,24
Tiendas Comercial Mexicana	3,19	2,75
Hipermercados Mega	3,02	2,91
Bodega CM	1,45	1,23
<b>TOTAL COMERCIAL MEXICANA</b>	<b>20,03</b>	<b>16,13</b>
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Revista Expansión, 2006.

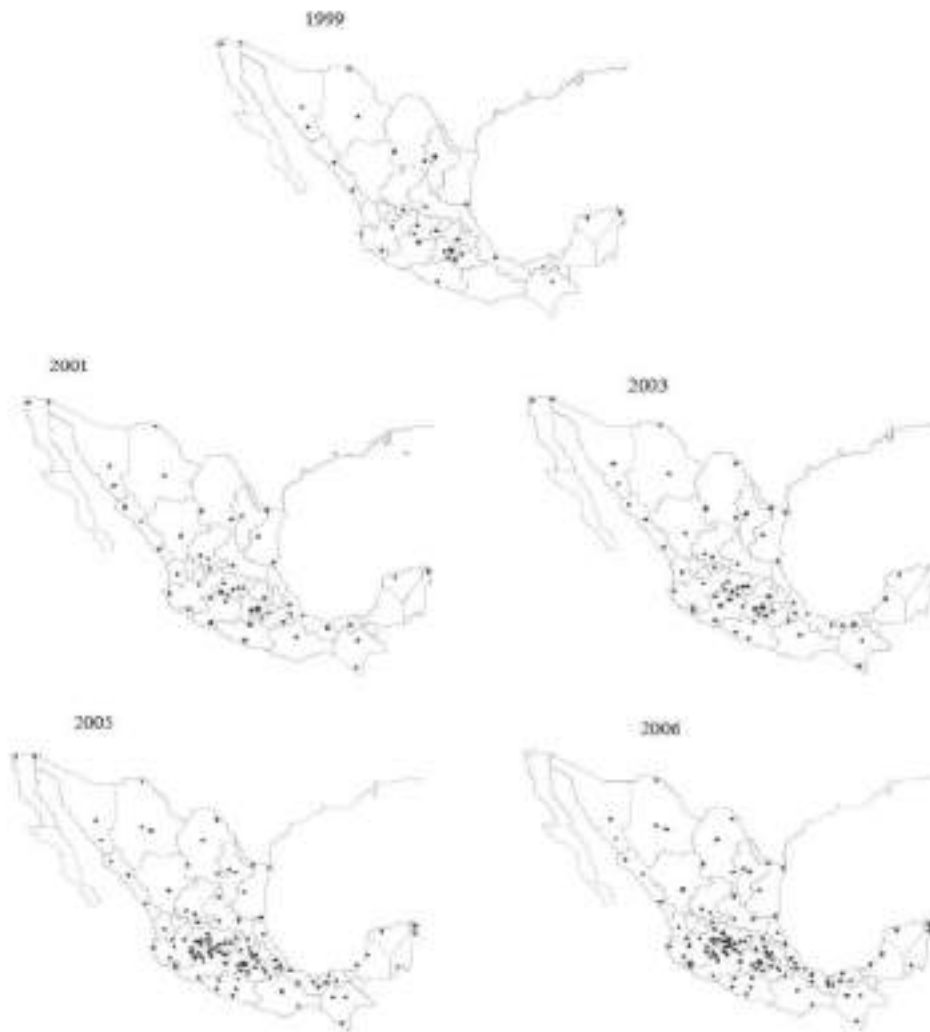
Sam Walton su fundador, constituyó la empresa a finales de los años 60's y al principio se concentró en mercados pequeños, en su mayor parte del sur de Estados Unidos. En 1969 contaba con 33 unidades en Estados Unidos. Al establecer posiciones cuasi monopólicas en estos mercados, la empresa fue muy rentable y tuvo capacidad para financiar una rápida expansión (VANACE, SCOTT, 1997. p. 11-67), a medida que la compañía se expandía, fue teniendo economías de escala, en términos de su capacidad para distribuir bienes a sus ubicaciones y en términos de su capacidad para negociar mejores precios con los proveedores (NICHOLSON, 2005. p. 408), Fue hasta que la compañía tenía una posición sólida en los mercados pequeños que empezó a incursionar en mercados más competitivos en zonas suburbanas del sur de los Estados Unidos.





La estrategia de introducción de las tiendas Wal Mart en México, fue contrario a lo que se presentó en Estados Unidos. Se enfocó principalmente hacia las zonas metropolitanas y grandes ciudades en los estados más poblados (Mapa 1). El 40 por ciento de los establecimientos se localizan en el Distrito federal y su zona conurbada. Le sigue la zona centro<sup>(11)</sup> con el 30 por ciento. En estas dos regiones habita más del 40 por ciento de la población nacional.

**Mapa 1 — Expansión de las ciudades donde se ubican los negocios del corporativo Wal Mart en la República Mexicana 1999-2006**



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de Wal Mart de los años respectivos

(11) Abarca los estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala.

## CONTEXTO ACTUAL DEL MERCADO DE TIENDAS DE AUTOSERVICIO EN LA ZMG

La consolidación y expansión de las tiendas de autoservicio, iniciada en la ZMG desde la década de los noventa, coincide con la implementación y apertura de reformas de tipo estructural como son: Las desregulaciones comerciales y laborales, la apertura comercial (Tratados comerciales) y el debilitamiento del sindicalismo.

En los años 90 la metrópoli se vio impactada por una serie de acontecimientos económicos, productivos y políticos que le dieron un nuevo giro a la función económica que la ZMG había desempeñado hasta los años 80's. Se observaron una reducción de sus actividades productivas; presencia de la Inversión Extranjera directa enfocada hacia el sector comercial y a la manufactura y ensamble como parte complementaria de la industria electrónica; proliferación de plazas comerciales y aperturas de nuevos formatos de comercio como son los hipermercados y tiendas de conveniencia. La actividad económica ha influido sobremanera en la expansión urbana en ese mismo periodo la mancha urbana tuvo una expansión de 10.000 hectáreas pasó de 29.000 en 1990 a 39.000 en el año 2000 (Plan de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000). La transformación del territorio metropolitano obedeció a las nuevas dinámicas y consolidación de la producción global, del comercio y las finanzas (POZOS, 2004, p. 136; RODRÍGUEZ BAUTISTA, 2006).

La aparición de centros comerciales que iniciaron en Guadalajara a fines de la década de los sesentas atrajeron otras actividades y crearon zonas habitacionales. Ahora buscan mercados cautivos como zonas residenciales que puedan facilitar el desarrollo comercial.

La existencia de más de sesenta tiendas de autoservicio se explica por la preferencia de los consumidores tanto regionales como locales<sup>(12)</sup>. Guadalajara es el único punto a nivel nacional en donde convergen las cuatro grandes cadenas comerciales de tiendas de autoservicio. En la Ciudad de México no existe la tienda Soriana y en Monterrey la tienda Comercial Mexicana.

La preeminencia en este tipo de tiendas, la tienen Gigante y Wal Mart son las más representativas en cuanto al número de establecimientos (Cuadro 5).

**Cuadro 5 — Tiendas de autoservicios ubicadas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, 2007**

AUTOSERVICIO	Porcentaje de tiendas respecto al total
CHEDRAUI	3.2
SORIANA	7.9
COMERCIAL MEXICANA	3.2
GIGANTE	42.9
WAL-MART <sup>(*)</sup>	42.9

FUENTE: Elaboración propia con base en los portales oficiales de la tiendas.

(\*) Incluye El Corporativo Wal Mart, Superama, Sams Club y Bodega Aurrerá.

(12) Se observa una práctica común en los patrones de compra en la ZMG con los consumidores regionales. Población de municipios fuera de la ciudad de Guadalajara acuden los fines de semana a abastecerse de mercancía de almacenes comerciales como son el caso de Sam's Club, Price Club. Ya sea para consumo personal o para la venta en sus pequeños negocios.

Los establecimientos detallistas están interesados en proyectar una imagen específica hacia el consumidor con base en su estrategia comercial. Cada una de las tiendas goza de una identidad o personalidad que el cliente percibe, relaciona y recuerda.

El mercado tradicional en la ciudad así como el mercado de abastos está pasando por una crisis. Las bodegas ya no representan la función que antaño desempeñaban de ser concentradoras y distribuidoras de productos hacia el mercado de la región occidente y noroeste del país. Han venido a ser relevados por los grandes almacenes comerciales.

El capital comercial de origen internacional se empieza a materializar en la ciudad a mediados de la década de los noventa. La apertura de la primera tienda Wal Mart se inauguró en la ciudad en 1994, en Av. Vallarta y Rafael Sanzio.

Entre las tiendas departamentales de la cadena Wal Mart, ha establecido alianzas estratégicas con Aurrerá, restaurantes y almacenes de Ropa.

Bodega Aurora tiene la mayor contribución cerca de una tercera parte del total de ventas (Cuadro 6).

**Cuadro 6 — Unidades y participación porcentual de ventas del grupo Wal Mart a nivel nacional 2006**

	Participación porcentual de las unidades (%)	Contribución de ventas (%)
Bodega Aurrerá (Tienda autoservicio)	29.1	32
Sam's Club (Hipermercado)	8.7	28
Wal Mart (Tienda de autoservicio)	13.1	27
Superama (Tienda de autoservicio)	6.8	5
Suburbia (Tienda de ropa)	7.0	5
Vips (Restaurantes)	35.4	3
Total	100	100

FUENTE: Datos de los Informes de Wal Mart, feb. 2007.

La zona metropolitana de Guadalajara no está ajena al fenómeno Wal Mart, tiene presencia en las tiendas de autoservicio del corporativo (Cuadro 7), aunque cada vez más se observa un desplazamiento hacia ciudades de menor tamaño del Estado como son: Tequila, Ameca, Lagos de Moreno, Jalostotitlán entre otros, que albergan poblaciones de 50.000 habitantes.

**Cuadro 7 — Tiendas de Autoservicio que pertenecen al corporativo Wal Mart**

Nombre del Establecimiento	Pisos de veta (porcentajes)	Participación de la ZMG a nivel nacional
Bodega Aurrerá	18,5	4,2
Sam's Club	34,2	5,1
Wal Mart	39,6	7,6
Superama	7,7	4,9
Total	100,0	5,2

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes de la empresa Wal Mart, fev. 2007.

La percepción del consumidor de los comercios detallistas, es lo que se define como la imagen del detallista. Imagen sobre la cual depende la decisión de compra en determinada tienda o en otra. El consumidor acudirá a la tienda que sea más de su agrado. De acuerdo a Nicholson (2005, p. 408) la ventaja de las tiendas minoristas, en este caso de Wal Mart, alcanzó su posición explotando economías de escala y también las ventajas que obtuvo por ser la primera en jugar con su estrategia inicial de trabajar en pequeñas localidades en los Estados Unidos. A diferencia de lo experimentó en México, se ubicó principalmente en las grandes ciudades

Se prevé que el crecimiento acelerado de Wal Mart continúe. México es uno de los principales países que presenta el mayor aceleramiento en la introducción de tiendas Wal Mart. Debido a que es un mercado potencial, cuenta con más de 100 millones de habitantes, de los cuales 50% tiene menos de 21 años y 33% menos de 14 años de acuerdo a las cifras del último conteo de población.

#### EL COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DE WAL MART

La estrategia de multiformato hasta el momento le ha funcionado mayormente a Wal Mart. En la introducción de un producto nuevo y la devolución del dinero, con su introducción podría explicar algunas de las primeras ventajas de ser la primera en jugar; una razón más importante tal vez, se debe a los problemas de información que aportan los consumidores, porque estos no saben si cumplirá con lo que supuestamente debe proporcionar el producto nuevo. Por tanto, alguien que compra el producto se expone a ese riesgo. Si el producto funciona como es anunciado, el consumidor podría decidir quedarse con él mientras se van desarrollando otras marcas "copiadoras". Por lo tanto, ser el primero tiene sus ventajas. Por eso Wal Mart ofrece el 200% cuando un producto de introducción no reúne las expectativas del cliente (NICHOLSON, 2005, p. 408).

La característica principal de los establecimientos comerciales se basa en sus altos niveles competitivos que se observan en la presentación, precio, calidad y diversidad de los productos así como en la organización de la empresa, utilización de la mercadotecnia, tecnología aplicada al control, producción, distribución y comercialización de las mercancías,

publicidad a través de diversos medios de comunicación como son: radio, televisión, folletos e internet. Todas estas herramientas se van adecuando con base en el comportamiento de la competencia (Cuadro 8).

**Cuadro 8 — Wal Mart estrategias de mercadotecnia**

Alianzas con empresas líderes del mercado
<b>Precios bajos todos los días y por tiempo determinado se bajan aún más.</b>
Prácticas monopolísticas
<b>Adquisición de otras cadenas de supermercados</b>
Satisfacción 200% <sup>(*)</sup>
<b>Liquidación</b>
Superartículo, es un artículo diseñado exclusivamente para el cliente
<b>Marcas exclusivas en salud y belleza “equale”</b>
Marcas exclusivas en abarrotos y químicos “Great value”
<b>Empleados siempre disponibles para los clientes</b>
Pasillo amplios
<b>Recibe vales del gobierno</b>
Pagos de servicios diversos (tenencia, agua, teléfono)
<b>Crédito al instante</b>
Servicios de apartado
<b>Money Gram</b>

FUENTE: Elaboración propia con base los informes anuales y promocionales de la tienda.

(\*) Significa que si el producto adquirido no es de entera satisfacción se lo cambian por otro y además le devuelven su dinero. Aplica solamente en los artículos que por primera vez se exhiben en piso de ventas.

La política de Wal Mart precios bajos todos los días, se analizaron los precios de artículos de la canasta básica y artículos de lujo de las tiendas Wal Mart y Gigante en septiembre de 2006. Llegando a la conclusión de que sus cercanos competidores Gigante, Comercial Mexicana y Soriana son seguidores de los precios de Wal Mart. Las diferencias mayores de precios se dan en los artículos de la canasta básica hasta un 32% (COTA YAÑEZ, 2006) es más barato comprar en Wal Mart que en Gigante. De igual forma Álvarez y Tilly (2006, p. 956) encuentran que entre Wal Mart y Gigante hay una diferencia del 7% en cuanto al total de productos con precios bajos.

Aun y cuando la diferencia entre los productos de las diferentes tiendas de comercio minorista sea de centavos a favor de Wal Mart la gente se deja influenciar por la *ilusión del precio*, además de que al acudir al establecimiento compra otro tipo de artículos que no necesita y al final gasta lo no planeado.

Dentro de las estrategias competitivas de Wal Mart figura el precio y la ubicación estratégica de sus negocios (Mapa 2).

En un trabajo anterior en la ZMG (COTA, ZARZOSA, 2007) se observó un cambio en el patrón de compras de los habitantes. Existe una marcada preferencia de la población a hacer sus compras en las tiendas de autoservicio. *Wal Mart* fue mencionado en el 50 por ciento de los casos, seguido de la tienda de autoservicio denominada Gigante.

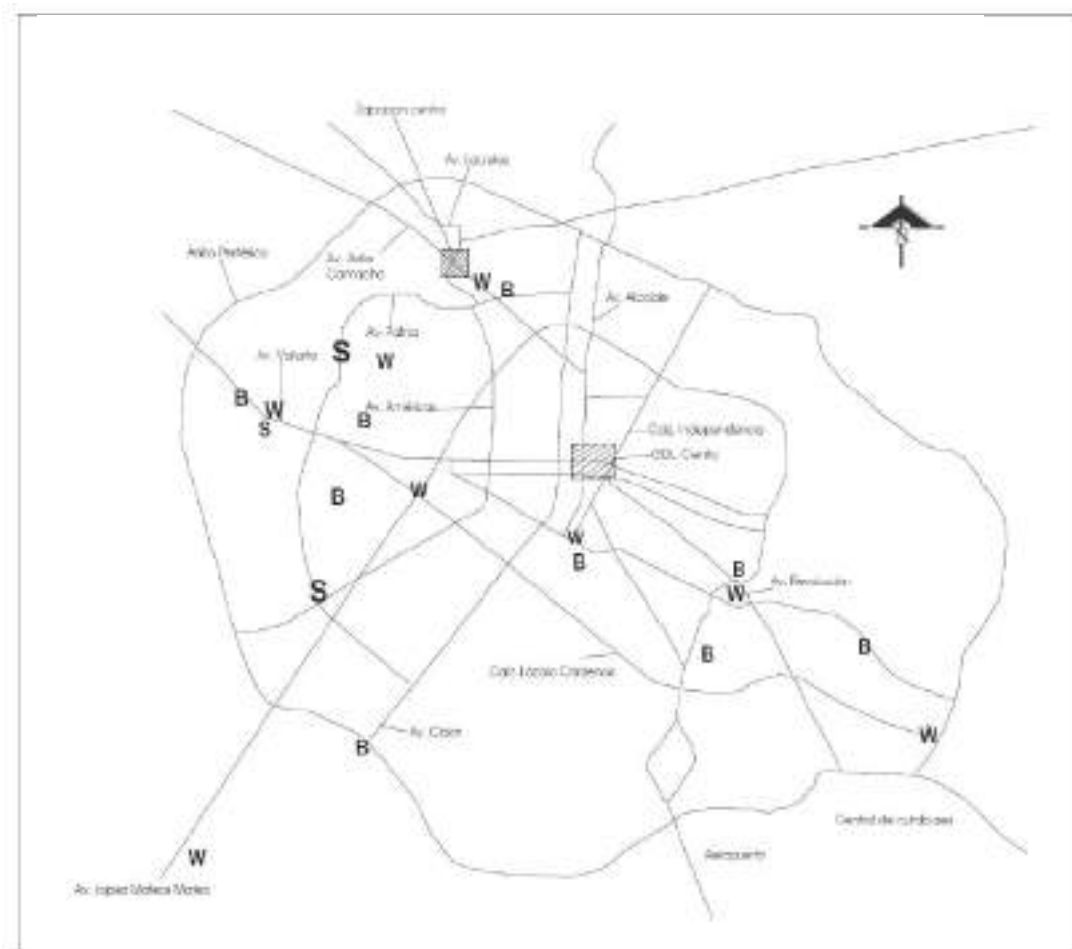
El modelo de oligopolio de Hotelling habla de la competencia por el espacio e indica que conforme los productores se acerquen más al consumidor, se generarán economías de escala pero también pueden llegar a generarse aglomeraciones (NICHOLSON, 2005, p. 393). La economía de escala se da cuando un consumidor desea adquirir un bien o servicio se desplazará hasta los lugares donde podrá contar con una variedad de posibilidades de elección sin tener que hacer grandes costos en sus desplazamientos. Al respecto también Nicholson (2005, p. 377) plantea el modelo por la competencia por espacio, los consumidores están ubicados uniformemente en un círculo, que puede presentar un espacio geográfico real o el espacio de un producto, la presencia de dos empresas altamente competitivas en los mismos productos, en este caso, Wal Mart y Gigante (A y B), desalienta la entrada de otra (C). En el mapa se observan algunas zonas en las que el corporativo Wal Mart se ubica.

Se observa que existen puntos muy específicos y diferenciados de este tipo de tiendas. Para el caso de Wal Mart, observamos que existe un corredor en la ubicación, específicamente en las principales avenidas y cerca de Plazas comerciales y fraccionamientos privados de alta plusvalía como lo son Puerta de Hierro, ciudad Bugambilias.

Las tiendas Wal Mart presentan un patrón de ubicación cual si fuera la columna vertebral de la ciudad, la atraviesan de suroeste a noreste. La mayoría de los establecimientos se ubican en la zona poniente de la ciudad que abarca principalmente el municipio de Guadalajara y Zapopan y es donde habita la población de mayores ingresos.

Se puede observar que las tiendas de autoservicios han sacado provecho de las economías de escala generadas por la concentración. En un principio *Gigante* se aprovechó de esta estrategia al ubicarse en las principales plazas comerciales y fue considerada como tienda ancla<sup>(13)</sup>, ahora, se detecta que Wal Mart busca competir por medio de la localización estratégica de sus negocios.

## Mapa 2. Ubicación de las tiendas de autoservicio del Corporativo Wal Mart en la ZMG 2007



Fuente: Elaboración propia con base en el directorio de Tiendas de Autoservicio del Corporativo Wal Mart 2007.

La ubicación del corporativo Wal Mart en la ciudad ha propiciado cambios en la infraestructura urbana. Se están creando centros económicos que aprovechan las economías de aglomeración al atraer a actividades complementarias como son: restaurantes, locales de comida rápida, autolavados, neverías entre otros.

La creación de los centros económicos ha requerido de modificaciones en la estructura urbana de la ciudad, mediante la creación de pasos a desnivel, remozamiento de banquetas, alumbrado. La imagen urbana ha adquirido una nueva forma y función.

(13) Se considera tienda ancla, a los establecimientos a los que la gente tiene que acudir a hacer sus compras más necesarias. Por lo regular las tiendas de autoservicios fueron consideradas así, cuando se instalaron en las principales plazas comerciales de la ciudad.

## CONCLUSIONES

Se observan cambios en la distribución del comercio minorista. Estructura de la actividad, patrones productivos, tecnológicos y organizacionales de la producción, formas de intermediación en los transportes, novedosos canales de comercialización, organización del espacio urbano, cambios culturales, hacia una atención personalizada del cliente, padrón de compras menos frecuente pero de mayor volumen.

En México se observa un incremento del comercio minorista en las grandes ciudades. A diferencia de cómo inició la conquista del mercado en los Estados Unidos. Actualmente está empezando una progresiva expansión hacia las ciudades medias del estado de Jalisco, compitiendo por medio del formato de Tienda denominado Bodega Aurrerá que está enfocado hacia consumidores de ingresos menores.

Las tiendas de comercio minorista en México se encuentran inmersas dentro de un mercado oligopolista para la venta y podría decirse que mantienen características de monopsonio con sus proveedores, para el caso de Wal Mart, por las grandes cantidades de compra que realiza.

Las grandes cadenas de autoservicio que tan sólo representan el 0.2 por ciento de los 562 mil establecimientos comerciales del país son las que determinan los precios de los artículos de consumo generalizado en los principales centros urbanos.

La apertura comercial ha propiciado e incentivado la proliferación de capitales extranjeros dentro de las inversiones de las tiendas de autoservicios.

Los competidores se han tenido que ir ajustando a las políticas de comercialización de Wal Mart, ello ha traído como consecuencia el cierre de pequeños establecimientos que no han podido competir. Así como de algunas tiendas de autoservicio ya consolidadas como Gigante.

La estrategia de competencia de Wal Mart se basa en precios, productos, publicidad y ubicación.

La estructura urbana se ha modificado para dar cabida a un nuevo modelo de paisaje urbano en las ciudades mediante la creación de centros comerciales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASKER, Emek. Job creation or destruction? Labor-market effects of Wal Mart expansion. *Review of Economics and Statistics*, v. 87, n. 1, p. 174-183, 2005.

BAUTISTA, Juan Jorge Rodríguez. *La nueva economía y sus efectos en la ciudad de Guadalajara. La última década del siglo XX*. Universidad de Guadalajara, 2006.

CABRALES, B. Felipe (comp.). *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*. Jalisco: UdG, 1993.

GALVÁN, José Luis Álvarez; CHRIS, Tilly. Participación extranjera en las tiendas de autoservicio en México: el efecto de Wal Mart. *Comercio Exterior*, México: Bancomext, v 56, n. 11, nov. 2006.

HORSKY, Dan; NELSON, Paul. New brand positioning and pricing in an Oligopolic Market. *Marketing Science*, v. 11, n. 2, p. 133-153, 1992.



- NICHOLSON, Walter. *Microeconomía intermedia*. 9. ed. México: Thompson, 2005.
- PLAN DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. Jalisco, 2000.
- PONCE, Fernando Pozos. Guadalajara: ¿en búsqueda de una nueva función urbana? *Revista Espiral*, Universidad de Guadalajara, v. X, n. 29, p. 135-160, ene./abr. 2004.
- PORTER, Michael. Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic Managerial Journal*, v. 12, p. 95-117, 1991.
- REVISTA EXPANSIÓN. *Las 500 empresas más importantes de México*. México, v. 946, 28 jun. 2006.
- SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN JALISCO. SEIJAL. Gobierno del Estado de Jalisco, 2007.
- VANCE, Sandra; SCOTT, Roy. *Wal Mart*. Una historia del fenómeno de Retail de Sam Walton. Argentina: Temas, 1997.
- YÁÑEZ, Rosario Cota; CODOCERO, Alejandra Zarzosa. *El impacto de la reestructuración de las tiendas de Conveniencia en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Ponencia de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, p. 14-18, ago. 2007.
- YÁÑEZ, Rosario Cota; COTA, Brenda. Estrategias competitivas: el caso de Wal Mart de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Ponencia presentada en el Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, México, nov. 2006.
- WAL MART. Disponible en: <[http://www.walmartmexico.com.mx/walmex\\_BMVpdf](http://www.walmartmexico.com.mx/walmex_BMVpdf)> Acceso em: 15.3.2007.
- \_\_\_\_\_. Disponible en: <[http://www.walmartmexico.com.mx/informe2004/informe\\_esprentabilidad.html](http://www.walmartmexico.com.mx/informe2004/informe_esprentabilidad.html)> Acceso em: 15.3.2007.



## GLASS CEILING AND THE LATIN AMERICAN LAW FIRMS

María Carla Fontana Gaspar Coronel<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem como objeto analisar as razões pelas quais as mulheres advogadas são sub-representadas nas posições de comando dentro dos maiores escritórios de advocacia da América Latina, por meio da observação das diferentes teorias econômicas e sociais que tentam explicar esse fenômeno. A teoria do “capital humano” e a teoria do “papel social” são abordadas, visando a promover a compreensão da situação atual vivida nos escritórios. Além disso, conceitos de segregação, discriminação, do efeito conhecido como “teto de vidro” ou “glass ceiling” e os estereótipos sexuais são também desenvolvidos com o fim de aplicá-los ao caso prático, objeto deste trabalho.

**Palavras-chave:** Gênero, América Latina, Escritórios de Advocacia, Segregação.

**Abstract:** This paper intends to analyze why female lawyers are underrepresented at the top level positions of the big Latin American law firms, by studying the different social-economic theories that could explain this phenomenon. The “human capital theory” and the “gender-role socialization theory” are invoked in the present work with a view to understand the actual situation of law firm’s environment. Besides that, concepts of segregation, discrimination, glass ceiling effect and sex stereotypes are also developed and applied to the case object of the present study.

**Keywords:** Gender, Latin America, Law Firms, Glass Ceiling.

---

(\*) Brazilian lawyer working on her Masters Program focused on Integration of Latin America at University of São Paulo. *E-mail:* mariacarla.coronel@gmail.com. Recebido em 20.1.09 e aceito em 27.4.09.



## INTRODUCTION

Although Latin American's law schools for years have been graduating classes that are almost split between men and women, or in some cases have more women than men, and even though law firms have been absorbing new professional in large numbers, there is a curious phenomenon happening to most female lawyers after they ascend to the midlevel ranks positions: they disappear. This situation also can be observed in developed countries, as United States, which for 2 decades has been working on policies to equalize men and women at Law school graduation, supposing that it would cause partnerships to equalize as well. But disparity still remains.

In 1980 the law firms around the United States began a broad consolidation wave which expanded the global scope of their law firms, developing the method of "billable hours" to achieve the higher performances of the individual lawyers. Voracity, news media and profit per partner were the key words of such firms, which have their boom in the 1990's and continue today. This pattern was copied by Latin American countries. (BONELLI *et al.*, 2008). A few women could enter this atmosphere and even those few who did it, noted that male lawyers enjoyed some distinct advantages, basically related to the simple facts that the top level positions of most firms and also at academic environment were more men dominated (O'BRIEN, 2006).

This situation encompasses the theory of the "social capital" (BONELLI *et al.*, 2008), which can be defined as the networking and business development opportunities, which consists on a football game or through an invitation for a casual after-work drink with a male client or boss. Social capital also has a close connection with the idea of having a mentor. As long as most of the partners of the biggest law firms are men they are likely to mentor other men, trying to avoid any kind of rumors that could appear by mentoring a young female professional. With very little help and no mentors is easy to understand why few women ascend.

According to the New York Times, a 2001 study made by Catalyst, a New York research firm that study women's experiences in various workplaces, indicate that most male lawyers "don't see a lack of mentoring and networking opportunities — or commitments to family and personal responsibilities — as significant barriers to women's advancement" (O'BRIEN, 2006). The coordinator of the research also believes that men are not aware of women situation and that it should be considered that the firms are a male-dominated place and because of it they are less receptive to accept "challenges of work-life balance".

Hence, the law firms are an interesting study case to analyze "glass ceiling" issues. The glass ceiling phenomenon gives an illusion of equity on careers opportunities, but it obstructs the access of women to top level positions, keeping the female lawyers at activities that do not provide them with the necessary basis to achieve the most valued and powerful positions. This paper intends to analyses and comment the gender-based situation of Latin American Law firms, by developing the following topics: 1) historical background of the profession in Latin America; 2) study of the "glass ceiling" phenomenon and its derivatives into the law firms; and 3) suggestions of policies to promote more equity for men and women at law firms environment.

## HISTORICAL BACKGROUND

According to a report of the International Labour Organization, during the 1980s and 1990s women's participation in labour markets worldwide grew substantially (ILO, 2007). Until 1990, Latin American lawyers were concentrated in small or medium law firms with women's little participation. But the increasing of graduation courses jointly with the privatization era caused, especially in Brazil, a "boom" on the business law sector as well as some related new legal areas. This context promoted the growth of said small and medium law firms, in order to adapt themselves to the globalization demands, resulting the hiring of more qualified professionals to take care of the legal interests of their new clients. This transition was based on the United States' patterns of organization and legal culture (BONELLI *et al.*, 2008).

As a general regional transition, Latin America completely changed their job organization, replacing their traditional small and concentrated law firms to big organizations, with partners and associates, extremely stratified. Together with these changes, it could be noted a division between the traditional legal areas and the new ultra specialized sectors. Coincidentally with such division was the entrance of women in market usually to replace men at the so called "traditional legal jobs", which men were leaving to assume new areas.

As long as the female entrance on the legal career took place at the same time as the creation of new legal areas, more specialized and more profitable, there was no resistance to admit women at law firms, since they assume the "old" areas. In this context and according to the International Labour Organization, women who find a job are often restricted to work in "the less productive sectors of economies and in status groups that carry higher economic risk (...)" (ILO, 2008).

In Brazil, could be observed a continuous increase of the female registries before the Brazilian Bar Association. According to said Association, during 2006, there were 312.734 male lawyers and 248.085 female lawyers, what means 56% of male to 44% of female. However, during the last three years, the number of female lawyers had overcome male's rates. Nowadays there are 35.873 females to 32.763 males (52% to 48%) (BONELLI *et al.*, 2008). There is a commonplace idea that it is question of time to women achieves the top jobs on legal system, in order to equalize this sector, but there are countries, as the United States, in which it never happened until now.

Before beginning the theory concerning this issue, it would be an interesting exercise to explore in a very quick manner the actual gender situation of the partners of the biggest law firms in Latin America. According to a research organized by the Institute of Latin Lawyers<sup>(1)</sup>, it is possible to observe the following percentage of partners of the Latin American Law firms:

(1) To see the original list, *access*: <<http://www.latinlawyer.com/article.php?id=11495>>.

Law Firms	Partner
Argentina	12%
Brazil	24%
Bolivia	30%
Central America	22%
Chile	2%
Colombia	18%
Ecuador	9%
Mexico	8%
Paraguay	21%
Peru	7%
Uruguay	32%
Venezuela	22%

By observing these numbers it is possible to assume that women are underrepresented on the partnership of the biggest law firms. Besides that, according to a research organized by professor Maria da Gloria Bonelli from the Federal University of São Carlos, Brazil, it was observed that between Brazilian lawyers there is a difference of wage, tending to pay less to female workers. (BONELLI *et al.*, 2008). Actually it can be considered as a general tendency: “throughout most regions and many occupations women get less money for the same job” (ILO, 2007). Several researches have been demonstrating that the wage of men, in relation to what is paid to women represents a contrast when compared with the levels of education achieved by female’s professionals. It means that, even if the female are more qualified than men, she probably will receive less than him (SALAS, LEITE, 2007. p. 249).

#### AN OVERVIEW OF WOMEN’S WORK

Most of the major cultures and religions of the world have strongly implemented the idea of devaluation of women’s work. Regardless of the importance of women’s activities, especially for society’s reproduction and survival, it is usually considered as inferior. The western society faced a sexual division, in which men were stimulated to work outside, while women were responsible for the household work. Based on it, employers have structured jobs on the conjecture that all male workers had stay-at-home wives to take care of the domestic issues (PADAVIC, RESKIN, 2002. p. 26).

This assumption would allow employers to control workers, making them work for more time, once they had the obligation of “growing food”, while women were responsible to product their family’s needs. This historical background can explain the ideology created to justify the lower values that society provides to the household work that women usually



do. Work can be defined as the activities that “produce goods and services for one’s own use or in exchange for pay or support” (PADAVIC, RESKIN, 2002. p. 1). This very concept covers two types of work: paid work and unpaid work. Unpaid work is a non-market job usually associated with domestic works and which people perform for themselves or their families.

There is a current belief that only paid work is “real work”, making home works invisible and completely undervalued. By assuming “real work” as paid production there is a clear tendency to ignore all of the work that women and men perform at their home to their families.

As a derivative of this ideology, we have the institution of the “billable hours regime”, which requires lawyers to work night and day, by a system of “minute by minute productivity” in order to charge clients accordingly. This system only could be successfully implemented by men and women accepting the idea of the devaluation of household life. There is also an occult thought that male worker should have their wives to manage their family issues, while female workers are supposed to handle paid work with their house’s non-paid work. This initiative obstruct men to find more meaning out of their firm’s lives, causing in a medium or long term a feeling of depression and dissatisfaction. And impose a sort of an “option” to women, once they will not be able to control their families and keep working on an overtime regime (O’BRIEN, 2006).

#### A) OCCUPATIONAL SEGREGATION AND THE “GLASS CEILING PHENOMENON”

The concept of occupational segregation according to a technical report of the Inter-American Development Bank is that “it occurs when a group is overrepresented in some occupations and underrepresented in others” (DEUTSCH *et al.*, 2002. p. 1). Workplaces can be segregated by race, ethnicity, age and sex, and also segregation can take place horizontally or vertically. Horizontally when the segregation happens between workers in the same positions and vertically when it can be observed as the exclusion of determined race, sex or ethnicity on the hierarchical levels of the workplace.

Nowadays, law firms are the stage of an easily observed kind of vertically sex segregation, also called as glass ceiling phenomenon. Female lawyers are more concentrated in midlevel ranks positions and supervise fewer subordinates than men. There are some authors who affirm that “discrimination is not the only source of segregation” (DEUTSCH *et al.*, 2002. p. 1), the other sources that provide this inequality would also be parental support and educational backgrounds. It is a commonplace the argument that women choose customarily “female jobs”, without any perspective of promotions and with lower wages because “unlike men, they are not primarily oriented to career success”. And that this lack of ambition would directly interfere on their productivity (PADAVIC, RESKIN, 2002. p. 51).

Another argument usually applied by employers is the “natural differences” between women and men, turning women into a more vulnerable professional to turnover process,

especially related with motherhood. In order to develop these arguments, social scientists and economists formulated two theories attempting to explain the complex sex segregation at workplaces, which are: the “Human capital theory” and the “Gender-role socialization theory”.

### I) *THE HUMAN CAPITAL THEORY*

This theory assumes that “labor markets operate in a nondiscriminatory fashion, rewarding workers for their productivity” (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 51). Hence, according to this theory the difference between the positions occupied by female and male workers would be a result of their individual education, training, and experience.

And the explanation for the female underrepresentation on the top level positions of the law firms would be that male lawyers invest more in their human capital, in a way that these investments improve their productivity. According to the International Labour Organization although young women are more likely to be able to read and write than 10 years ago, there is still a gap between female and male education levels and “there is considerable doubt that women get the same chances as men to develop their skills throughout their working lives” (ILO, 2007).

Before accept or reject this theory, we should build a reflection in line to distinguish choices from opportunities (DEUTSCH *et al.*, 2002, p. 1). History demonstrates several effective exclusionary strategies to prevent women from obtaining the necessary qualifications for what are considered male dominated jobs (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 44). Into the category of “traditionally male occupations”, could be mentioned lawyers, judges, attorneys or any other professional related with legal work. In some countries, as United States, women were not even allowed to be enrolled with the bar association until 1970 (BONELLI *et al.*, 2008).

In Brazil, from the very begging, during the period of colonization, women, slaves and first-born were not allowed to study, it was a patriarchal society based on the *latifundium* and slave work (ROMANELLI, 1980, p. 33). Several years latter, especially during last century, in developed countries as United States, cases where female students were simply rejected for a faculty position based exclusively on the gender characteristic were typical.

The academic environment can be effectively shared by both genders, but the real professional set up depends on the access to the powerful groups, that would have the social function to mentor or inspire the young professionals. (BONELLI *et al.*, 2008). As long as there are few women at the top of law related professions, the young female may have more difficulty to perform their network connections. Moreover for women to put their hands on the levers of power, they would have to “hook” new clients and increase their billable hours’ regime, what usually is done into the big law firms between “male playgrounds”. As a result, the major problem is no longer the qualification of women, but the male’s social link that constitutes a chain of clients and professionals restricted by a gender basis division.

## II) *THE GENDER-ROLE SOCIALIZATION THEORY*

This theory recognizes that there is a social process by which families, peers, schools, workplaces and the media labels activities and aspirations as appropriate for one sex and other (KIMMEL, 2000, p. 122 *in* PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 53). Even the socialization contributes to men and women to hold different values, like a stereotype of their principles and aspirations. This dogma derives from the idea of sex stereotypes, in which attributes and skills can be formulated as part of the gender ideology. As an illustration, Western culture stereotypes men as assertive and competitive, what conducts to the idea that men as combative lawyers win more cases, thus men would naturally outdo women at arguing cases before the court (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 43).

After all this social understanding, employers feel comfortable to not provide promotion opportunities to women, always leaving them to positions where “turnover wouldn’t be a problem” (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 50). The main fact associated with women turnover is motherhood, what according to employers “would cause women to miss more work than men or would lead to higher turnover rates” and because of this well spread ideology, female lawyers are constantly pushed because of the false belief that employing women would reduce profits as they are more costly to employ.

Based on this “social tendency” to include men and women in a previous defined role, many employers assume that women are temporary workers who may quit when they are needed at home, concluding that employed women are not committed to their careers (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 41). From that kind of assumption that society (including women) take for granted that employers prefer male professionals to assign for higher positions where turnover would be a problem.

### B) *SEX STEREOTYPES AND GENDER*

The concept of “natural differences” between men and women are beyond their biological distinction. While biological sex depends on a person’s genetics, gender is a social classification which overstates sex distinction. A great example of such overstatement are the clothes for babies, which until the beginning of the twentieth century, male and female infants were dressed identical. Just at the very moment that Americans began a movement of color coding babies’ clothes, is that boys began to be dressed in pink and girls in blue. And just after 1950 is that this imperative reversed. Another interesting example is the maids and housekeepers professionals, who are strongly women in the western society, but which in Angola and India are 50% men (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 4-8).

Thus, there is no “natural differences” that could explain the sex segregation movement, but just the gender ideology as a primitive movement that still remains. Nowadays the proportion of sex inequalities at work caused by sex stereotypes depends hugely on the employers’ actions. The way that employers assign workers to their jobs, promote them or set pay is largely the basic channel to support or avoid any kind of discrimination.





It could be said that law firm's, as several other workplaces, usually has a sex basis division that can be observed just by their attitudes. With the internet era, e-mails are the most common way that lawyers use to communicate between themselves, and this could be quoted as a great example of sex division. As long as most of the partners of the biggest law firms are male, they clearly turn a blind eye to sexual materials which are emailed at workplace. Famous emails, like the one which stresses "Why a beer is better than a woman?" always try to remind woman as sex objects and not as work colleagues. These group emails, as well as the "male languages" used into the workplace help to gender the firm. But not only the blind eye of employers helps to construct gender at work, also the necessity of male lawyers to create a slang code between them and between most of the male clients which normally acts as a gender identity to exclude female lawyers of their conversations.

Another interesting observation regarding sex basis discrimination is the position of the female workers, who usually defend conventional gender roles and collaborate to promote it. In addition, it is very common that when these women are in a decision-making position, they are likely to repeat male's positions and normally use their power to exclude other women to occupy powerful positions (PADAVIC, RESKIN, 2002, p. 44).

#### *I) THE MISCONCEPTION OF MOTHERHOOD*

The strongest reason employers tend to discriminate against women is the false assumption that female lawyers would reduce profits because they are more costly to employ. The belief that women will lead to higher turnover rates because of motherhood has created the wrong idea of female as less productive workers. At the law firms environment we still have a very strong "maternal wall" (O'BRIEN, 2006), which is a popular designation to the situation of female lawyers that return to firms after having babies and who are automatically considered among male and female partners as less productive and less capable of work hard.

The image of the obsessed-career lawyer has been losing steam in recent years, once that women and men are trying to be more real-life workers and trying to juggle careers and children. As long as the consequences of motherhood, at least during pregnancy, are not the same to women as to men, maybe is time to look for alternative assignments in order to accommodate motherhood with a successful career. But the very question is: how far an employer could go to accommodate motherhood and reduce the glass ceiling effect?

Many male lawyers would say that it is just a question of natural adaptation to business and that promoting a program of reduced-hour jobs would not fit in the idea of billable-hours. But, why not? When asked about why women are so underrepresented at the top-level positions at the biggest law firms, the partners would say that none of the middle-level workers were fired, but that they were just expected to work like all the other under equal opportunities.

Maybe the biggest problem of such workplaces is to define a profile of worker that only could be filled by a male professional. This profile especially includes work overtime and the non-acceptance of provisionally turn-over. Both characteristics would exclude

a woman if she had the intention to fit in motherhood idea. From the moment that a lawyer's pregnancy or even motherhood cannot be handled as part of her professional life, this profession will be restricted to male and to a reduced number of women that will abdicate it.

## CONCLUDING REMARKS

1. Rousseau and Kant were the pioneer's western authors to discuss the policy of dignity. To the western civilization the promotion of dignity has to be done by enforcing homogeneity (TAYLOR, 1994, p. 64-65). However this homogenization process may cause some big disparities on real life. By simply including homogeneity at workplace, women would be treaty exactly like men, giving them the same rights and duties. But, as long as they have their peculiarities, one of them necessarily will not enjoy the same treatment, because he or she will not be able to fit in this same profile.

2. The question is beyond genders stigmatization, it is biological. Do not consider pregnancy as part of a female professional life is not the best solution to promote female dignity. Thus to broke with the glass ceiling effect at the law firms would be necessary to develop policies to include women into the profile to be wanted and not expect women to accept the male profile usually imposed to them.

3. The continuous lack of preservation of women's sexual identity has been creating a complex cycle of exploitation and oppression. It is really common to see the explicit diminution of women's values and the depreciation of their work.

4. It is necessary to develop mechanisms that permit the complete adaptation of women to their career, changing considerably the workplaces situation. It is time to Law firms and other likely workplaces initiate policies to retain women. The costs of turnover and of women leaving tend to increase by considering that, at least in Latin America, there are more graduated female lawyers them men.

5. Flexible working schedules, leadership development, career planning programs, sabbatical programs to allow women and men who temporarily quit the firm to raise children have an easier re-entering to the work force are some of the ideas to be discussed and implemented.

6. Besides that, it is important to reflect if this segregation is more a question of women's cultural self-understanding than men's imposition. Maybe if women develop a collective idea of them as a group, it would directly affect the self-understanding of men, turning the commitment to career and family a possible combination to both and not an either/or decision.

## BIBLIOGRAPHY

BONELLI, Maria da Gloria; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L. de *et al.* *Profissionalização por gênero em escritórios paulistas de advocacia*. Tempo soc. (online). 2008, v. 20, n. 1 (cited 2008-10-01), p. 265-290. Available from: <<http://www.scielo.br>> Access on: october, 4<sup>th</sup>, 2008.

DEUTSCH, Ruthanne; MORRISON, Andrew; PIRAS, Claudia; ÑOPO Hugo. *Working within Confines: occupational segregation by gender in three Latin American countries*. Sustainable Development Department Technical Papers Series, Inter-American Development Bank, Reference n. SOC- 126, 2002.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. ILO. *Global employment trends for women*. Geneve, mar. 2007. Available at: <<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getw08.pdf>> Accessed on: October 10<sup>th</sup>, 2008.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. ILO. *Global employment trends for women*. Geneve, mar. 2008. Available at: <<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getw08.pdf>> Accessed on: october 10<sup>th</sup>, 2008.

O'BRIEN, Timothy L. Why do so few women reach the top of big law firms? *New York Time*, mar. 19, 2006. Accessed at: <[http://www.nytimes.com/2006/03/19/business/yourmoney/19law.html?\\_r=1&sq=glass%20ceiling%20lawyers&st=cse&adxnml=1&oref=slogin&scp=1&adxnmlx=1223180556-MD3sz8OzKDnJKHsrhaiCCw](http://www.nytimes.com/2006/03/19/business/yourmoney/19law.html?_r=1&sq=glass%20ceiling%20lawyers&st=cse&adxnml=1&oref=slogin&scp=1&adxnmlx=1223180556-MD3sz8OzKDnJKHsrhaiCCw)>.

PADAVIC, Irene; RESKIN, Barbara. *Women and men at work*. 2. ed. Thousand Oaks: Pine Forge, 2002.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.

SALAS, Carlos; LEITE, Marcia. Segregación sectorial por genero: una comparación Brasil-Mexico. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, n. 11, v. 2, jul./dec. 2007.

TAYLOR, Charles. *Multiculturalism*. Translated into Portuguese by Marta Machado. Lisboa: Piaget Institute, Princeton University, 1994.



## O BRASIL E A AMÉRICA LATINA: OPÇÕES POLÍTICAS E INTEGRAÇÃO REGIONAL<sup>(\*)</sup>

Shiguenoli Miyamoto<sup>(\*\*)</sup>

**Resumo:** O texto examina o papel da integração e da América do Sul na agenda da política externa do Brasil. Esses dois itens sempre fizeram parte das preocupações brasileiras, independentemente do tempo, dos governantes e dos regimes políticos. Procuramos, ao longo do artigo, mostrar os interesses e as prioridades estabelecidas pelas autoridades brasileiras, por meio da instância responsável pelas relações exteriores, aos diversos itens que compõem a agenda nacional, sobretudo no que diz respeito à atuação regional. Fazemos algumas digressões tanto no plano diplomático quanto no estratégico-militar, dando ênfase às últimas décadas, quando a integração passou a ocupar espaço importante na pauta brasileira e na dos demais países sul-americanos, a partir da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Nossa preocupação não é, contudo, analisar detidamente qualquer uma das iniciativas em particular, mas, sim, as prioridades globais do governo brasileiro nos diversos momentos.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira, Integração Regional, Integração Sul-Americana, América Latina, América do Sul.

**Abstract:** The text examines the role of integration and South America in the Brazilian foreign policy agenda. These two items have always been Brazilian concerns regardless of time, governments and political regimes. Throughout this paper we demonstrate interests and priorities that were established by Brazilian institution responsible for foreign policy on the diverse items which constitute the national agenda, especially in regards to regional initiatives. We analyzed diplomatic and political-military issues focusing on recent decades when integration became an important theme in the Brazilian and in other South American countries' agenda because of the Latin American Free Trade Association (*Associação Latino-Americana de Livre Comércio — ALALC*). Our concern is not, however, to analyze deeply any specific initiatives, but to focus on the Brazilian government's overall priorities at each moment.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy, Regional Integration, South American Integration, Latin America, South America.

---

(\*) Versão revisada e ampliada de texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), realizado na Universidade da Costa Rica, de 5 a 7 de agosto de 2008. A produção deste texto e a participação no evento contaram com recursos do CNPq, por intermédio de Bolsa de Produtividade em Pesquisa (nível 1B) concedida ao autor.

(\*\*) Professor Titular em Relações Internacionais e Política Comparada do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. *Email:* shiguenoli@gmail.com ou shigue@unicamp.br. Recebido em 6.4.09 e aceito em 27.5.09.

## INTRODUÇÃO

Qual o espaço ocupado pela integração e pela América do Sul na agenda da política externa brasileira? Essa é uma pergunta, ou dúvida, que vez ou outra é formulada pelos países da região, mas que não tem encontrado dificuldades em ser respondida pelas autoridades brasileiras: o continente sul-americano sempre foi, continua e permanecerá sendo *importante* para o Brasil. Tal afirmação, porém, não deve, necessariamente, ser confundida ou entendida como *prioritária*. Ou seja, parte-se do pressuposto que nada é imutável e que todas as políticas alteram-se de acordo com as conjunturas ou com os interesses, e tal comportamento se aplica a todos os países e todas as regiões do mundo.

Ao atuar neste que é o cenário ao qual geograficamente pertence, e tem fronteiras de mais de 15 mil quilômetros com dez nações, o Brasil tem sido frequentemente acusado de conduzir políticas agressivas, em busca de uma liderança nesta parte do mundo. As ressalvas e desconfianças muitas vezes têm sua razão de ser. Em oportunidades diversas, pronunciamentos e declarações tanto do presidente da República quanto de membros do corpo diplomático e estrategistas têm levantado suspeitas sobre as reais intenções do Brasil, quando o governo propõe ou procura elaborar políticas visando a agregar as nações sul-americanas em torno de um ideal comum.

Rótulos de imperialismo, sub-imperialismo e outros de semelhante calibre têm sido utilizados ao longo do tempo, de forma recorrente, para denunciar o governo brasileiro.<sup>(1)</sup> Tal comportamento pode ser entendido como normal, se considerarmos a forma como se construiu o território brasileiro e as assimetrias existentes entre os países que fazem parte do continente sul-americano, bastante visíveis sob todos os aspectos.

Independentemente do que pensam os vizinhos, o que se pode destacar, sem qualquer sombra de dúvida, é que a América do Sul sempre foi o palco primeiro da atuação nacional, ainda que sofrendo flutuações, dependendo dos momentos e do regime vigente.<sup>(2)</sup>

Não seria enganoso afirmar que, tanto mais o país apresenta avanços em seus indicadores econômicos, sociais e estratégicos, proporcionalmente surgirão acusações de falta de solidariedade brasileira para com os vizinhos menos favorecidos. Isso significaria dizer o seguinte: embora haja ressalvas com relação a um papel hegemônico que o Brasil poderia reivindicar na região, os demais países conferem legitimidade a esse fato, sabendo de sua inevitabilidade, ainda que essa não seja a realidade atual. Exigirão, entretanto, em contrapartida, que para o Brasil exercer uma liderança não contestada deverá auxiliar no desenvolvimento dos demais, porque, afinal de contas, esse é o papel do líder, e o preço que deve pagar aquele que a tal se propõe.

Uma das explicações para tal comportamento poderia ser encontrada no fato de que praticamente todas as nações sul-americanas padecem, ainda, de estruturas mais sólidas,

(1) Cf. por exemplo, Botelho (1974). Mais recentemente, as afirmações do então candidato paraguaio à presidência da República, Fernando Lugo, e de Evo Morales.

(2) A esse propósito, ver a série recente de reportagens da BBC sobre o que pensam do Brasil, os seus vizinhos sul-americanos (BBC BRASIL, 2008).



em todos os níveis, prestando-se a políticas personalistas de um ou outro governante que faz uso do cargo para projetar-se, colocando os assuntos nacionais em segundo plano, ainda que retoricamente afirme o contrário, e clamando por uma unidade continental.

Quer dizer, por razões como essas, o processo de integração regional caminha a passos mais lentos do que o desejado. Isso pode ser creditado não apenas a um ou outro governo, mas também por causa, certamente, da tentativa de afirmação de países que aspiram a jogar papel maior no continente, não deixando de lado tais pretensões, enquanto o quadro não for definitivamente desenhado, o que de resto é perfeitamente compreensível, se pensarmos nas disputas ocorridas para formatar cada um dos Estados da região.

Enquanto as estruturas sociais e econômicas não se solidificarem, a questão da integração regional encontrará dificuldades, como tem acontecido no último meio século, ainda que algumas iniciativas sejam tomadas. Apesar disso, e mesmo por causa de, o Brasil tem investido em políticas de cooperação que oscilam de acordo com o tempo, com as conjunturas domésticas e regionais, ora conferindo mais ênfase, ora não dando a devida importância à integração como elemento-motor no relacionamento com seus vizinhos. É bem verdade que o mesmo se aplica para o outro lado.

Não é difícil encontrar razoável número de argumentos que defendem a cooperação e a integração como o melhor caminho para um ganho coletivo, de todos os países que fazem parte do continente sul-americano, por meio de políticas de desenvolvimento compartilhadas. Com essa perspectiva, dever-se-ia romper com as velhas estruturas que bloqueiam a melhoria de condições gerais, em todos os níveis. Inúmeros fatores — e até agora difíceis de serem superados — devem, obviamente, ser ponderados. A responsabilidade pela situação vivida pelo continente, certamente, não pode ser outorgada a fatores estritamente geopolíticos, ou seja, a interpretações enviesadas que os consideram como determinantes para que a região permaneça nas condições usufruídas, não apenas neste momento, mas também historicamente.<sup>(3)</sup>

Como apresentaremos nos parágrafos seguintes, o tema da integração regional sempre se fez presente na pauta da política externa brasileira, da mesma forma que a América do Sul como um todo. As dificuldades encontradas para alcançar uma cooperação maior no Cone Sul, com os países andinos ou amazônicos, em grande parte têm sido resultado da própria falta de vontade política de seus membros como um todo, e não apenas de voluntarismos de um ou outro.

Em momentos distintos, barreiras têm sido levantadas por motivações distantes de favorecer diálogos coletivos, que têm impedido o progresso mais generoso das políticas de cooperação, em nível geral, do subcontinente. Em poucas oportunidades têm sido observadas coincidências no trato de problemas específicos e regionais. Pelo contrário, quase sempre um tema que afeta um dos membros dessa comunidade não apresenta necessariamente o mesmo significado para outro. Nesse sentido, o tema da integração regional tem sido frequentemente penalizado, adquirindo mais força no plano da retórica do que colocado

(3) Sobre essa questão, consultar o relatório do BID coordenado por Hausmann (2000). Assim que foi divulgado, o relatório mereceu críticas intensas.

na prática, buscando cada país, de forma individual, as alternativas que considera melhores para resolver seus próprios problemas.

## DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Historicamente, a atenção do Brasil esteve todo o tempo voltada para a Bacia do Prata. Não são necessárias muitas explicações para entender tal fato. Desde o Tratado de Tordesilhas (1494), que dividiu o continente sul-americano entre os reinos lusitano e hispânico, o território brasileiro só fez aumentar em todas as direções: para o Norte, o Sul e para Oeste, mais do que dobrando o espaço original. Na Colônia e no Império, praticamente se configurou o território nacional tal como o conhecemos. Apenas o antigo território do Acre foi incorporado à República recente, adquirido do governo boliviano no início do século passado.

Conforme o território luso-brasileiro foi crescendo, divergências foram observadas com seus vizinhos, principalmente ao Sul que, igualmente, afirmavam-se geograficamente, constituindo novos Estados. Nesse meio tempo, tratados inúmeros foram assinados, inclusive para legalizar e legitimar as investidas feitas tanto pelas *entradas* quanto pelas *bandeiras* que, cada vez mais, adentravam ao *hinterland* latino-americano (ROMAN BLANCO, 1966; TAUNAY, 1975; BUARQUE DE HOLANDA, 1976, 1994).

A literatura que explica a evolução das instituições políticas e a formação dos territórios dos estados sul-americanos é ampla, sob todos os pontos de vista, e produzida tanto para dar conta de suas realidades internas quanto para entender o que se passou com os demais vizinhos que da região fazem parte.

Como não poderia deixar de ser, em grande medida, a literatura brasileira realça as motivações gloriosas que orientaram as iniciativas tomadas durante os séculos que se seguiram ao Tratado de Tordesilhas. O mesmo se verifica nas décadas mais próximas, com o engrandecimento do país e a busca pelo *status* de grande potência ou potência emergente. Pelo lado dos vizinhos, a interpretação sobre o Brasil certamente trilha caminhos diferentes e está longe de adotar os mesmos critérios aqui utilizados; pelo contrário, ressalta-se sempre as políticas expansionistas conduzidas pelos lusitanos e brasileiros para explicar os motivos pelos quais o continente chegou ao atual mapa.

Enquanto o “mundo era menor”, a Bacia do Prata se converteu, sem qualquer sombra de dúvida, no lócus privilegiado da atuação brasileira. Basta aqui relembrarmos a forte atenção concedida pelo Império, na defesa dos interesses nacionais, combatendo Francisco Solano Lopez na Guerra do Paraguai (1864-1870), evento no qual aquele país saiu inteiramente destruído (CANCOGNI, BORIS, 1975; POMER, 1981; DORATIOTO, 2002).

O resto do continente sul-americano durante muito tempo pareceu relegado a plano secundário. Na realidade, não foi isso, que aconteceu, mas, pelo fato de no Cone Sul se encontrarem os dois maiores rivais do Brasil, a política externa priorizou essa parte do continente como centro de suas preocupações. Ali as fronteiras sempre foram mais



conflituosas, apresentando, portanto, maior risco do que na região Norte. Nessa última, os países com os quais o Brasil estabelece linhas divisórias estiveram de costas para cá, mirando mais para o Oceano Pacífico e o Caribe. As grandes florestas se converteram nos limites naturais entre todas as nações amazônicas e, potencialmente, alvos menores de divergências, quando assuntos outros de maior envergadura se faziam presentes ao longo do Rio Paraná.

Na Bacia do Prata, as disputas registradas pela História mostram claramente concepções diferentes sobre o que deveria prevalecer no vértice sul americano, com países dotados de espíritos diferentes, com populações que se formaram a partir de colonizações não coincidentes: uma que resultou de uma forte influência local, outra mais próxima do *velho mundo*, enquanto no país de maiores dimensões geográficas verificou-se miscigenação dificilmente encontrada em qualquer parte do mundo. Portanto, todas bastante distintas entre si, pelo menos culturalmente.

No decorrer do tempo, enquanto os Estados Nacionais locais se fortaleceram, cada um buscando seu próprio destino, críticas diversas foram feitas ao governo brasileiro, por esse adotar, em princípio, políticas não condizentes com as necessidades/realidades locais, procurando exercer papel de predomínio continental, transformando-se, assim, em país hegemônico.

Não se pode negar, do lado brasileiro, que podem ser observadas propostas nem sempre consideradas simpáticas pelos vizinhos, formuladas não apenas por diplomatas, mas fundamentalmente por militares e profissionais ligados aos mais diferentes setores, apoiadas em concepções geopolíticas de projeção continental. Muitos escritos defendem, sem *nuanças*, a necessidade de fazer do país um Estado dotado de forte poder, para, conseqüentemente, achar-se apto a desempenhar as funções de grande líder sul-americano, cumprindo, assim, seu destino histórico e incontestável de maior nação regional.

Obviamente, propostas e discursos com esse conteúdo, às vezes mais agressivos, por parte de representantes brasileiros, não obtiveram resposta favorável a tais modos políticos de pensar. Pelo contrário, criou-se um discurso defensivo e adverso dirigido contra as pretensões brasileiras. O que se pode notar são duas concepções em termos do discurso regional. Do lado brasileiro, a existência de propostas concretas de ocupação do território nacional, com políticas de integração e interiorização, projetando suas influências políticas, econômicas e culturais, além das fronteiras, portanto, afetando a todo o continente, já que sozinho ocupa metade desse. Por parte dos vizinhos, percebe-se a construção de um discurso reativo às propostas brasileiras, não se conseguindo fazer com a mesma eficácia projetos para contraporem-se de forma direta às iniciativas brasileiras. Dos autores mais conhecidos e citados na bibliografia latino-americana, pode ser ressaltado o quarteto formado por Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro, considerados os grandes geopolíticos brasileiros.

Desses, que não apenas se restringiram a analisar, mas principalmente fizeram propostas de integração nacional e projetaram o poder nacional, considerando as fronteiras como isóbaras políticas, Mário Travassos é, sem qualquer sombra de dúvida, apontado como precursor das tendências hegemônicas no plano regional. A obra desse autor que,



justamente em função de seu verdadeiro objetivo, passou a ser chamada de *Projeção Continental do Brasil* é elucidativa já a partir do próprio título.<sup>(4)</sup> Sua análise não se limitou apenas a propor políticas de ocupação exclusivamente no plano nacional, mas, sim, englobou o continente sul-americano, em uma visão ampla, que contemplava a América do Sul como um todo, do Prata à Bacia Amazônica, do Atlântico ao Pacífico, focando seus olhares no *heartland* latino-americano, situado em território boliviano, composto pelo triângulo Sucre — Cochabamba — Santa Cruz de la Sierra.<sup>(5)</sup>

A proposta de Therezinha de Castro com a *teoria de defrontação*, sobre a ocupação da Antártica, também não passou impune e mereceu críticas ácidas principalmente em território argentino.<sup>(6)</sup> Segundo os ideais dessa autora, a região antártica deveria pertencer aos países que lá tivessem bases, dividindo-se o continente em fatias como uma gigantesca pizza gelada, projetando-se linhas das extremidades mais externas de cada país até o centro da Antártica.

Aliás, é da nação portenha que provieram as grandes críticas relacionadas ao comportamento brasileiro, fazendo-as não apenas para as políticas internas, mas, sobretudo, àquelas voltadas para o continente como um todo. A perspectiva conspirativa sempre permeou a ótica dos autores argentinos, numerosos, por sinal, e de outros países vizinhos, em menor grau, por exemplo, oriundos da Bolívia, do Uruguai e do Paraguai, justamente aqueles menores e, em parte, temerosos da enorme projeção brasileira sobre eles (TRIAS, 1967; LAÍNO, 1979; GOSALVEZ, 1974).

Não foi, portanto, gratuitamente que o quarteto da geopolítica brasileira recebeu privilegiada atenção não elogiosa em todo o tempo. Nos anos mais recentes, desde meados do século passado, notam-se críticas mais fortes sobre as políticas brasileiras no plano regional, tendo como marco temporal o instante em que as Forças Armadas assumiram o poder.

No continente passou-se a identificar tudo o que foi feito desde 1964 pelo governo brasileiro, como tentativas de criação de políticas com finalidades de hegemonia regional, apoiadas em critérios estritamente geopolíticos. Esse exagerado discurso antibrasileiro, com certeza, pode ser atribuído, em grande parte, ao avanço dos indicadores brasileiros que passaram a ser relevantes, aumentando o distanciamento econômico e estratégico entre os países componentes da Bacia do Prata.

Mas é bem verdade, também, que muitos discursos tufanistas foram feitos por representantes brasileiros, demonstrando que as críticas, afinal, não eram tão desprovidas de fundamento, embora as políticas apregoadas tenham sido pouco ou jamais concretizadas de fato pelos governos que se revezaram no poder.

(4) Inicialmente, a obra de Mário Travassos intitulava-se *Aspectos Geográficos Sul-Americanos*, quando foi publicada pela primeira vez em 1931. A partir da 4. ed., o título foi alterado para *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1947, que espelharia melhor o conteúdo da obra.

(5) Essa é uma analogia à teoria desenvolvida por Halford Mackinder, sobre o “coração do mundo”, o denominado “pivô geográfico da História”. Desse autor, consultar Mackinder (1962). Consultar também Tambs (1965, p. 31-49).

(6) Sobre a Antártica, do ponto de vista brasileiro, ver Castro (1976), Menezes (1982). Ver também Villa (2004), Colacrai de Trevisan (1998).

Várias explicações poderiam ser aqui mencionadas: em primeiro lugar porque nem sempre grupos que advogavam o aumento de poder nacional para suplantarem países como a Argentina estiveram no comando do aparato de Estado, a não ser em poucos momentos do regime militar. Ou seja, aqueles que pensavam sob os mesmos prismas da Escola Superior de Guerra (esguianos) e que eram os grandes defensores de propostas geopolíticas, e mais estreitamente ligados às concepções norte-americanas do pós-Segunda Guerra Mundial, nem sempre detiveram controle tal que políticas públicas, nessas constando a externa e a estratégica, pudessem ser realizadas apenas sob referido prisma. Em segundo lugar, as próprias clivagens verificadas durante todo o período do regime militar, com discordâncias e rupturas várias, observadas nos momentos sucessórios.

Deve-se considerar, ainda, que a maior parte das políticas públicas brasileiras foi conduzida durante quase todo o tempo não pelos estrategistas militares, mas por técnicos mais preocupados com a eficácia da máquina administrativa e com as políticas macroeconômicas. Muitos desses sequer tinham lido Golbery do Couto e Silva, nem detinham conhecimento das teorias geopolíticas e estratégicas elaboradas pelos representantes do segmento militar, mas faziam parte da administração pública porque eram identificados política e ideologicamente com o regime autoritário e avessos à influência socialista vigente no governo de João Goulart. Para esses técnicos, chamados de tecnocratas ou tecno-burocratas, o que importava era o andamento da economia, a evolução dos indicadores nacionais, e não estavam preocupados com o fato de que, como consequência, o incremento desses fatores pudesse colocar em plano secundário seus vizinhos.

Todavia, o fato de diversos representantes tanto do meio esguiano quanto de outros setores ligados ao planejamento estratégico, incluindo diplomatas, produzirem obras que defendiam a projeção do país, levando em consideração as variáveis geográficas, serviu de pretexto para a construção de agressivo discurso antibrasileiro, chamando-o de imperialista, subimperialista, de país-chave a mando dos Estados Unidos, de *gendarme* continental, etc.

Obras como a do ex-embaixador Álvaro Teixeira Soares, que ocupou durante longo tempo a chefia da Divisão de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores e de outras menos significativas, como a de Paulo Henrique da Rocha Correa falando sobre a divisão das Guianas “a meias” entre a Venezuela e o Brasil, serviam de motivações para que se generalizasse e identificasse tais estudos com as políticas públicas elaboradas a partir de 1964 (TEIXEIRA SOARES, 1973; CORREA, 1965, p. 65-67). Nessa direção, podem ser encontradas críticas variadas, por exemplo, oriundas do centro de estudos do general Juan Enrique Guglielmelli que, por meio de sua publicação, *Estratégia*, elegia o Brasil como o grande país imperialista do continente. Na concepção dos vizinhos, a única preocupação brasileira em termos regionais sempre foi a de definir-se como grande potência.

As próprias referências, inclusive em planos de desenvolvimento nacional, em parte, davam, porém, margens a que interpretações desse tipo fossem feitas, com justa razão.<sup>(7)</sup> Com esse espírito, portanto, a única visão desenvolvida pelo Brasil seria a de construção de um poder forte, individual, que fizesse do país uma potência incontestável.

(7) No período Médici, esse tipo de discurso esteve bem presente quando se falou explicitamente no Brasil Potência até o final do século XX. Cf. Presidência da República (1970).



Sob essa ótica, não sobraria margens para políticas de colaboração ou de integração regional, em uma concepção verdadeiramente favorável ao aumento das capacidades dos países latino-americanos diante de uma realidade mundial que sempre deixou a região completamente afastada dos grandes centros de decisão. Assim, o Brasil não estaria preocupado com a região, mas apenas com seu próprio destino. Nesse caso, políticas integrativas ocupariam espaços reduzidos ou simplesmente inexisteriam na conduta brasileira.

## A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AGENDA BRASILEIRA

Embora se possa creditar grande parte de razão às críticas latino-americanas, tanto por parte dos geopolíticos e estrategistas quanto pelos próprios governantes, não se pode afirmar que as preocupações das políticas brasileiras privilegiaram tão somente as concepções duras das relações internacionais.

Se de um lado essa é uma realidade a que todos os países se dedicam, não importando seus tamanhos, seus poderes e as latitudes onde se encontram, não é menos verdadeiro que políticas de cooperação coexistem simultaneamente. No caso latino-americano, essa é uma verdade factual fácil de se observar. Ao mesmo tempo em que disputas intensas se davam não apenas durante a vigência do regime militar brasileiro (1964-1985), mas inclusive em outros momentos, antes e depois desse período histórico, o fato é que políticas em direção contrária também se sucediam.

Sempre houve duas percepções em termos brasileiros. De um lado, políticas que visam a fortalecer seu poder nacional, integrando concomitantemente o território e, como consequência, o aumento de suas projeções no plano regional ou mesmo com ambições maiores de ocupar espaços cada vez mais consideráveis no âmbito do sistema internacional. Aliás, essa sempre foi, independentemente das críticas regionais ou das análises estritamente geopolíticas, uma aspiração nacional de todos os tempos, podendo-se mencionar, como exemplo, a pretensão brasileira de ocupar uma vaga permanente como membro do Conselho de Segurança Nacional da Liga das Nações, quase um século atrás (GARCIA, 2000; SANTOS, 1996).

De outro lado, o fato de pertencer a América do Sul; geograficamente, essa sempre foi área de atuação forte do governo brasileiro, motivo pelo qual não apenas o aumento da capacidade nacional foi considerado, mas igualmente levado em conta a necessidade de participar ativamente das dificuldades da região como um todo, diante dos constrangimentos observados nas relações com os demais países mormente do Hemisfério Norte, aqueles considerados altamente industrializados.

Por isso, políticas de colaboração sempre aconteceram, apesar das dificuldades bilaterais ou multilaterais regionais, das modalidades de governo ou das disputas pela construção de barragens ou de fábricas junto às fronteiras. Tanto no caso de Itaipu quanto das divergências entre uruguaios e argentinos em torno da construção da indústria de processamento de papel, tais obras inscrevem-se dentro das medidas que cada país adota, que nem sempre encontram ressonância favorável do outro lado, mas que fazem parte do cotidiano de todas as nações.



Nesse sentido, no pós-Segunda Guerra Mundial, inúmeras iniciativas podem ser observadas, tomadas pelo governo brasileiro, ou em conjunto, ou mesmo oriundas de outras nações do continente, que tiveram pleno apoio das autoridades de Brasília, em prol de uma política regional, seja na Bacia do Prata, seja na Bacia Amazônica ou abrangendo todo o continente sul-americano.

Mesmo com a Argentina, ainda distante dos momentos mais tensos que caracterizaram as negociações tripartites entre Brasília, Buenos Aires e Assunção, em torno da construção da barragem de Itaipu, firmou-se, em 23 de abril de 1969, o chamado Tratado da Bacia do Prata.<sup>(8)</sup> Envolvendo Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, justamente com finalidade de cooperar em relação aos problemas comuns que diziam respeito a esta parte do mundo, é que se reuniram em Brasília os chanceleres dos países citados. Naquela ocasião, os países prometeram conjugar esforços para “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”. Tópicos como navegação, aproveitamento dos cursos de água, cooperação em educação, saúde, aperfeiçoamento dos meios de transportes, instalação de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia foram alguns dos assuntos que deveriam ser objeto de cooperação (MRE, 1969. p. 149-152).

No Norte do país, por iniciativa brasileira, firmou-se, em 3 de julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), com mais sete países da região. Por esse instrumento, os Estados amazônicos concordavam que era “necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente”. E chamavam atenção para o fato de que “o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado”. Mas, nem por isso, abriam mão da cooperação de órgãos internacionais e da necessidade de criar uma infraestrutura física, sobretudo em transportes e comunicações entre seus países (MRE, 1978, p. 9-18).

Em 1986, por meio de uma proposta do Ministério das Relações Exteriores, o Atlântico Sul foi considerado área livre de conflitos, pela própria Organização das Nações Unidas, com a criação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACS), abrangendo os países ribeirinhos do grande lago atlântico (MRE, 1986c).

Tais fatos demonstram que, ao lado das divergências, políticas de cooperação foram implementadas, em regimes políticos diferentes, mas com finalidades que seguiam na mesma direção de propiciar melhores condições aos países sul-americanos em determinados tópicos. Algumas medidas dessa natureza tiveram interpretações distintas dentro das próprias instâncias de decisão governamentais brasileiras. Por exemplo, no caso da ZOPACS, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas tiveram de chegar a um acordo acerca do real alcance desse instrumento, inclusive fazendo distinções conceituais sobre o que se deveria entender por não militarização e desmilitarização. Na ocasião, as autoridades brasileiras acordaram entre si que:

É importante, pois, que fique claramente entendido que o conceito de não militarização da área por países a ela estranhos não pode ser confundido com a desmilitarização, no

(8) Sobre os problemas verificados por ocasião da construção dessa barragem hidroelétrica, consultar: Caubet (1991), Betiol (1983), Carletto de Lima (2006).

sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região. Nesse contexto, a iniciativa brasileira para o Atlântico Sul, ao acentuar o papel próprio dos países da área, tem como princípio que cabe a esses países assumir maiores responsabilidades para a defesa da paz e da segurança regionais, sendo necessário, por conseguinte, que se disponha dos meios de atuação para tanto” (MRE, 1986. p. 75).

Esses três exemplos mostram o governo brasileiro agindo em três frentes distintas geograficamente, mas que atendem o continente como um todo: Bacia do Prata, Bacia Amazônica e Atlântico Sul. Cada um com seus objetivos específicos, mas procurando atuação conjunta para resolver problemas que afetavam a todos, diante das adversidades mais amplas. Possivelmente, nenhum deles conseguiria superar individualmente, ou em negociações bilaterais, dificuldades que se apresentavam, sendo que tais acordos perseguiram o objetivo de demonstrar uniformidade na defesa de interesses dos países da região, em oposição aos de outros que poderiam se fazer sentir de maneira adversa ao continente sul-americano.

Contudo, a demonstração de que a visão de cooperação e integração sempre esteve presente na perspectiva brasileira, vale lembrar as duas maiores iniciativas na região, antes do término do período da Guerra Fria. Trata-se de duas propostas ambiciosas que, por motivos distintos, não conseguiram sobrepor-se aos obstáculos surgidos: uma delas, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 18 de fevereiro de 1960, e sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), formalizada em 12 de agosto de 1980, ambas constituídas em Montevidéu.

Quando se criou a ALALC, as nações latino-americanas estavam “convencidas de que o fortalecimento das economias nacionais contribuirá para o incremento do comércio dos países latino-americanos entre si e com o resto do mundo”. Motivados por esse entendimento, encontraram-se, portanto, “animados do propósito de unir seus esforços em favor de uma progressiva complementação e integração de suas economias com base numa efetiva reciprocidade de benefícios” e decidiram “estabelecer uma zona de livre comércio”.<sup>(9)</sup> As dificuldades encontradas, tanto no plano interno quanto em termos da conjuntura regional, com a intervenção norte-americana na região, além dos propósitos otimistas difíceis de serem cumpridos em tempo reduzido, conspiraram para que essa iniciativa jamais conseguisse alcançar seus intentos (BARBOSA, 1991).

Por sua vez, a ALADI, ao ser constituída, era percebida pelos países membros como uma necessidade de “renovar o processo de integração latino-americana e estabelecer objetivos e mecanismos compatíveis com a realidade da região”. Entendia-se a necessidade de “assegurar um tratamento especial para os países de menor desenvolvimento econômico relativo”, ao mesmo tempo que se considerava igualmente necessário “contribuir para a obtenção de um novo esquema de cooperação horizontal entre países em desenvolvimento e suas áreas de integração”.<sup>(10)</sup>

O tempo também se encarregou de reduzir as expectativas da sucessora da ALALC, principalmente levando-se em conta as duras realidades enfrentadas pelo continente nos anos 80, além das grandes transformações verificadas com o término da Guerra Fria. Com

(9) Ver a íntegra do Tratado de Montevidéu de 1960, em Revista Brasileira de Política Internacional (1960. p. 142-159).

(10) Cf. a íntegra do Tratado de Montevidéu, de 1980, em Ministério das Relações Exteriores (1980. p. 133-142).

o fim do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e o advento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em um novo contexto que passou a orientar as políticas e os negócios internacionais, países como os latino-americanos, mas não apenas esses, sentiram-se obrigados a rever suas políticas domésticas e também a repensar sua inserção em outros termos, diferentes dos que até então vigoravam.

No período pós-Guerra Fria, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1994, apesar de suas dificuldades, tem encontrado forte respaldo do governo brasileiro, procurando unificar a região, que será objeto do próximo tópico.

### COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NO PÓS-REGIME MILITAR

Grandes mudanças se sucederam na década de 1980 com o encerramento dos regimes autoritários na América do Sul. Na Argentina, o fracasso da guerra pela retomada das Malvinas em 1982 colocou a pique o modelo então prevalente. De um lado, o orgulho portenho ficou ferido com a derrota para o Reino Unido, contabilizou centenas de baixas e não recobrou o território reivindicado. De outro, o retorno à democracia e a assunção do poder por Raul Ricardo Alfonsín facilitaram políticas de aproximação com o Brasil.

No caso brasileiro, o encerramento do ciclo militar havia sido já negociado desde meados da década de 1970 com a transição pactuada. A distensão chegara ao fim, ainda que lenta e gradualmente, conforme fora proposto pelas autoridades, embora o novo governo tivesse sido eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral. De nada serviram as mobilizações populares e a campanha pelas eleições diretas.

Resultado imediato dessas alterações foi uma mudança de comportamento no cenário regional, agora com presidentes civis nos dois maiores países do Cone Sul. Por ocasião da inauguração da Ponte Internacional Tancredo Neves, que liga Porto Meira (Brasil) a Puerto Iguazu (Argentina), em 29 de novembro de 1985, Raul Alfonsín e José Sarney assinaram, no outro dia, a “Declaração de Iguazu”. Por intermédio desse documento, os dois governos concordavam em “conjuguar e coordenar os esforços para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as nações latino-americanas”. Com esse intuito “expressaram firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral, em harmonia com os esforços de cooperação e o desenvolvimento regional”. Para atingir tal intento, criaram uma “Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, para examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração econômica”.<sup>(11)</sup>

No ano seguinte, Sarney viajou à Argentina entre 28 a 30 de junho, enquanto Alfonsín retribuiu a visita entre 8 e 11 de dezembro, quando foram assinados os protocolos de integração no Palácio do Planalto no dia 10. Pelos 17 protocolos estabeleceram-se variadas formas de cooperação, entre as quais podem ser mencionadas: acordo financeiro, empresas binacionais, segurança nuclear, transportes, biotecnologia, setores energéticos.<sup>(12)</sup>

(11) Cf. Declaração de Iguazu (Ministério das Relações Exteriores, 1985. p. 28-32).

(12) Os protocolos, em sua íntegra, bem como as negociações e os discursos de ambos os presidentes, podem ser encontrados em Ministério das Relações Exteriores (1986. p. 13-25; 1986. 1987).

Para o entendimento desse quadro, necessariamente, deve-se considerar outros elementos tão ou mais importantes do que a redemocratização de ambos os países. A própria dinâmica observada no cenário internacional conduziu a realização de tal processo, não apenas na Bacia do Prata, mas em todo o continente latino-americano. Análises diversas já explicaram a contento tais processos, motivo pelo qual escusamo-nos de aqui comentá-los com mais detalhes.<sup>(13)</sup>

Vale lembrar, entretanto, que a proximidade do final da Guerra Fria, ainda que não tivesse sido estabelecida formalmente (nem esperada com tal velocidade), já dava sinais de esgotamento do modelo soviético, com as próprias mudanças internas conduzidas por Mikhail Gorbachev, com a Glasnost e a Perestroika. De maneira sucinta, pode-se dizer que o surgimento de competidores fortes economicamente, na arena internacional, como a Alemanha e o Japão, além da insuficiência de instâncias multilaterais como o GATT (substituída pela Organização Mundial do Comércio em 1994), que não atendia mais a contento aos interesses de potências como os Estados Unidos, todos esses fatores em conjunto levaram à necessidade de transformações no plano regional, afetando, portanto, países como Brasil e Argentina.

Ainda que problemas ocorressem nos anos 1980, que atingiam de formas diferentes as duas nações, nem por isso desistiu-se de implementar os protocolos de integração, pelo menos em parte.

As agudas dificuldades enfrentadas pelo governo de José Sarney, com taxas extremamente elevadas de inflação ao final da década, converteram-se em fator inibidor para que políticas mais consistentes pudessem ser estabelecidas tanto no âmbito doméstico quanto em moldes regionais. Internamente, o custo da dívida pública se fez sentir, e o montante acumulado de 115 bilhões de dólares tornou-se forte indicador da incapacidade de o país resolver seus problemas, tendo inclusive declarado moratória unilateralmente em 1987.

Contam-se nesses anos os fracassos dos Planos Cruzados I e II em 1986, o Plano Bresser de 1987 e o Plano Verão de 1988. No plano regional, tornou-se inviável acelerar processos de colaboração mais sólidos, justamente devido às diferenças observadas entre Buenos Aires e Brasília, quando a moeda brasileira sofreu grande desgaste, com o país enfrentando índice inflacionário elevado, constituindo-se esses em elementos bloqueadores de intercâmbio mais efetivo.

Apesar dos protocolos, em todos os anos posteriores não necessariamente a Casa Rosada considerava o Palácio do Planalto a melhor alternativa para parcerias, como se observou nos mandatos de Carlos Saul Menem, quando fez a demanda de membro associado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), enviando carta ao presidente norte-americano Bill Clinton, em 8 de julho de 1999.

Essa foi uma atitude amadurecida ao longo do tempo, porque em Buenos Aires se havia realizado, em 12 e 13 de outubro de 1993, um grande evento para discutir a segurança global, ao qual comparecera o próprio secretário-geral adjunto da OTAN, embaixador

(13) A bibliografia sobre o tema é extensa e o que mais tem merecido atenção nos últimos anos, sob distintos enfoques. Apenas a título de ilustração, consultar: Almeida (1993), Lavagna (1998), Vaz (2002).

Amedeo de Franchis. No discurso de encerramento do seminário, Carlos Menem assim se referiu ao mesmo: “que sea éste un testimonio más del interés de mi gobierno en continuar y profundizar el proceso de acercamiento y consultas con la OTAN”. E lembrava, ainda, mais dois fatos: o primeiro, que a Argentina havia participado da Guerra do Golfo, cumprindo as decisões do Conselho de Segurança; segundo, que a segurança global do futuro deveria estar apoiada nas instituições vigentes, a ONU e a OTAN (MENEM, 1994, p. 15).

A Rodada GATT do Uruguai também foi um dos fatores mais importantes ocorridos na década em território sul-americano, que se converteu em forte elemento para que políticas com outras características fossem adotadas, visando a atender às necessidades comuns e fazer frente ao cenário que se apresentava.

O surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) inscreve-se nesse cenário, reunindo inicialmente os quatro componentes da Bacia do Prata: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Apesar das evidentes assimetrias de poder, tornava-se claro que a cooperação deveria ser o caminho trilhado pelas nações sul-americanas. Os anos que se seguiram mostraram que, apesar da vontade e da necessidade de colaboração, em instituições mais amplas, os interesses particulares de cada país nunca deixaram de ser explicitados e se converteram em fator desagregador de tal iniciativa.

Nada diferente do que ocorrera em momentos distintos com a própria ALALC e a ALADI, ainda que essas reunissem todos os países do continente. Deve-se, entretanto, ponderar que, no caso mais regional do Cone Sul, impossível seria resolver em período tão curto como o proposto problemas que há dezenas de anos afetavam os países da região, que sempre disputaram suas influências. Além de terem de tratar de suas próprias querelas e dificuldades domésticas, sempre agudas, com grandes disputas eleitorais, as diferenças a serem aparadas converteram-se em tarefa grandiosa, principalmente visando a uma efetiva integração.

Apesar disso, colaborações podem ser observadas mesmo no âmbito militar, por exemplo, por meio dos simpósios de estudos estratégicos dos Ministérios do Estado-Maior das Forças Armadas de ambos os países, em Buenos Aires e São Paulo, já no fechar da década de 1980.<sup>(14)</sup> Se, de um lado, aumentavam-se os graus de confiança, por intermédio de intercâmbios que uniam civis e militares, nem por isso áreas sensíveis como as próprias políticas externa e de defesa, envolvendo, justamente, setores vitais, tiveram avanço mais significativo como se poderia esperar, ou se desejaria alcançar.

Pode-se, porém, afirmar, por outro lado, que tipos de contribuição nesse sentido, entre argentinos e brasileiros, resultaram, posteriormente, em bons dividendos. Os dois países firmaram, em agosto de 1991, o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Em 1994, brasileiros e argentinos colocaram suas assinaturas em acordo realizado pela ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para Aplicação de Salvaguardas, conhecido como Acordo Quadripartite.

(14) As intervenções apresentadas nessas duas oportunidades podem ser facilmente encontradas. Os textos do primeiro simpósio realizado em Buenos Aires, em abril de 1987, foram publicados pela Política e Estratégia (1987); os do segundo simpósio realizado em São Paulo, em abril de 1988, estão em Política e Estratégia (1988).



Outras medidas podem ser contabilizadas. Em um dos casos, o Brasil, sentindo-se pressionado pela necessidade de pensar o novo quadro regional, ratificou, em maio de 1994, o *Tratado de Tlatelolco de Prescrição de Armas Nucleares na América Latina* e, posteriormente, firmou o *Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em setembro de 1998.

Como se pode recordar, o governo brasileiro se recusava a adotar esse procedimento desde 1968, quando o TNP foi proposto. O Brasil não apenas agiu dessa forma como ainda denunciou a tentativa do que chamava de “congelamento do poder mundial”, acusando os Estados detentores de tal tecnologia de quererem monopolizá-lo (ARAUJO CASTRO, 1972). Nesse caso, estava se impedindo o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia nuclear, prejudicando-os, porque essa poderia ser utilizada com finalidades médicas. Claro que o acesso ao restrito clube nuclear também representaria um salto qualitativo em termos de poder nacional, podendo desequilibrar as relações regionais.

Apesar de alguns pontos positivos, a integração regional, pelo menos nessa parte do continente, não avançou a contento e ficou distante dos objetivos inicialmente propostos no tempo indicado, assim como também não progrediu em outras direções, visando aperfeiçoá-la ou torná-la mais adequada às realidades locais, atendendo muito mais aos interesses individuais, que se fizeram cada vez mais fortes.

Foi justamente na defesa de suas demandas particulares que os países membros mais se bateram, como se pode observar na campanha de reeleição de Saul Menem, quando esse defendeu a indústria automobilística de seu país, ou as divergências sobre a exportação dos produtos hortifrutigranjeiros, originando o conflito que se designou “salada de frutas”. Os interessados no entendimento desses aspectos do relacionamento argentino-brasileiro não encontrarão dificuldades para arrolar, às dezenas, as ressalvas feitas por ambos os países, cada um buscando favorecer seus agentes domésticos, seja na indústria automotriz, no setor têxtil, de brinquedos, lácteos ou de carnes.

Na realidade, acordos dessa natureza, feitos com certa sofreguidão, tinham poucas chances de apresentarem bons resultados de imediato. É o que se passa normalmente com a construção de instituições multilaterais, em tempos de paz. Em momentos adversos, com conflitos regionais ou internacionais em andamento, a pressa é um dos elementos fundamentais que orientam a formação das instituições, já que o tempo é exíguo e não se pode perdê-lo, sob risco de ver comprometida a segurança dos países diretamente interessados. O contrário se sucede em épocas em que o conflito não está localizado no centro da discussão. Nesse caso, há necessidade de se discutir pormenorizadamente cada item, atender aos agentes que pressionam internamente a Chancelaria e o Executivo como um todo, o que demanda cuidados (para não perder apoios eleitorais) e tempo indefinido para se chegar a um acordo que a todos satisfaça. Daí as dificuldades encontradas não apenas no caso do Mercosul, mas das outras instâncias com características semelhantes.

## O NOVO CONTEXTO: UMA AGENDA AFIRMATIVA?

Nos últimos três lustros, que cobrem os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e a metade do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, acusações têm sido feitas de

ambos os lados (presidente e ex-presidente), procurando mostrar o segundo que o primeiro pouca atenção dedicou à América do Sul, portanto, com interesses limitados na integração regional. Do lado de Cardoso, críticas são feitas às políticas implementadas pelo governo Lula, dando a entender que tudo se retém mais à retórica do que a uma política eficaz e com resultados satisfatórios.

Não se deve estranhar comportamentos dessa natureza. É normal que isso ocorra, por causa das disputas eleitorais permanentes entre os partidos que ambos representam, na busca ou pela continuidade do poder.

Provavelmente, uma análise mais distanciada de ambos os lados dará razão às duas partes. O primeiro governante não foi, com certeza, pródigo nas políticas integrativas, ainda que a feitura do Mercosul tenha recebido guarida sob sua administração. Por sua vez, o segundo não foi, e nunca isso será considerado fato verdadeiro, o precursor do aprofundamento das relações econômicas, políticas, comerciais e estratégicas sul-americanas, porque a região esteve sempre na agenda da política externa brasileira, no decorrer do tempo. Inexplicável seria se isso não acontecesse.

Antes da virada do século, a América Latina como um todo desempenhou papel de relativo interesse para o governo brasileiro. Certamente não se colocou como prioridade primeira do Itamaraty, que preferiu jogar em um cenário mais amplo, por meio do que se convencionou designar “parcerias seletivas”. No caso regional, a Argentina, sobretudo em função do Mercosul, continuou recebendo atenção especial, por causa de suas particularidades.

Em traços largos, pode-se dizer que a atuação do Brasil, no cenário latino-americano, insere-se dentro de um quadro mais amplo, de favorecimento ao relacionamento Sul-Sul. Claro que isso também não é novidade na política externa brasileira. Nos anos 70 e 80 o país já se ocupava desses problemas. Podem ser mencionadas as atuações junto ao bloco dos países não alinhados (do qual o Brasil nunca fez parte, a não ser como observador), desde a conferência de 1961 em Belgrado. O Grupo dos 77 do qual participou ativamente desde 1964, quando surgiu a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), foi alvo de especial deferência mormente na década de 1970, ainda que naqueles anos e no início dos 1980 as autoridades nacionais colocassem em dúvida a presença do país nesse grupo ou no Primeiro Mundo, conforme, às vezes, reivindicavam.

Na realidade, pertencer ao Primeiro ou ao Terceiro Mundo foi uma preocupação constante da agenda da política externa brasileira. Houve mesmo oportunidade em que a Chancelaria, por intermédio de seu representante maior, Mário Gibson Barboza, dizia em 1973 não reconhecer a existência do próprio Terceiro Mundo, retificando essa afirmação no último governo militar, quando já se encontrava afastado do cargo (BARBOZA, 1981, p. 16).

Dentro de um contexto geral, a política externa brasileira rotineiramente marcou presença, com as devidas ressalvas, participando das reuniões do bloco dos não alinhados, do grupo maior que aglomerava os países do Terceiro Mundo (incluindo os primeiros) e apoiando as demandas das nações do Sul, ainda que essas não merecessem primazia em várias oportunidades, como no período Médici.

Nos umbrais do século XXI, uma das alternativas brasileiras foi jogar seu peso no relacionamento dos países do Hemisfério Sul. Contudo, não se deixou de privilegiar as instituições multilaterais ou de fazer parcerias seletivas com algumas nações que desportaram com vigor nos últimos anos, exemplificados pelos casos da África do Sul, Rússia, China e Índia. Seja participando de unidades como G3, G20, IBAS, Grupo do Rio, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), entre outros, o relacionamento Sul-Sul se fez presente de maneira bastante distinta da verificada até os anos 80.

Motivos para explicar as novas opções não faltam. Entre essas, o novo contexto regional, as abruptas mudanças observadas com o final da Guerra Fria, além da retomada das próprias demandas do governo brasileiro, com a pretensão de converter o Brasil em um Estado com vontade de “ser importante” não apenas no âmbito regional, mas sobretudo na esfera ampla das relações internacionais, advogando por uma presença permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e como membro do G8.

Se, com Fernando Henrique Cardoso, o problema da integração regional se colocou com menos vigor, de outro lado, não se pode simplesmente afirmar que a América do Sul ficou ignorada. Os inumeráveis encontros, ora com os membros participantes do Cone Sul, com os amazônicos ou mesmo em escala mais ampla, por exemplo, por meio das próprias reuniões com os ministros da Defesa das Américas, a partir de 1995, são sinais claros e indicativos de que problemas regionais jamais deixaram de ocupar espaço na pauta governamental brasileira.

No limiar do novo século, com o governo Lula, inquestionavelmente, a atenção para o continente foi redobrada, ainda que merecesse severas críticas desde o primeiro momento de seu mandato, ou até antes, bastando lembrar o imbróglcio venezuelano, com a ida àquele país de Marco Aurélio Garcia, futuro assessor especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República.

Algumas ressalvas que dizem respeito apenas à região sul-americana podem ser aqui enumeradas: uma se refere à pretensão declarada de o país converter-se em liderança regional, discurso que foi ao longo do tempo sendo diluído, praticamente deixando de existir, pelo menos de maneira enfática, como se verificou nos primeiros anos; declarações como a de Roberto Amaral, titular do Ministério da Ciência e Tecnologia que, na primeira semana do mandato, afirmava que o Brasil estava interessado na confecção de artefatos nucleares; atitude considerada submissa frente ao governo argentino de Nestor Kirchner em todo o tempo; erros de cálculo por falta de conhecimento sobre a situação interna dos países com os quais faz fronteira, por exemplo, na crise energética com o vizinho boliviano; declarações excessivamente informais, como a ocorrida em Arequipa, no Peru, sobre os colonizadores do continente.<sup>(15)</sup> A essas podem ser arroladas inúmeras medidas que nem sempre se configuraram como as mais corretas ou que melhores retornos propiciaram, desde o perdão da dívida boliviana ao papel dúbio desempenhado em ocasiões outras em relação à Venezuela e à Colômbia.

(15) Visões sobre as incontáveis viagens e o comportamento presidenciais podem ser encontradas em Scolese (2006) e Rohter (2008).



No cômputo geral, pode-se creditar a favor do atual governo decisões que caminham no sentido de favorecer não apenas a integração cultural (sobretudo no Cone Sul) como também em termos da própria geografia sul-americana com o Programa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), existente desde 2000, ora manifestando-se de forma reticente com a criação do Banco do Sul (como fez o ministro da Fazenda Guido Mantega em 18 de janeiro de 2007), outras vezes aprovando-o enfaticamente (como fez o presidente Lula, no dia 26 de maio de 2008, por ocasião da UNASUL), ou a Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) (SPITZ, 2008; *Folha de S. Paulo*, 2008). Para várias dessas iniciativas, o governo chegou inclusive a mobilizar e disponibilizar recursos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), utilizando-o como instrumento de política externa. Com intensidade, manifestou-se contrário à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), por considerar que essa não atendia às expectativas dos países sul-americanos.

A última iniciativa que pode ser mencionada refere-se a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano. O encontro realizado em Brasília, em meados de maio de 2008, contudo, trouxe à mostra novamente as diferenças de pontos de vista sobre temas dessa natureza. Conquanto se houvesse formalizado a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) naquela ocasião, o conselho só se tornou realidade ao final do ano, mas com espaço de ação bastante limitado. A UNASUL nada mais é do que a ideia anterior da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que tinha sido proposta em 2004 na cidade de Cuzco, no Peru, mas que não seguiu avante. Posteriormente, em 2007, seu nome foi alterado, quando se realizou, em Caracas, a Primeira Reunião Energética da América do Sul. Dessa vez, em Brasília, conseguiu chegar-se pelo menos a um acordo para que a UNASUL pudesse ser concretizada, apoiada em dois grandes pilares, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações.

Para o presidente Lula, a criação da UNASUL “mexerá com o tabuleiro do poder no mundo”, sendo que “nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com funcionalidade própria” (MARIN, PARAGUASSU, 2008). Ou seja, implicitamente, estava admitindo que, apesar de todos os discursos anteriores, o continente não era aquilo apregoado e, pelo contrário, estava bem distante de ser uma voz uníssona. O encontro mostrou isto de forma cristalina. O que se observou foi uma série de divergências e resistências de várias nações sul-americanas, sobre o real alcance desse processo, casos da Colômbia, da Bolívia e do Equador. Contudo, as intenções são boas, como diz o documento de criação da UNASUL:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

O tempo novamente será o senhor da razão e mostrará até que ponto mais essa iniciativa estará fadada ao sucesso ou se enfrentará dificuldades semelhantes às que até

agora sempre prejudicaram o andamento das outras propostas e que impediram que se atingisse os fins almejados. Não se pode, ainda, esquecer o próprio aspecto orçamentário, porque sem recursos assegurados a UNASUL verá restringidas as possibilidades de realizar grandes mudanças, convertendo-se em mero fórum de debates.

De qualquer forma, pode-se dizer que a política do governo Lula tem sido mais assertiva do que as anteriores. A própria ampliação do Mercosul verificada nos últimos anos é um fator positivo que mostra a importância do assunto em termos sul-americanos, se bem que resultados concretos demorarão para ser observados. Deve-se, porém, considerar a existência no continente de outros chefes de Estado que, por meio de posicionamentos vigorosos, têm, pelo menos parcialmente, eclipsado a atuação do governante brasileiro e proposto igualmente mudanças que escapam ao cenário regional mais próximo, por intermédio de políticas mais fortes, objetivando não apenas uma inserção mais favorável em termos globais, mas defendendo grandes transformações no sistema internacional.

Por último, vale lembrar alguns aspectos que têm sido negligenciados em boa parte das análises e até mesmo pelas autoridades em seus encontros com seus parceiros, sobre a integração sul-americana. Referimo-nos às questões técnicas que têm sido alvo de atenção maior dos profissionais das áreas de Ciências Exatas. Assim, itens como integração energética, seja no que se refere à questão do gás natural, seja no campo da energia elétrica, são tópicos importantes que contribuem para uma aproximação de todos os membros da comunidade sul-americana.<sup>(16)</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme descrevemos ao longo do texto, a América do Sul se constitui em espaço importante da política externa brasileira. Historicamente, não poderia ser de maneira diferente, por causa dos próprios condicionantes geográficos. Apesar das inúmeras divergências no plano regional com um ou outro vizinho, fundamentalmente acerca de uma disputa por uma possível hegemonia continental, o relacionamento do Brasil com seus vizinhos sempre privilegiou a cooperação. Por isso, a última vez que o país pegou nas armas para defender seus interesses regionais foi na guerra contra o Paraguai (1864-1870), há 144 anos.

Interesses distintos fazem parte do cotidiano das nações, não importando seus tamanhos, porque dificilmente se consegue conciliar de maneira integral aspirações nacionais com projetos regionais. Todavia, mesmo em contextos adversos para os países da região, não seria exagero afirmar que todos eles, apesar das diferenças de demandas e de pontos de vista, apostaram na cooperação e integração como mecanismo para resolver problemas individuais e coletivos. O que, evidentemente, não exclui divergências periódicas.

Em função das assimetrias de poder tanto no plano interno sul-americano quanto no contexto do sistema mundial, seria incorrer em otimismo exagerado esperar que as políticas

(16) Ver abordagens nessa direção em: Lopez Suarez (2006) e Cabral (2004).

desenvolvidas ou sugeridas pelos Estados maiores da região contemplem efetivamente os interesses de todos com igual intensidade. Isso se verifica de forma parecida no âmbito mundial.

A retórica tem sido mais forte do que a prática real, daí os esforços ainda serem considerados insuficientes para projetar a região no tabuleiro do poder global. Na verdade, existem dúvidas bastante fortes para se imaginar a América do Sul como bloco uniforme, com pensamento harmônico, ocupando lugar de destaque em um contexto mais geral, conforme pode ser observado na construção da UNASUL. O mais razoável é que se pense e se visualize alguns países da região desempenhando papel de destaque individualmente.

Apesar dos discursos de colaboração e cooperação feitos com grande frequência, deve-se ponderar o contexto em que são realizados, quase sempre obedecendo a mera formalidade protocolar, e muito longe de espelhar os verdadeiros caminhos que cada país está percorrendo. A própria existência de blocos sub-regionais que têm operado com eficácia maior, em um cenário geográfico mais limitado, seria claro exemplo da incapacidade de se juntar todos os países sul-americanos em uma única e grande empreitada, com chances de atuarem conjugadamente e com sucesso.

Os países, sobretudo os de maiores indicadores, abusam da retórica, como não poderiam deixar de fazê-lo, buscando fundamentalmente lucros individuais, utilizando as instituições multilaterais quase que apenas como mero instrumento de suas políticas. Contudo, e apesar disso, não se pode afirmar — em face das experiências vividas no último meio século — que políticas de colaboração, visando, no limite, a uma integração real, não tenham ocorrido. Se chegaram a um bom termo ou perderam-se no meio do caminho, sabidamente esse já é um outro problema que a História se encarregará de explicar.

No caso brasileiro, entretanto, seria injusto afirmar que o país evitou apostar na colaboração como um mecanismo eficaz para resolver não apenas seus problemas individuais, mas também os do continente sul-americano como um todo. Pelo contrário, suas propostas regularmente caminharam nessa direção. Se, todavia, as intenções foram no sentido de realmente integrar o continente ou de apenas utilizá-lo para alavancar seus projetos, são dúvidas que merecem atenção e que necessitam ser melhor investigadas. O Brasil não destoa, não se diferencia dos demais países, por isso também age sempre e, primeiramente, de acordo com seus próprios interesses, implementando as políticas que lhe são mais convenientes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional — da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BARBOZA, Mário Gibson. O Brasil no mundo e na região, na década de 80. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro: IBRI, ano XXIV, n. 93-96, p. 14-19, 1981.

- BBC BRASIL. *O Brasil sob os olhos da América do Sul*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/1454\\_americaDOSul/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/1454_americaDOSul/index.shtml)> Acesso em: 10.5.2008.
- BETIOL, Laércio. *Itaipu, modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.
- BLANCO, Ricardo Roman. *Las banderas*. Instituciones bélicas americanas. Brasília: Universidade de Brasília, 1966.
- CABRAL, Lúcia Maria Martins (coord.). *Energia elétrica e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2004.
- CANCOGNI, Manlio; BORIS, Ivan. *Solano Lopez, o Napoleão do Prata*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- CASTRO, João Augusto Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, n. 33, p. 7-30, jan. 1972.
- CASTRO, Therezinha de. *Rumo à Antártica*. São Paulo: Freitas Bastos, 1976.
- CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu*. São Paulo: Acadêmica, 1991.
- CORREA, Paulo Henrique da Rocha. *O Brasil e as Guianas*. Catanduva: IBEL, 1965.
- DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- FOLHA DE S. PAULO. Lula cogita criação de moeda e banco central únicos na América do Sul. *Folha on Line*, 26 de maio de 2008, 8h27m. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u405354.shtml>> Acesso em: 27.5.2008.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- GOSALVEZ, Raul Botelho. *Proceso del subimperialismo brasileño*. 2. ed. Buenos Aires: Universitária, 1974.
- HALFORD, Mackinder. *Democratic ideals and reality*. New York: W. W. Norton, 1962.
- HAUSMANN, Ricardo. *Informe 2000*. Desarrollo mas allá de la economía. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Monções*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- LAINO, Domingo. *Paraguai — fronteiras e penetração brasileira*. São Paulo: Global, 1979.
- LAVAGNA, Roberto. *Argentina, Brasil, Mercosur*. Una decisión estratégica 1986-2001. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- LIMA, Ivone Teresinha Carletto de. *Itaipu*. As faces de um megaprojeto de desenvolvimento (1930-1984). Marechal Cândido Rondon. Paraná: Germânica, 2006.
- MARIN, Denise Chrispin; PARAGUASSU, Lisandra. Entraves marcam criação de entidade para unir América do Sul. *O Estado de S. Paulo*, p. A-4, 24 maio 2008.
- MENEM, Carlos Saul. In: FONTANA, Andrés (coord.). *Argentina — OTAN — perspectivas sobre la seguridad global*. Buenos Aires: CARI/Grupo Editor Latinoamericano, 1994.
- MENEZES, Eurípedes Cardoso de. *A Antártica e os desafios do futuro*. Rio de Janeiro: Capemi, 1982.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. MRE. *Tratado de cooperação amazônica*. Brasília: MRE, 1978.

\_\_\_\_\_. *Documentos de política externa*. Brasília: MRE/Divisão de Documentação/Seção de Publicações, v. III, 1969.

\_\_\_\_\_. *Resenha de política exterior do Brasil*, Tratado de Montevidéu de 1980. Brasília: MRE, n. 26, p. 133-142, jul./set. 1980.

\_\_\_\_\_. *Resenha de política exterior do Brasil*, Declaração de Iguazu, Brasília: MRE, n. 47, p. 28-32, out./dez. 1985.

\_\_\_\_\_. *Resenha de política exterior do Brasil*, Brasília, n. 51, p. 13-25, out./dez. 1986.

\_\_\_\_\_. *Visita do Presidente José Sarney à Argentina — 28 a 30 de julho de 1986*. Brasília: Centro de Documentação/DCO, 1986.

\_\_\_\_\_. *Resenha de política exterior do Brasil*. Edição suplementar sobre Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul. Brasília: MRE, dez. 1986.

\_\_\_\_\_. *Visita do Presidente da Argentina Raúl Alfonsín ao Brasil — 8 a 11 de dezembro de 1986*. Brasília: Centro de Documentação/DCO, 1987.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA. São Paulo: Centro de Estudos Estratégicos/Convívio, v. V, n. 3, jul./set. 1987;

\_\_\_\_\_. São Paulo: Centro de Estudos Estratégicos/Convívio, v. VI, n. 3, jul./set. 1988.

POMER, Leon. *A guerra do Paraguai*. Um grande negócio. São Paulo: Global, 1981.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Metas e bases para a ação do governo*. Brasília: IBGE, 1970.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Tratado de Montevidéu de 1960. Rio de Janeiro, IBRI, ano III, n. 10, p. 142-159, jun. 1960.

ROHTER, Larry. *Deu no New York Times*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

SANTOS, Norma Breda. *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. 1996. Tese (Doutorado) — Université de Genève, Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1996.

SCOLESE, Eduardo; NOSSA, Leonencio. *Viagens com o presidente*. Dois repórteres no encalço do Planalto ao exterior. São Paulo: Record, 2006.

SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.

SPITZ, Clarice. *Mantega descarta criação do Banco do Sul e defende BNDES*. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88756.shtml>> Acesso em: 15.5.2008.

SUAREZ, Lizett Paola Lopez. *O papel das petrolíferas para o desenvolvimento da integração energética: a formação do mercado de gás natural na América do Sul*. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento de Sistemas Energéticos) — Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

TAMBS, Lewis. Geopolitical factors in Latin America. In: BAILEY, Norman (ed.). *Latin America: politics, economics and hemisphery security*. New York: Praeger, 1965.

TAUNAY, Afonso d'Escagnolle. *História das bandeiras paulistas*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1975. v. 3.

TREVISAN, Miriam Colacrai de. *El Ártico y la Antártida*. Rosário: CERI/CECAR, 1998.





TRIAS, Vivian. *Imperialismo y geopolítica na América Latina*. Montevideo: El Sol, 1967.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2002.

VILLA, Rafael A. Duarte. *A Antártida no sistema internacional*. São Paulo: Hucitec, 2004.



## MUTACIONES PLANETARIAS. OIKOS NOMOS DE LA INFORMACIÓN ¿UN NUEVO ORDEN TECNOLÓGICO MUNDIAL?

Gustavo Arce<sup>(\*)</sup>

**Resumen:** Desde la perspectiva de la Economía Política de las relaciones económicas internacionales, este trabajo describe y analiza la emergente estructura de la economía mundial, basada, fundamentalmente, en el Poder que surge de quienes producen, comercian y controlan el saber y el conocimiento. En el último tercio del siglo XX, los núcleos capitalistas más poderosos — Estados, Empresas globales y la “tecnociencia” —, tanto del Norte como del Sur, inauguraron un progresivo, desigual, inexorable y revolucionario proceso de mutación en las condiciones donde se produce “la mercancía compleja” capitalista. Hacia 1970, la simbiosis entre la producción de la ciencia y la producción de bienes económicos o de mercancías, marcó el ingreso del sistema capitalista y de la Humanidad a la Economía de la Información y a la Sociedad del Conocimiento. La magnitud de la mutación técnica, social, económica y política del capitalismo “tecnoinformacional” explica las alteraciones que sufren las relaciones del hombre con la Naturaleza y la Vida, de los Estados y de las Naciones en sus conflictivas relaciones en el seno del Sistema Internacional. Desde la perspectiva de la Economía Política de las relaciones económicas internacionales, este trabajo describe y analiza la emergente estructura de la economía mundial, basada, fundamentalmente, en el Poder que surge de quienes producen, comercian y controlan el saber y el conocimiento.

**Palabras-clave:** Crisis Mundial, Crisis Taylorista/Fordista, Revolución Científica, Economía de la Información, Nueva Economía.

**Abstract:** In the perspective of the International Political Economy this paper describes and analyzes the new world economy structure, based essentially, on the power of the capitalist centers that produce, trade and control the knowledge, and the information. In the last third of the XXth century the more powerful capitalist centers — States, Global Enterprises and the Technoscience wherever, in the North or/and in the South, started a progressive, unequal, inexorable and revolutionary process of changes on the environment where the capitalist complex merchandise is produced. Around 1979, the symbiosis between production and science in the productive processes of goods marked the beginning of the capitalist system in the Economy of Information or the Knowledge Society. The extent of the mutation in technology, society, economy and politics explains changes in the relations between man, nature and life, status and nations and the nations and their conflictive relations in the international system.

**Keywords:** Global Crisis, Taylorist/Fordist Crisis, Scientific Revolution, Information Economy, Information Society, New Economy.

---

(\*) Licencia, Maestría y Doctorado en Economía — Universidad de París 8/Francia, Catedrático de Economía Política y de Economía I y II, Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Coordinador de la Sala Docente de Economía — Facultad de Derecho — UdelaR. E-mail: arpu@adinet.com.uy. Recibido em 8.6.09 e aceito em 25.6.09.

## INTRODUCCIÓN

### MUTACIONES PLANETARIAS I: DEL BLOQUEO GENERALIZADO DE LA LÓGICA TAYLORISTA-FORDISTA A LA RELACIÓN SOCIAL DE SERVICIO. LA NUEVA MATRIZ PRODUCTIVA DEL CAPITALISMO DE LA INFORMACIÓN

En el último tercio del siglo XX, el crecimiento económico se detiene en las dos economías líderes que ordenaban, entonces, la economía mundial<sup>(1)</sup> y las relaciones internacionales: los EEUU y la URSS. En la Unión Soviética, y su zona de influencia, la crisis económica se expresó en una caída de alrededor de un 40% de la producción industrial, con descensos notorios en la productividad del trabajo y en el rendimiento del capital invertido (GANBEGUIAN, 1987). Del bloqueo y agotamiento de su modelo de desarrollo económico, basado en los principios de la división taylorista del trabajo, en la década de los años 80, la URSS conocerá en la década siguiente su crisis política que desembocará en su auto-disolución económica y política, a pesar de los intentos que para evitarla significaron la Perestroika y la Glasnot.

En los EEUU, en Japón y en las economías líderes de la entonces Comunidad Económica Europea (Alemania, Francia, Reino Unido), la lógica taylor-fordista, que animó las “treinta gloriosas”, comenzó a manifestar signos de su agotamiento, con descensos en el ritmo de variación del producto y de la demanda interna, y el desarrollo de la llamada “estanflación”.

A diferencia de lo que le sucedió a la URSS, la crisis en el Occidente capitalista desarrollado no conllevó un cambio político/social de la magnitud que sacudió a la lógica estatal de producción reinante en el este, sino a una mutación de y en las condiciones donde se produce la mercancía capitalista.

Dicha simbiosis engendró y puso en marcha, un violento proceso de mutación técnico, científico, social, político y cultural, no sólo del sistema capitalista, quien ingresó, entonces, en su fase post-industrial, de economía inmaterial, de la información y del conocimiento (ARCE, 2001. p. 9-33), sino también, de la Humanidad que inició una nueva era en su ya milenaria existencia.

La posibilidad de aprehender, descifrar y manipular la información que contiene la Materia, le permitió al Hombre, y sobre todo, a aquellos que producen, controlan o difunden el Saber, un Poder sobre las leyes del Universo, que hasta entonces, pertenecía a los Dioses, a las leyes de la Naturaleza, a la Fatalidad o a un Dios, casi en exclusividad. La capacidad de penetrar en lo más íntimo de la Vida y por ende en su propia creación y manipulación, indica y explica las novedosas, profundas y revolucionarias modificaciones en las relaciones del Hombre con la Naturaleza, noveles teorías sobre la Materia y la Energía, profundización de las leyes de Newton, cuestionamiento de los fundamentos filosóficos y políticos del Siglo de las Luces.

(1) Definida como el conjunto de relaciones económicas (productivas, comerciales, financieras, tecnológicas, materiales e inmateriales, lícitas e ilícitas, que se desarrollan a escala planetaria y que son animadas y estructuradas por la lógica de producción capitalista).



En consecuencia, una mutación civilizacional con impactos y efectos sobre las reglas que vinculan al Hombre con la Naturaleza y la Vida, a las empresas y a las organizaciones, a los estados y a las naciones en el sistema internacional; una mutación similar, por ejemplo, a la que sucedió cuando la Humanidad ingresó sea a la Era del Neolítico o a la Era Moderna.

Por estos y muchos otros argumentos (que no tenemos aquí el espacio para desarrollarlos), en el último tercio del siglo XX, asistimos a una mutación civilizacional en la Historia de la Humanidad y a un cambio cualitativo en la estructura y en el funcionamiento de la producción capitalista. En fin, un Nuevo Mundo como en el siglo XV. Como en aquel, en éste, el capitalismo también produce Riqueza, aunque ella asume formas y modalidades un poco diferentes a las de entonces. Ahora, casi todo acto humano forma parte del Reino de la mercancía y de la lógica del beneficio. Los monopolios, públicos y/o privados, mixtos, nacionales y/o multinacionales, como sus ancestros de los siglos XIV, XV y XVI, compiten desenfrenadamente a escala planetaria, donde libran una feroz guerra comercial, para conquistar y/o preservar su lugar en el Nuevo Mundo y en la “Nueva” Economía.

#### MUTACIÓN PLANETARIA Y OIKOS NOMOS DE LA INFORMACIÓN

La posibilidad de aprehender la Materia gracias a la información que ella contiene, permite descifrar datos utilizando un mínimo de Energía. La informatización de los procesos productivos (materiales e inmateriales) revoluciona la oferta y modifica los cimientos de la división social y técnica del trabajo, teorizada desde Aristóteles hasta Emilio Durkheim. A diferencia del modelo taylor-fordista, pensado y estructurado desde la producción (la oferta) hacia el mercado, el método inventado por el ingeniero japonés Taiichi Ohno, la producción se organiza desde el mercado (la demanda) hacia la producción y ello simboliza, nítidamente, la nueva arquitectura de los procesos productivos que engendra y posibilita el manejo del conocimiento y la información.

En efecto, la posibilidad de poseer el conocimiento y el saber ex ante de la producción de las mercancías está revolucionando el proceso productivo capitalista, puesto que ahora se producirá lo que el consumidor “quiera” y “pueda” comprar. En la economía de la información y en la sociedad del conocimiento, el capitalismo tiende, de más en más, a producir (en tiempo real y “on line”) lo que ya previamente vendió. El método Ohno, a diferencia del taylorista, al organizar el trabajo, desde la demanda hacia la oferta, permite que se pueda lograr nuevos aumentos de productividad (del trabajo vivo y del capital), por procedimientos que eliminan tanto los tiempos muertos como los gestos inútiles de los trabajadores. Esto se conoce popularmente como el método de los cinco ceros: la empresa reduce o elimina el stock (primer cero); reduce o elimina los defectos en la producción de los bienes (segundo cero); reduce o elimina las probables averías de los bienes (tercer cero); reduce o elimina la burocracia propia al sistema compartimentado entre los diferentes servicios de una empresa taylorista (cuarto cero); finalmente la entrega del producto al consumidor en tiempo real (quinto cero). El método Ohno se materializa en los llamados círculos de calidad de los trabajadores, lo que implica la polivalencia y la flexibilidad de los mismos, en el proceso de trabajo. En consecuencia, a diferencia del taylorismo, el ohnismo reintroduce la inteligencia y la creatividad del obrero en la producción de los bienes.

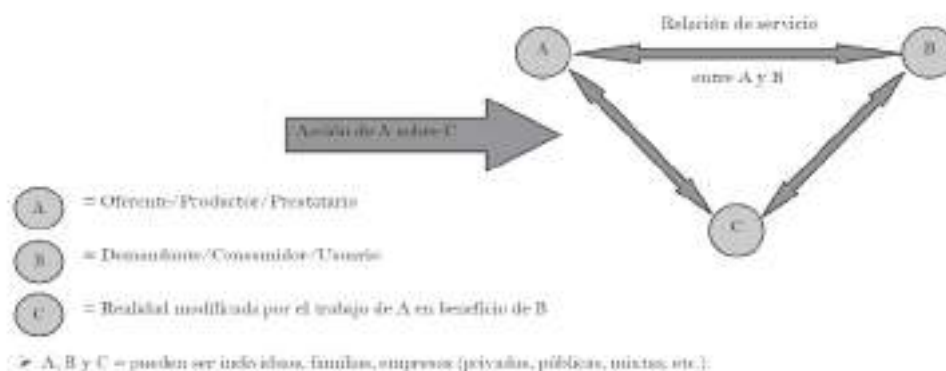
La progresiva y exitosa introducción del ohnismo en los más variados procesos productivos — desde el fast food: Mc Donald's, a la producción del conocimiento y del saber — no implicó la desaparición del método taylorista de producción. La generalización del método Ohno exige una profundización del método taylorista de la división del trabajo. Éste se aplicará no solo en los procesos industriales, sino ahora, asociado al método Ohno, el taylorismo ingresará en la esfera inmaterial de la producción — la oficina administrativa, el laboratorio de investigación científica, en los sistemas de salud, la enseñanza, los medios de comunicación, la producción de contenidos audiovisuales y de multimedia<sup>(2)</sup>.

Esta transformación en la matriz productiva, es uno de los principales indicadores de la mutación del capitalismo y del cambio de civilización propio de la economía mundial y del sistema internacional del siglo XXI.

La mutación en la forma misma de producir la mercancía compleja<sup>(3)</sup> se manifiesta claramente (al menos) por cuatro razones: **a.** la producción en flujos; **b.** la producción/control de la información (producir el Conocimiento); **c.** la inversión inmaterial y los activos inmateriales (I+D); **d.** la constitución de densas redes telemáticas (ciberespacio), en donde circula la información y en las cuales los usuarios acceden en un tiempo determinado y mediante el pago de un precio, fundamentalmente a través de contratos de adhesión.

En el capitalismo de la información y en la sociedad del conocimiento, las mutaciones en la estructura productiva heredada de la primera y segunda revolución industrial (taylorismo y sus diferentes versiones) se plasman en una nueva matriz (Ohno-taylorista) que, a su vez, cobra realidad técnica, económica y social, en una nueva relación social de producción: la *Relación Social de Servicio*.

Es una relación social de producción que vincula tres actores: un demandante/consumidor/usuario (**B**) contrata los servicios de un oferente/prestatario (**A**), para realizar la transformación de una realidad/objeto (**C**), en su beneficio.



Fuente: GADREY, Jean: *L'économie des services*. Paris: La Découverte, Collection Repères, 1996. p. 19.

(2) Sobre estas transformaciones se puede leer, entre otros autores, Rifkin (2000) — existe versión en español, Paidós, Duval (1998).

(3) Véase, Beaud (1997. p. 196).

Independientemente de la escala que se analice — micro/macro, local/nacional/internacional — o, del sector de actividad estudiado — material (agrícola, industrial), e inmaterial (seguridad, defensa, limpieza, justicia, enseñanza, salud, multimedia, etc.) — la relación social de servicio reorganiza la clásica relación bilateral y contractual de intercambio en el mercado, forjada por los pensadores griegos y retomada por los clásicos de la economía política de los siglos XVIII y XIX. La **trilateralidad**, propia a la **relación social de servicio**, vuelve a dividir y a modificar las bases organizacionales de los procesos de producción afectando tanto a las relaciones entre las empresas: subcontratación/tercerización/flexibilización, como de éstas con los trabajadores: subcontratación/tercerización/flexibilización<sup>(4)</sup>.

La instauración de una nueva matriz productiva y el establecimiento de la relación social de servicio, expresan claramente el ingreso y la reproducción del capitalismo bajo las reglas propias al oikonomos de la información.

Otra manifestación tan importante como incontrovertible — aunque no la única —, de la mutación capitalista en curso, es la reconfiguración y el desplazamiento de los centros de poder en el espacio económico mundial. En las próximas tres o cuatro décadas, la economía mundial se asentará definitivamente sobre una bipolaridad geoeconómica compartida entre el polo Unión Europea/ USA y el polo Asia. Entre esos dos polos, el producto mundial se repartirá casi en partes iguales (41% y 45% respectivamente); en cuanto a la población mundial, casi el 40% de la misma se concentrará en China e India, economías y Estados que reaparecen en la escena internacional de donde el Occidente capitalista las desplazó alrededor del 1600.

LA DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DEL PRODUCTO EN GRANDES REGIONES (en porcentajes)			
ZONA/PAISES	2004	2025	2050
Unión Europea	34	25	15
USA	28	27	26
Japón	12	7	4
China	4	15	28
India	2	6	17
Otros	20	20	10

Fuente: *Tomado de Bilan du Monde 2007. L'Atlas de 174 pays. Paris: Le Monde, 2007. p. 12.*

(4) Ejemplo de las mutaciones propias a la relación social de servicio y su impacto sobre las relaciones laborales, para el caso uruguayo se puede leer, Rosebaum y Castello (2007).

LOS ONCE ESTADOS MÁS POBLADOS EN EL MUNDO					
(en millones de personas)					
Países	Año 2001	% sobre Total Mundial	Países	Proyección Año 2015	% sobre Total Mundial
China	1.285,2	21,0	China	1.402,3	19,5
India	1.033,4	16,8	India	1.246,4	17,3
EEUU	288,0	4,7	EEUU	329,7	4,5
Indonesia	214,4	3,5	Indonesia	250,4	3,5
Brasil	174,0	2,9	Pakistán	204,5	2,8
Pakistán	146,3	2,4	Brasil	202,0	2,8
Rusia	144,9	2,4	Bangladesh	181,4	2,5
Bangladesh	140,9	2,3	Nigeria	161,7	2,2
Japón	127,3	2,1	Rusia	133,4	1,9
Nigeria	117,8	2,0	Japón	127,2	1,8
México	100,5	1,6	México	119,6	1,7
<b>Total Mundial</b>	<b>6.148,1</b>	<b>≅ 62,5</b>	<b>Total Mundial</b>	<b>7.197,2</b>	<b>≅ 60,6</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2003*. Cuadro 5. p. 250 a 253.

## MUTACIONES PLANETARIAS 2: ¿UN NUEVO ORDEN TECNOLÓGICO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL DEL SIGLO XXI?

En el capitalismo de la información, la Riqueza — sea ella considerada a nivel micro o macro — consiste en la transformación de toda Idea, Saber, o Conocimiento — industrial o artístico — en un bien económico o en una mercancía intercambiable en el mercado o con posibilidades de acceder a ella en el ciberespacio.

Los indicadores más comúnmente utilizados para medir la capacidad creativa de las energías del pensamiento humano, son:

- para la *creación* de conocimiento, los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D) como parte de la totalidad de los bienes de usos final, producidos en un sector de actividad específico, o, en la totalidad de un sistema económico (PBI); y/o la cantidad de investigadores en I+D por cada millón de personas, y/o la cantidad de patentes otorgadas a residentes sobre millón de personas, y/o la recaudación por concepto de royalties y derechos de explotación por habitante.
- para la *difusión* de conocimiento, los indicadores más frecuentemente utilizados son aquellos que miden el uso y el usufructo de un bien económico o de una mercancía, fruto de la innovación científica y técnica por un número cada vez mayor de usuarios (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, mixtas, etc.), como por ejemplo lo es la cantidad de teléfonos celulares, o de productos informáticos, o de usuarios de *internet*, por cada mil de habitantes.

Una de las fuentes más exhaustivas del punto de vista estadístico, sobre el tema que nos ocupa, es la que produce y publica la Organización de Cooperación y Desarrollo

Económico (OCDE), consagrada a la presentación y el análisis de *los Principales Indicadores de la Ciencia y de la Tecnología*. Para el presente trabajo, hemos utilizado el Informe del *Observatoire des Sciences et des Techniques*<sup>(5)</sup> (OST). El mismo, no sólo recoge los datos de la OCDE, sino también los de los otros trece miembros del Observatorio, Ministerios, Institutos de Investigación, Universidades, Grandes Escuelas, tanto franceses como europeas.

La muestra del Informe OST comprende a los treinta Estados miembros OCDE más la llamada OCDE "plus"<sup>(6)</sup>, es decir, aquellos Estados que en el campo de la I+D han sido asociados a los treinta miembros de la OCDE. Por lo tanto, el análisis sobre el poder tecnológico actual se realiza a partir de ese grupo de Estados que representan el 14% de la población mundial, pero que concentran casi las 3/4 partes del ingreso bruto mundial, el 84% del comercio mundial y el 60% del consumo mundial de energía.

En cuanto a las empresas, la muestra utilizada censó 10.500 empresas, de las cuales 4.100 son consideradas como empresas con fuerte componente en I+D, pues invierten anualmente en ese rubro, una cifra cercana a 1,5 millón de euros.

Según el Informe de la OST, la principal característica de la producción de la ciencia y de la tecnología, es su alta concentración oligopólica, verificable tanto:

- por región geográfica,
- por Estados miembros de las regiones,
- por grandes sectores de la actividad económica,
- por su financiamiento (principalmente privado y con fines civiles, en la Unión Europea y Japón, mientras que el destino militar prima en los Estados Unidos),
- como en el ámbito de las capacidades científicas (investigadores a tiempo completo, cantidad de estudiantes de nivel superior, cantidad de doctores, la producción tecnológica medida en cantidad de patentes y de publicaciones científicas).

El Informe registra e investiga fundamentalmente la producción del Saber en la Economía Industrial<sup>(7)</sup>; la unidad de medida es el millardo de euros en paridad de poder de compra y el período analizado es la década 1993-2003.

## LA MAGNITUD Y LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS MUNDIALES EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

### A) LA DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA I+D POR REGIONES Y PAÍSES

Al inicio del siglo XXI, sobre un PBI mundial de 50.838 millardos de euros, el 1,6%, es decir, casi 800 millardos, se invierten en I+D. El 91% de ese monto se concentra en tres

(5) Editado Paris: Económica, 2007.

(6) A saber: África del Sur, Argentina, China, Chipre, Eslovenia, Estonia, Israel, Letonia, Lituania, Malta, Rumania, Rusia, Singapur y Taiwán.

(7) En consecuencia, no debe olvidarse que la Economía del Saber también comprende las producciones del espíritu humano, es decir, todas aquellas que son del dominio del Derecho de Autor, recursos e ingresos que no son contabilizados en las cuentas de la OCDE ni en el Informe del OST.



**Regiones**, a saber, América del Norte<sup>(8)</sup> (36,1%), Asia<sup>(9)</sup> (30,6%), y la Unión Europea<sup>(10)</sup> (24,3%). Al interior de esas regiones, tres **Estados** conforman la cúspide del jerarquizado orden tecnológico mundial que se avizora para la economía mundial y el Sistema Internacional del siglo XXI: los EEUU (36%), la UE (26%) y el Japón (14%). Es en estos tres actores de las relaciones económicas internacionales, en donde vive el 14% de la población mundial, y en donde se concentra el 76% de la inversión mundial en I+D.

En el período 1993 a 2003, en los países miembros de la OCDE, la I+D se multiplicó casi por dos, pero en los tres Estados líderes, la I+D, como parte de sus PBI, varió negativamente más en la UE (-3,7%), que en el Japón (-2,8%) y en los EEUU (-1,5%). En el año 2004, la inversión en I+D, como parte de sus respectivos PBI, fue de 3,5% en el Japón, de 2,6% en los EEUU y de 1,8% en la UE.

Considerando: a) la parte que representa el capitalismo de EEUU en el total de la I+D mundial (35%); b) el hecho de haber sido el que sufrió la menor variación negativa en el período analizado; y, c) el poseer una buena relación I+D sobre PBI, los EEUU aparecen con una importante ventaja relativa sobre sus socios/competidores en la Economía del Conocimiento.

#### *B) LOS RECURSOS HUMANOS EN I+D, POR REGIÓN Y POR PAÍSES*

Observando y analizando las capacidades científicas y técnicas propias a la I+D (cantidad de estudiantes inscriptos en la enseñanza superior y en las disciplinas “duras”, la cantidad de profesores/investigadores a tiempo completo — ITC — en la producción/difusión de la I+D), el dominio de la tríada vuelve a revelarse de manera implacable. En 2003, de los 5,5 millones de los ITC censados por el OST, Europa posee el 34,4% (1.880.000), Asia el 34,2% (1.870.000), América del Norte el 26,5% (1.450.000), América Latina el 3,0% (163.000), Australia-Nueva Zelanda el 1,6% (89.000), y África el 0,3% (15.000); al interior de las mencionadas regiones, los EEUU lideran con el 24,9%, luego sigue la UE con el 21,6%, la China con el 15,8% y el Japón con el 12,4%.

En los EEUU y en el Japón, los ITC trabajan fundamentalmente en el sector privado (80 y 70% respectivamente), mientras que en la UE se distribuyen casi en partes iguales entre el sector público y el privado. En el período 1993-2003, la cantidad de ITC aumentó en un 18% en la UE, tres veces más que en los EEUU y seis veces más que en el Japón.

En el año 2004, la UE logró alcanzar la cifra de 91.052 doctores, dos veces más que los EEUU y seis veces más que el Japón; aunque en el período 1999-2004, el número de doctores en el Japón aumentó un 38%, contra 20% de la UE y 5% en los EEUU.

Finalmente, en lo que concierne a la cantidad de estudiantes en estudios superiores, la UE y los EEUU registran la misma cantidad: casi 17 millones, mientras que el Japón sólo cuenta con 4 millones. Por otra parte, también es en la UE donde los estudiantes extranjeros realizan sus estudios superiores (casi 710.000 en el 2004), luego son los EEUU y el Japón. Por nacionalidad, los estudiantes chinos prevalecen claramente en el total de los estudiantes extranjeros, tanto en la UE como en los EEUU.

(8) Para la nomenclatura del OST, la Región comprende a los Estados Unidos y el Canadá.

(9) Es decir, Japón, China, India, Corea del Sur, Singapur y Taiwán.

(10) Con 25 Estados miembros.

c) *LA PRODUCCIÓN TECNOLÓGICA MEDIDA POR PATENTES DE INVENCION*

Una invención que logra ser registrada, confiere a su titular un derecho exclusivo de explotación económica sobre un territorio determinado y por un período de tiempo, también estrictamente delimitado. A cambio, el productor-inventor debe entre otras obligaciones, hacer pública su invención. El registro de las patentes, es uno de los indicadores más comúnmente utilizados para medir la capacidad creativa del espíritu humano en materia científica técnica con aplicación industrial.

Existen actualmente, tres grandes sistemas de registro de la propiedad intelectual industrial: el sistema europeo, el sistema americano y el patent cooperation treaty (PCT).

En el 2004, el 63% de las demandas de patentes en el sistema europeo fueron realizadas por los EEUU (30%), el Japón (17%) y Alemania (16%); a su vez, en el sistema americano, el 77% de las demandas de patentes efectuadas fueron lideradas por los EEUU (47,6%), el Japón (22,9%) y Alemania (7,2%). En el período 1993-2003, en los dos sistemas, la variación fue negativa, excepto en el sistema europeo donde la demanda Japonesa aumentó de un 12%.

Pero, la capacidad en la producción tecnológica no sólo se mide por el número de invenciones realizadas y registradas, o en la demanda efectuada, sino también, en la llamada **densidad tecnológica**, es decir, en la cantidad de demanda de patentes de una zona o de un país, dividido por el total de sus habitantes. Así, en el sistema europeo, según la densidad tecnológica, la jerarquía la posee Suiza (1.845), seguida de Israel (881), Japón (868), los EEUU (669), Singapur (365), Canadá (343), Taiwán (88), África del Sur (36), Rusia (17) y Brasil (6).

En el sistema americano, aparecen en el primer lugar los EEUU (1.045), después viene Taiwán (1.023), Suiza (748), Israel (646), Canadá (448), Singapur (427), Corea del Sur (35), África del Sur (10), Rusia (7) y Brasil (3).

De lo anteriormente expuesto, se puede asociar la evolución de la cantidad de estudiantes de nivel superior provenientes de Asia con el número de ITC y la densidad tecnológica, y observar la estructura del probable nuevo orden tecnológico mundial y la reconfiguración del Poder de las Regiones, de los Estados en la Economía de la Información: junto a la tríada, emergen Israel, Suiza, Singapur y Taiwán, quedando relativamente en forma periférica, África del Sur, Rusia y Brasil, única economía latinoamericana que aparece casi siempre en el décimo lugar, en cualquier indicador que sobre desarrollo tecnológico se realice a partir de la nomenclatura de los países miembros de la OCDE.

Sobre los viejos y los nuevos actores y su peso relativo en el nuevo orden tecnológico mundial, volveremos al final de este trabajo. Veamos ahora, brevemente, la especialización y la división tecnológica en la tríada a través del llamado **índice de especialización**<sup>(11)</sup>, el cual permite visualizar la estrategia económica e industrial de un país o de una empresa (polivalencia o selectividad) así como, la división internacional de la producción y del comercio mundial sobre la cual se asientan las relaciones económicas internacionales y la economía mundial, en lo relativo a la Economía del Conocimiento.

(11) Es decir, el que mide la participación de un país en un dominio tecnológico específico, dividida por la participación de ese mismo país en todos los dominios tecnológicos.

En forma resumida, tanto en el sistema europeo como en el sistema americano, la Economía de la Información norteamericana muestra una fuerte especialización en ramas como la electrónica, la electricidad y sobre todo en el complejo fármaco-biotecnológico e instrumentos afines. A su vez, la UE se destaca en aquellas ramas donde los EEUU son menos especializados: máquinas, mecánica y transporte, procedimientos industriales, y en los artículos de los hogares. El Japón, en los dos sistemas viene en tercer lugar, fuertemente especializado en electrónica y electricidad, y en materiales químicos y muestra retraso con los EEUU y la UE en todas las otras ramas industriales ya mencionadas.

#### D) LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA MEDIDA EN PUBLICACIONES

En el año 2004, el 90% de la producción científica mundial se concentra, por **Regiones**, en la UE (40%), en América del Norte (30%) y en Asia (20%). Por **Estados**, casi un tercio de las publicaciones científicas mundiales son realizadas por los EEUU; lejos, le sigue el Japón (8,5%), la China (5,2%), Canadá (3,3%), Rusia (2,4%), India (2,3%), Corea del Sur (2,2%), Brasil y Taiwán (1,4%), Suiza (1,2%), y Singapur (1,5%). En esos países, se concentra más de la mitad de las publicaciones científicas mundiales. Pero el poder tecnológico de una empresa, de un Estado, o de una Región, no sólo es visible y cuantificable por la parte y o la evolución que realiza sobre el total de las publicaciones científicas mundiales, sino también, y fundamentalmente, por la cantidad de veces que una invención publicada es citada en el mundo académico/científico. Para ello, existe el llamado **índice de impacto**<sup>(12)</sup>. Según este indicador, en 2004, los EEUU aparecen en primer lugar con un valor de este índice de 1,49, seguido de Suiza (1,41), Canadá (1,05), UE (0,99), Israel (0,95), Australia-Nueva Zelanda (0,90), Japón (0,86), Singapur y África del Sur (0,63), y Corea del Sur (0,56).

LOS DIEZ ESTADOS MÁS PODEROSOS EN:					
PBI 2004 (millardos de dólares de 1995)		En gastos en I+D en su PBI 2003 (millardos de € en %)			
1	EEUU	9.981	1	Israel	4,48
2	China	6.576	2	Japón	3,15
3	Japón	3.873	3	EEUU	2,68
4	India	2.886	4	Corea del Sur	2,63
5	Alemania	1.988	5	Suiza	2,57
6	Reino Unido	1.484	6	Taiwán	2,45
7	Francia	1.468	7	Canadá	1,95
8	Rusia	1.453	8	Unión Europea	1,80
9	Italia	1.352	9	China	1,31
10	Brasil	1.259	10	Rusia	1,29
			11	Brasil	0,95

Fuente: Elaborado con datos de *l'Économie Mondiale 2006*. La Découverte, Collection Repère. Paris: CEPII, 2006.

Fuente: Elaborado por el autor con datos de *Indicateurs de Sciences et de Technologies*. OST. Paris: Economica, 2007. p. 341.

(12) Se define como la cantidad de citas bibliográficas de un texto en un determinado dominio tecnológico sobre el número total de publicaciones de ese dominio.



## A MODO DE CONCLUSIÓN

Considerando las informaciones fácticas enunciadas en el Informe del OST, se puede elaborar un primer bosquejo de la jerarquía tecnológica propia al capitalismo “tecnoinformacional” que marcará la economía mundial y las relaciones económicas internacionales en el siglo XXI.

En la Economía del Conocimiento, el Poder tecnológico está controlado por la tríada; los EEUU y el Japón logran conservar posiciones de privilegio entre los diez Estados más poderosos tecnológicamente, en cambio la UE pierde importantes posiciones, apareciendo en el octavo lugar (*vide supra* Cuadro).

Al interior de la tríada (EEUU, UE y Japón), las distancias tecnológicas, sean tanto en la densidad científica como en el **índice de especialización**, parecen haberse consolidado después del año 2004. En el último trienio, según el *Monitor sobre la Inversión Industrial en I+D*, publicado por la Comisión Europea (Bilan du Monde, 2008. p. 36), en agosto de 2007, las empresas europeas incrementaron sus inversiones en I+D en un 10%, mientras que las norteamericanas los hicieron en un 13%, sobre el total de la OCDE. Las empresas de los EEUU lo hicieron fundamentalmente en los sectores donde son líderes (el complejo fármaco biotecnológico, las tecnologías de la información y la industria química). El mismo Informe confirma que la brecha tecnológica, en desmedro de la UE, ha aumentado debido a que las economías de la UE no han logrado alcanzar el objetivo que se habían fijado en Lisboa, de llegar a un 3% de su PBI en I+D.

A su vez, en la cima de la jerarquía de la Economía del Conocimiento, aparece en primer lugar el Estado de Israel, liderando el grupo de los Estados más poderosos en I+D, junto a EEUU y Japón (¿la nueva tríada tecnológica?). Surgen, en posición de privilegio, Corea del Sur, Suiza, Taiwán, Canadá, China y Rusia. En las próximas décadas se corroborará, si esta nueva jerarquía en la Economía del Conocimiento, refleja la reconfiguración y el desplazamiento de los nuevos centros de Poder tecnológico en el Espacio Económico Mundial.

Prospectivamente podríamos pensar, al menos, en dos escenarios posibles concernientes al Orden Tecnológico del siglo XXI:

a) En uno de ellos, se puede estar asistiendo a un cambio en la cúspide de la economía mundial por el cual, junto a los viejos capitalismos de la Primera y la Segunda Revolución Industrial, emergen nuevas economías y nuevos Estados, conformándose una nueva jerarquía propia a la Economía del Conocimiento. En otros términos, y solamente a título ilustrativo, la economía mundial y el sistema internacional sufren un proceso relativamente similar al que conocieron en el período 1880-1918, cuando Japón y Alemania desafiaron el “Orden Europeo” y la Pax Británica. ¿El orden anglo-ruso-norteamericano (1870-1918 y 1918-1989) estaría siendo sustituido por el emergente orden euro-norteamericano-asiático?

b) En el otro escenario, no excluyente del anterior, el notable e intenso proceso de desarrollo capitalista de las últimas cuatro décadas en Asia puede interpretarse como el bosquejo de la división tecnológica mundial de la economía de la información. En

dicha división, los viejos capitalismos occidentales conservan en sus territorios y en sus empresas el Poder, a través de los derechos de propiedad intelectual, del control oligopólicos de los circuitos comerciales, del establecimiento de las normas internacionales de comercio (OMC y G8), y, asientan la producción material en la periferia asiática, mediante la internacionalización/ deslocalización/ flexibilización de la producción.

En agosto de 2007, la OCDE publicó un documento sobre *la Innovación en China* (Bilan du Monde, 2008. p. 36), allí donde el capitalismo bate récords en materia de crecimiento, en las últimas cuatro décadas. Según los investigadores de la OCDE, la notable progresión de la economía china en el comercio mundial, se materializa a través de las ramas industriales que manifiestan mayor **intensidad tecnológica**; es en esas ramas donde predominan los sistemas de subcontratación, la tercerización y la flexibilización, es decir en otros términos, donde se ha instaurado la nueva relación social de producción propia al capitalismo de la información, *la relación social de servicio*.

Por otra parte, según el mismo documento de la OCDE, a pesar del aumento considerable del número de investigadores que conoce China, la productividad de los mismos sería muy baja, medida en función del número de publicaciones científicas y la cantidad de invenciones patentadas. Finalmente, el último trabajo de la OCDE pone en evidencia que los investigadores chinos trabajan, mayoritariamente, en los laboratorios de las empresas extranjeras que han deslocalizado la producción del conocimiento.

Mientras que la economía china ha alcanzado el segundo lugar en el PBI mundial (sumatoria del valor monetario de los bienes de uso final), aparece, sin embargo, en el noveno lugar de los diez Estados que invierten más en la Economía del Conocimiento.

Como fue anunciado al principio de este trabajo, las reflexiones sobre un Nuevo Orden Tecnológico propio al siglo XXI, no han hecho más que comenzar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGANBEGUIAN, Abel G. *Perestroïka. Le double défi soviétique*. Paris: Economica, 1987.
- ARCE, Gustavo. *El capitalismo de la sociedad de la información*. La Sociedad de la Información. Aspectos económicos, jurídicos y políticos de la nueva economía. Montevideo: FCU, 2001.
- BEAUD, Michel. *Le Basculement du monde*. Paris: La Découverte, 1997.
- BILAN DU MONDE. *L'Atlas de 174 pays*. Paris: Le Monde, 2007.
- \_\_\_\_\_. *L'atlas de 174 pays*. Paris: Le Monde, Hors Série, 2008.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. CEPAL. Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. *Informe Anual*, ago. 2005.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. *Informe Anual*, jun. 2005.
- COMISIÓN EUROPEA. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Oficina de Publicaciones, 2005. Disponible en: <<http://publications.eu.int>>.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. CNUCD. *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Informes Anuales.

\_\_\_\_\_. *Informe sobre el comercio y el desarrollo*. Panorama general. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. CNUCD. *Informe sobre la economía de la información*, 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe sobre la economía de la información 2007-2008*. El nuevo paradigma de las TIC. Panorama General.

DUVAL, Guillaume. *L'entreprise efficace à l'heure de Swatch et McDonald's*. La seconde vie du taylorisme. Paris: La Découverte & Syros, 1998.

GADREY, Jean. *L'économie des services*. Paris: La Découverte, Collection Repères, 1996.

NACIONES UNIDAS. *Desarrollo humano en Uruguay*. 2005. Disponible en: <<http://www.presidencia.gub.uy>>.

\_\_\_\_\_. *Informe sobre el desarrollo humano*. Anuales, PNUD, Disponible en: <<http://www.pnud.org>>.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL. ONUDI. *International year book of industrial statistic*. Vienna, 2007.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. OMC. *Estadísticas del comercio mundial*. Informes Anuales. Disponible en: <<http://www.omc.org>>.

RIFKIN, Jeremy. *L'Age de L'Accès*. La révolution de la nouvelle économie. Paris: La Découverte, 2000.

ROSEMBAUM, Jorge; CASTELLO, Alejandro. *Régimen jurídico de la subcontratación e intermediación laboral*. Montevideo: FCU, 2007.



## POLÍTICAS DE LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS (GATS) COM REGULAÇÃO REDISTRIBUTIVA

Umberto Celli Júnior<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** A crise sem precedentes por que passa a economia internacional, provocada, em larga medida, pelo apego irrestrito a certos dogmas neoliberais, reforça a tese da necessidade de regulação da economia. O setor de serviços, em face de suas características, não pode ser compreendido sem que se leve em consideração a importância de um quadro regulador bem estruturado e afinado com as necessidades de inclusão social da população dos países em geral. Em alguns países da América Latina, a experiência com a abertura desacompanhada de uma regulação eficaz no setor de serviços revelou-se desastrosa. As reflexões sobre uma regulação redistributiva no setor de serviços podem servir de inspiração à adoção de mecanismos de controle e fiscalização de certas atividades econômicas e financeiras movidas pela fé inabalável na capacidade de autorregulação dos mercados.

**Palavras-chave:** Comércio de Serviços, GATS, Liberalização, Regulação, Regulação Redistributiva, *Policy Space*.

**Abstract:** The unprecedented crisis affecting the international economy caused, to a large extent, by the unconditional faith in certain neoliberal dogmas, reinforces the need for the economic regulation. Given its special nature, one cannot fully understand the services sector without taking due regard of the importance of a regulatory framework well structured and attuned with social inclusion needs of countries population as a whole. In certain Latin American countries, market opening processes that overlooked the need for an effective regulatory framework were disastrous. The reflections on a redistributive regulation in the services sector may eventually inspire the adoption of control and monitoring mechanisms on certain financial and economic activities which have been operating based on the immovable faith in the self-regulation ability of the markets.

**Keywords:** Trade in Services, GATS, Liberalization, Regulation, Redistributive Regulation, Policy Space.

---

(\*) Professor livre-docente de Direito Internacional da USP e do Programa de pós-graduação em Integração da América Latina — PROLAM/USP. E-mail: umbcelli@usp.br. Recebido em 25.5.09 e aceito em 26.6.09.



## INTRODUÇÃO

Em anos recentes, a arguição feita por países em desenvolvimento (PED) em foros multilaterais em favor da reafirmação do direito de regular setores de suas economias com o propósito, dentre outros, de manter o *policy space* (isto é, espaço para fazer políticas públicas) foi combatida com veemência por economistas e juristas neoliberais que se recusavam a admitir que a abertura comercial não havia sido suficiente para gerar desenvolvimento, corrigir assimetrias econômicas e, o que é mais relevante, diminuir a pobreza.

O modelo ortodoxo de liberalização comercial parece ter eclipsado muitas das perspectivas dos PED sobre como usar de modo efetivo esse espaço para regulação. Para seus defensores, o encolhimento do espaço político para os governos dos PED na área de políticas comerciais (e industriais) seria, de fato, algo bom, pois evitaria que tais países cometessem erros ao adotarem políticas onerosas, quer por crenças enganosas no intervencionismo ou devido às políticas de grupos de interesse.

A (re) introdução na agenda multilateral e, em particular, na *built in agenda* do GATS do tema relacionado à necessidade de manutenção do espaço para adotar políticas públicas e de regulação voltadas ao desenvolvimento constituiria para economistas e juristas neoliberais um retrocesso ou a retomada de um protecionismo nos moldes de algumas décadas atrás. Para alguns deles, a insistente defesa da importância do tema da regulação e do *policy space* para os PED guardaria grande similaridade com um “bolero de Ravel”, ou seja, não poderia haver algo mais tocado e mais desgastado pelo tempo.

A crise do sistema financeiro global internacional, com epicentro nos Estados Unidos, provocada pela inabalável crença na capacidade do mercado de autorregular-se, na regulação mínima ou na desregulação do mercado e da economia, colocou em xeque alguns dos dogmas neoliberais. Na reunião de cúpula do G-20, realizada em Washington em novembro de 2008, ficou acordado um rol de medidas visando a tornar viável uma maior regulação e supervisão dos mercados financeiros no âmbito global.

Quando a crise financeira atingiu a chamada economia real, ou seja, resultou em desaceleração de investimentos, queda de produção, importação e exportação, escassez de crédito e desemprego, aumentou a percepção na sociedade internacional de que o mercado necessita de mecanismos eficazes de controle e de proteção contra a ganância e a irresponsabilidade de alguns investidores e especuladores de todos os matizes e de governantes que não têm qualquer tipo de compromisso com o desenvolvimento sustentável, o bem-estar e a inclusão social de suas populações. A regulação dos mercados voltou a ser defendida mesmo por aqueles que até bem pouco tempo atrás a viam como um retrocesso, um instrumento de intervenção do Estado prejudicial ao crescimento da economia.

Na reunião do G-20, também ficou acordado que seriam retomados os esforços para destravar a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que a liberalização comercial poderia funcionar como um antídoto contra a crise. De fato, o incremento do comércio internacional de bens e serviços será crucial para amenizar essa crise financeira e econômica sem precedentes. As negociações da Rodada Doha precisam ser



concluídas. Em julho de 2008, os países-membros não conseguiram chegar a um acordo para fechá-la. Enquanto, no setor de bens não agrícolas (*Non-Agricultural Market Access* — NAMA), alguns membros como a Argentina, além de terem se oposto ao percentual de abertura negociado, pleitearam um tratamento especial para os denominados setores ou produtos sensíveis em agricultura, a Índia, dentre outros, demandou maior proteção por meio da adoção de mecanismos especiais de salvaguardas. No setor de serviços, embora o nível de ambição fosse bem menor, os membros demonstraram disposição de avançar nas negociações sobre regulamentação doméstica e de apresentar ofertas de compromissos em alguns setores.

A retomada das negociações da Rodada Doha ocorrerá nesse cenário pós-crise, no qual os excessos do liberalismo comercial e econômico e do mito do poder infalível de autorregulação do mercado deverão servir como reflexão para a adoção de novos rumos. Tanto o sistema financeiro quanto o econômico-comercial necessitam de regulação, de normas de controle e de fiscalização, sobretudo para assegurar a correção de assimetrias e proporcionar desenvolvimento sustentável.

Essa questão, aliás, é antiga na área do GATS. Afinal, o comércio de serviços contém setores sensíveis do ponto de vista das economias dos PED, mas que, se bem geridos e administrados, terão um enorme potencial de inclusão social. Nas negociações do GATS, a correção de assimetrias e a geração de desenvolvimento sustentável com alto índice de inclusão social só podem ocorrer se os PED dispuserem de espaço e autonomia para utilizar políticas ativas e instrumentos de política para promover sua capacidade de fornecimento de serviços, ampliar os processos de assimilação de novas tecnologias e buscar competitividade.

O objetivo deste artigo é exatamente o de demonstrar como essas reflexões sobre regulação, autonomia regulatória e espaço para condução de políticas públicas, que ora têm sido resgatadas por conta de uma crise financeira e econômica internacional sem precedentes, estiveram — ou, pelo menos, deveriam ter estado — subjacentes a qualquer programa viável de liberalização no âmbito do GATS. Essas reflexões podem ainda servir de estímulo à adoção de novos parâmetros de controle e fiscalização de alguns setores da economia.

### CONFLITO POTENCIAL ENTRE REGULAÇÃO NACIONAL E LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS

Um aspecto relevante do GATS relaciona-se à capacidade dos membros de regular e de introduzir novas regulamentações sobre serviços dentro de seus territórios para atingir seus objetivos nacionais. À medida que a liberalização do comércio de serviços pode resultar na limitação da autonomia reguladora ou legislativa interna dos membros, na hipótese de as obrigações do GATS requererem a abolição ou a alteração de certas normas e regras e sua aplicação, constata-se um conflito potencial entre o direito de regular e o processo de liberalização. Isso parece indicar que a política nacional de regulação requer um reconhecimento especial *vis-à-vis* à liberalização do comércio.



## REGULAÇÃO

O termo regulação, como lembram Baldwin e Cave<sup>(1)</sup>, não possui conceito universalmente aceito. Tem distintos significados do ponto de vista político, econômico e jurídico, que, além disso, variam de país para país. De modo geral, a regulação é vista como uma atividade que restringe comportamentos e coíbe a ocorrência de certas práticas indesejáveis (*red light concept*). A regulação também pode ter por escopo viabilizar ou facilitar certas atividades (*green light concept*), como, por exemplo, o controle da utilização do uso de frequências para a prestação de alguns serviços de telecomunicações, sem o qual a própria comunicação se tornaria impossível. Nenhum desses conceitos, contudo, permite identificar a real abrangência, a influência e o impacto que a regulação pode exercer sobre a atividade econômica.

Dois enfoques substancialmente diferentes entre si, mas que contêm alguns elementos comuns, podem ser utilizados para verificação do alcance e do significado da regulação. No primeiro deles, a regulação consiste fundamentalmente no processo de elaboração de normas voltadas à promoção de objetivos econômicos e sociais específicos, cabendo a agências reguladoras independentes o exercício dessa função. Nesse contexto, distingue-se claramente o papel do Estado enquanto agente regulador de outras atividades governamentais tradicionais, tais como o bem-estar social, a distribuição de riqueza e o planejamento estratégico. O objetivo da regulação é predominantemente o de corrigir eventuais falhas do mercado; o Estado intervém apenas para ampliar e não para substituir os processos ou atores desse mercado. Políticas de redistribuição estariam normalmente fora do escopo da regulação. Esse modelo de regulação desenvolveu-se e consolidou-se principalmente nos Estados Unidos.

O segundo enfoque ou modelo é mais abrangente, porque incluiria atividades governamentais típicas associadas às do Estado regulador. À diferença do primeiro enfoque, a regulação não teria como escopo primordial a correção das falhas do mercado. Teria metas de distribuição (*i. e.*, repartição da riqueza) e outros objetivos de política social e econômica. Esse modelo caracteriza-se por intervenção governamental mais intensa nos processos de mercado, muitas vezes até visando a eles se sobrepor. A participação do Estado em empresas e incentivos à economia bem como o planejamento econômico e de desenvolvimento são tidos como instrumentos legítimos de regulação. Sua adoção tem ocorrido com maior frequência em muitos países europeus e PED (KRAJEWSKI, 2003. p. 1-2).

De fato, com algumas nuances, esse é o modelo mais adequado para os PED. Não basta apenas uma regulação cujo objetivo seja o de primordialmente corrigir falhas do mercado. A intervenção estatal, via regulação, é um importante instrumento de desenvolvimento.<sup>(2)</sup> Não

(1) Ver a respeito em Baldwin e Cave (1999. p. 2).

(2) Em artigo intitulado "Retorno ao pêndulo", Antonio Luiz M. C. Costa sublinha que "a cada trinta anos, mais ou menos, trocam-se as ideologias sobre a ação do Estado na economia". A crise financeira que assolou os Estados Unidos em 2008 tem provocado reflexões sobre a necessidade de uma maior intervenção do Estado para, dentre outros aspectos, "remediar a falta de regulamentação do setor financeiro". "Mais recentemente, o francês Dominique Strauss-Kahn, diretor-gerente do FMI, apelou aos demais governos com recursos para tanto que não se limitem à política monetária e recorram a políticas fiscais anticíclicas: "A necessidade de intervenção pública na economia está ficando mais evidente", disse ele ao jornal *Financial Times* em 7 de abril". Revista *Carta Capital*, ano XIV, n. 492, 23.4.2008. p. 23/26. Luiz Carlos Bresser-Pereira, em artigo intitulado "Fim da onda neoliberal", publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, p. B 2, de 21.4.2008,

nos moldes clássicos em que o Estado assumia funções empresariais e impedia a livre concorrência com setores da iniciativa privada. No caso de serviços, assim como foi no setor industrial, são necessárias políticas de desenvolvimento que não afastem o setor privado, mas que criem um ambiente de concorrência em benefício da população e, principalmente, assegurem a redistribuição de renda<sup>(3)</sup> e o acesso universal a serviços essenciais.

A regulação consistiria, assim, em um processo de influenciar, controlar e orientar atividades econômicas ou privadas por meio de políticas ou medidas governamentais. Seu propósito seria, pois, o de assegurar a implantação de políticas públicas de proteção a consumidores e a usuários, de estímulo à concorrência, de apoio à capacitação de fornecedores domésticos ou nacionais e de proteção ambiental, dentre outras. Mais importante ainda, a regulação teria por escopo assegurar o acesso universal aos serviços essenciais, particularmente dos segmentos mais pobres, vulneráveis e marginalizados da sociedade. Em suma, o objetivo último da regulação seria o de endereçar questões relacionadas à redistribuição de renda, à equidade, à acessibilidade, à qualidade e à segurança dos serviços. Isso não excluiria a necessidade de cuidar também da correção das falhas do mercado e da busca por maior eficiência econômica dos prestadores de serviços.<sup>(4)</sup>

Daí ser fundamental e, mais do que isso, condição para a liberalização internacional do mercado de serviços, a manutenção da autonomia reguladora e do *policy space* dos membros.

## AS DUAS FACES DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO

O termo liberalização pode ser entendido como um processo cujo objetivo é o de estabelecer um mercado mais aberto e competitivo. Isso requer a remoção de barreiras e obstáculos à entrada nesse mercado bem como a introdução de um regime de livre concorrência.

assim se manifestou: “Chegou ao fim a onda ideológica neoliberal que dominou o mundo nos últimos 30 anos no quadro da hegemonia americana. Dois fatos ocorridos nas últimas semanas marcaram esse fim inglório; de um lado, o socorro do banco de investimento Bear Stearns; de outro, as revoltas populares em vários dos 33 países hoje seriamente atingidos pelo aumento do preço dos alimentos”. Para um estudo aprofundado sobre a evolução dos processos de regulação, ver Aguillar (2006).

(3) Como observado por Calixto Salomão (2002, p. 41), é “na redistribuição que deve ser identificada a grande função do novo Estado”.

(4) Nesse tocante, Calixto Salomão ressalta que nunca “será possível coordenar convenientemente princípios como, por exemplo, os da livre iniciativa e da justiça social se ao último for dada uma interpretação meramente compensatória, ou seja, de que é preciso preservar a liberdade empresarial, compensando grupos menos favorecidos pelas injustiças (sociais) causadas pelo funcionamento natural do sistema”. Uma perspectiva que não seja compensatória, diz ele, “mas, sim, estruturalista, permite dar, se não mais precisão, ao menos mais materialidade à coordenação entre princípios. Assim, identificar instrumentos regulatórios que interfiram e modifiquem as estruturas de poder econômico e disciplinem e orientem a forma de funcionamento das empresas públicas e privadas nos setores regulados pode ajudar a impedir que o funcionamento normal do sistema econômico leve à produção de desequilíbrios econômicos e sociais” (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 16). Esse enfoque da regulação com viés claramente social parece também ser partilhado por outros autores brasileiros, dentre os quais, Diogo Coutinho. Para ele, a “noção de regulação pode admitir um viés redistributivo, especialmente se um pano de fundo típico a países em desenvolvimento for estendido”. Em sua análise sobre regulação, Coutinho, após citar autores que traçam uma distinção entre regulação econômica e regulação social, tais como Antony Ogun e Christopher Foster, assinala que “países em desenvolvimento podem e devem ver na regulação uma forma de cumprir, dentro de certos limites a respeito dos quais deve haver discussão ampla, uma certa ‘tarefa inacabada’ do Estado desenvolvimentista, submetido em grande escala a processos de privatização orientados por lógicas de curto prazo...” (COUTINHO, 2005, p. 137-160).



Essa remoção de barreiras e obstáculos pode compreender tanto a adaptação de um sistema normativo, o que implicaria uma redução no conjunto de normas e regras vigentes, quanto a substituição desse sistema por outro com características bem distintas.

Sob essa perspectiva, verifica-se um conflito potencial entre a liberalização e a regulação. Há, contudo, situações em que determinadas práticas comerciais do setor privado resultam na criação de barreiras à entrada de novos concorrentes, o que gera a necessidade de regulação do mercado, especialmente no tocante à edição de regras de concorrência. Ocorre, assim, um fortalecimento mútuo dos dois processos, o de regulação e o de liberalização do mercado.

A liberalização do mercado tem duas faces: a interna e a internacional. Enquanto a liberalização interna visa a assegurar um mercado competitivo para os agentes econômicos domésticos, a liberalização internacional tem por escopo criar um ambiente competitivo para empresas estrangeiras. Contudo, na prática, muitas vezes, seus efeitos são coincidentes, razão pela qual nem sempre essas duas faces são facilmente diferenciáveis. Por exemplo, a legislação de muitos países (independentemente das esferas de poderes) estabelece uma série de requisitos (*e. g.*, testes de necessidade econômica) para que uma loja de departamentos possa operar, o que pode ser visto como um obstáculo ao comércio de serviços varejista. Tais requisitos ou obstáculos aplicam-se tanto a operadores domésticos quanto a estrangeiros. A revogação desses requisitos implicaria simultaneamente uma liberalização interna e internacional.

De outro lado, também é certo que, na teoria, essas duas faces não coincidem necessariamente. O mercado de um determinado país pode ser amplamente aberto para operadores domésticos, dispondo de um ambiente de competitividade e concorrência e altamente restritivo ao acesso de operadores estrangeiros. Da mesma forma, o que é menos comum, pode esse mercado ser relativamente restritivo para agentes domésticos e aberto a operadores estrangeiros. Mas, como lembra Krajewski, é muito mais complicado para o governo de um país manter essa política. Usualmente, diz ele, “abrir o mercado para prestadores de serviços estrangeiros requer a liberalização interna por razões de natureza legal, política e prática”. Assim, sustenta o autor, “na prática, a liberalização internacional frequentemente coincide ou reforça a liberalização interna”. Essa relação é muito visível no GATS, já que a liberalização do comércio de serviços “pode requerer a abolição de algumas barreiras regulatórias, o que contribui para a liberalização interna”.<sup>(5)</sup>

## DESREGULAMENTAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

Há dois conceitos costumeiramente associados aos contextos de liberalização e de regulação: a desregulamentação e a privatização. Não se observa, no entanto, muita clareza no tocante à relação entre eles.

(5) Krajewski (2003, p. 5-6) (“...opening a market to foreign service suppliers also requires domestic liberalization because of legal, political and practical reasons.” “...international liberalization often coincides or reinforces domestic liberalization in practical terms.” “Liberalization of trade in services may demand the abolishment of some regulatory measures and may hence contribute to domestic liberalization.”) Acrescente-se, ainda, que, em março de 2003, o CCS regulamentou mecanismo denominado de liberalização autônoma, por meio do qual os membros podem assumir compromissos setoriais por vontade própria, independentemente de negociações na OMC. No entanto, esse mecanismo tem sido muito pouco utilizado pelos membros.

A desregulamentação pode ser vista como um processo que visa a reduzir a quantidade e a densidade de normas e regras, de forma a permitir menos interferência estatal na economia ou sobre as forças de mercado. Nesse cenário, as normas e as regras seriam mais simples, transparentes e eficazes. Esse último componente (*i. e.*, normas e regras mais simples, transparentes e eficazes) sugere que a desregulamentação não é caracterizada apenas pela redução da quantidade de normas e regras, mas, também, pela substituição delas por outras com viés menos intervencionista.<sup>(6)</sup> Esse processo de substituição pode ser denominado de “re-regulação” ou “reforma regulatória”. Desregulação ou desregulamentação, assinala Krajewski, “refere-se à redução ou eliminação da regulação, enquanto re-regulação ou re-regulamentação significa a introdução de novas regras em área já desregulada ou desregulamentada”. Na prática, contudo, esses processos coincidem com muita frequência.<sup>(7)</sup>

De qualquer modo, constitui a desregulação ou desregulamentação processo intimamente relacionado a políticas de liberalização. É estimulado ou promovido por “setores vinculados ao sistema capitalista transnacional”, para usar expressão de José Eduardo Faria, que, por disporem de condições

de atuar na “economia-mundo”, pressionam o Estado a melhorar e ampliar as condições de “competitividade sistêmica”. Entre outras pretensões, eles reivindicam a eliminação dos entraves que bloqueiam a abertura comercial, a desregulamentação dos mercados, a adoção dos programas de desestatização, a “flexibilização” da legislação trabalhista e a implantação de outros projetos de “deslegalização” e “desconstitucionalização”.<sup>(8)</sup>

Se, de um lado, a redução de normas e regras, muitas vezes, propicia maior abertura de mercado e ampliação das condições de “competitividade sistêmica”, de outro, sua abolição não conduz necessariamente ao estabelecimento de concorrência efetiva, especialmente em um contexto de privatização. Além disso, a pura desregulamentação frequentemente implica não somente maiores dificuldades de acesso a serviços essenciais (*i. e.*, com preços bem acima do poder aquisitivo da maioria da população) como também distribuição desigual de renda e riqueza (KRAJEWSKI, 2003. p. 8).

Já a privatização, como observa Cristiane Derani, consiste na transferência de um serviço realizado pelo poder público para o poder privado e também na transferência da propriedade de bens de produção públicos para o agente econômico privado. Pela primeira modalidade, diz ela, “a titularidade do serviço continua sendo do poder público, mas seu exercício é transferido para o agente privado”. Outro modo de transferência do poder público ao poder privado caracteriza-se pela venda de ativos pelo Estado, com sua consequente retirada da atividade produtiva que desempenhava.<sup>(9)</sup>

(6) Para Fernando Herren Aguillar (2006. p. 209), a desregulamentação “é apenas uma nova forma de regulação... e não menos política do que qualquer regulação normativa concentrada. E assim é também porque a desregulamentação é patrocinada pelo Estado, que escolhe, circunstancialmente, omitir-se em determinados segmentos da vida social e, ao fazê-lo, permite que tais setores sejam controlados por outrem. Trata-se de uma desconcentração regulatória normativa em seu grau mais elevado”.

(7) (“Deregulation refers to the reduction or elimination of regulation, while re-regulation means the introduction of new regulations in a deregulated area.”) (KRAJEWSKI, 2003. p. 8).

(8) Ver Faria (1999. p. 25-26).

(9) No tocante à transferência do exercício de atividade do setor de serviços para o agente privado, a autora apoia-se no art. 175 da Constituição Federal, que dispõe: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (DERANI, 2002. p. 110).



No setor de serviços, o processo de privatização deve inserir-se em um contexto de política econômica geral desenhada por autoridades governamentais, cuja eficácia depende, em larga medida, de reformas ou ajustes regulatórios que assegurem o estabelecimento e a manutenção da concorrência, bem como o acesso universal àqueles considerados essenciais. São justamente essas condições ou esses requisitos de eficácia que aproximam, na prática, as políticas de liberalização e de privatização.

### **BUILT IN AGENDA DO GATS: ESPAÇO PARA RECALIBRAÇÃO DE PRIORIDADES E VALORES**

Referências às necessidades específicas dos PED e dos países de menor desenvolvimento econômico (*Least Developed Countries* — LDC) permeiam boa parte dos acordos que compõem a OMC. Nos termos do parágrafo segundo do Preâmbulo de seu Acordo Constitutivo, um dos objetivos da OMC é

- (o) de realizar esforços positivos para que os países em desenvolvimento, especialmente os de menor desenvolvimento econômico relativo, obtenham uma parte do incremento do comércio internacional que corresponda às necessidades de seu desenvolvimento econômico.

O art. 66 do *Trade Related Intellectual Property Rights* — TRIPS, por exemplo, isenta os LDC do cumprimento de certas obrigações, durante determinado período, em “virtude de suas necessidades e requisitos especiais, de suas limitações econômicas, financeiras e administrativas e de sua necessidade de flexibilidade para estabelecer uma base tecnológica viável...”. O próprio GATS, em seu art. IV, estabelece que a “participação crescente dos países em desenvolvimento no comércio mundial será facilitada mediante compromissos específicos negociados pelos diferentes membros...”.

Apesar disso, não há dúvidas de que, como assinalam Hoekman *et al.* (2004),

em larga medida, as regras da OMC refletem os “interesses” dos países ricos: elas são menos rigorosas no tocante a políticas de distorção favorecidas por esses países, além de espelharem amplamente as (*best practice*) disciplinas que ao longo do tempo por eles foram postas em vigor.

Assim, prosseguem eles,

a latitude muito maior que existe na OMC para o uso de subsídios à agricultura, por exemplo, reflete o uso de tais políticas de apoio em muitos países em desenvolvimento. O mesmo é verdade no que se refere ao enfoque permissivo que, historicamente, eles têm adotado no uso de quotas de importação sobre os produtos têxteis — o que, em princípio, foi proibido pelas regras do GATT. Mais recentemente, a inclusão de regras de proteção aos direitos de propriedade intelectual tem levado à percepção de que o contrato da OMC continua desequilibrado.<sup>(10)</sup>

(10) Ver a respeito: Hoekman, Michalopoulos, Winters (2004, p. 482) ((To) “a significant extent WTO rules reflect the ‘interests’ of rich countries: they are less demanding about distortionary policies that are favoured by these countries and they largely mirror the (‘best practice’) disciplines that have over time been put in place by them”. (Thus) “the much

Esse desequilíbrio da OMC, na visão de Rabih Nasser, é reflexo da ideologia econômica liberal que predomina no sistema multilateral de comércio. Para ele,

(a regulação de) diversos temas como propriedade intelectual, comércio de serviços, subsídios, consolidação de patamares máximos para tarifas de importação aplicáveis ao comércio de bens tem por objetivo impedir que os participantes do sistema ajam de forma incompatível com os predicados dessa ideologia econômica, mesmo que haja a percepção internamente de que é necessário para o desenvolvimento.

Em consequência, assinala o autor, “as opções de que dispõem os países em desenvolvimento no que se refere à promoção de políticas de desenvolvimento são reduzidas pelo disposto nesse regime jurídico, que delinea os princípios que devem ser observados por todos”.

A conclusão a que chega Nasser é a de que as restrições à liberdade dos países de adotarem políticas de incentivo ao desenvolvimento têm o efeito de perpetuar uma situação de desequilíbrio nos níveis de desenvolvimento dos países integrantes do sistema multilateral de comércio. Esse resultado é diametralmente oposto ao objetivo traçado no Acordo Constitutivo da OMC de que “os países em desenvolvimento, especialmente os de menor desenvolvimento relativo, obtenham uma parte do incremento do comércio internacional que corresponda às necessidades de seu desenvolvimento econômico” (NASSER, 2003, p. 84-113).

A OMC, na realidade, tem funcionado de modo inconsistente com seu próprio mandato. Assegurar o pleno emprego e aumentar padrões de vida certamente não constituem referências ou padrões de avaliação dos países desenvolvidos quando pressionam a agenda das negociações na Rodada Doha. O sistema tem operado, portanto, com base na crença de que os princípios (neo) liberais serão *de facto* a melhor política de desenvolvimento para os PED, enquanto os próprios países desenvolvidos buscam o maior número possível de alternativas para proteger seus setores sensíveis. Como diz Aileen Kwa, o sistema “não optou por refletir acerca da agora clara evidência empírica das falhas das políticas neoliberais e, portanto, não permitiu uma recalibração de suas prioridades, seus valores e seus modos de funcionamento”.<sup>(11)</sup>

A recalibração das prioridades, dos valores e dos modos de funcionamento do sistema multilateral implicaria a efetiva inclusão de temas relacionados a questões sociais e de desenvolvimento, que não podem ser dissociados do objetivo de liberalização do comércio internacional. Essa recalibração é necessária como forma de corrigir ou, pelo menos, diminuir o desequilíbrio operacional do sistema em favor dos países desenvolvidos.

greater latitude that exists in the WTO for the use of agricultural subsidization, for example, reflects the use of such support policies in many developed countries. The same is true for the permissive approach that has historically been taken towards the use of import quotas on textile products — which in principle was prohibited by GATT rules. More recently, the inclusion of rules on the protection of intellectual property rights has led to perceptions that the WTO contract continues to be unbalanced”.) Em outro texto sobre o assunto, Hoekman ressalta que, no “final dos anos 90, muitos países tinham chegado à conclusão de que a OMC estava desequilibrada, o que refletia, *inter alia*, numerosos problemas e questões relacionados à implementação”. ((By “the end of the 1990s many countries had come to the view that the WTO was unbalanced, reflected, *inter alia*, innumerous implementation — related issues and concerns.”) (HOEKMAN, 2005. p. 410).

(11) ((The system) “has not chosen to reflect on the now clear empirical evidence of the failures of neo-liberal policies, and has not accordingly allowed itself to recalibrate its priorities, values and ways of functioning”). (KWA, 2007. p. 28).



É fato que as opções de que dispõem os PED no que se refere à promoção de políticas de desenvolvimento foram reduzidas pelo disposto no regime jurídico da OMC. As normas da OMC limitaram, com maior ou menor intensidade, a flexibilidade dos membros quanto à escolha dos instrumentos que podem ser usados na implantação de objetivos de políticas de desenvolvimento. Quando não limitaram expressamente, deixaram em aberto essa possibilidade, qual seja, a de restrição do direito dos membros de regular ou legislar, ou, posto de outra forma, de fazer políticas públicas (*policy space*) como muitos dos membros, sobretudo os desenvolvidos, fizeram no passado.

Essa limitação aparece com maior clareza nos acordos TRIPS, *Trade Related Investment Measures* (TRIMS) e *Subsidies and Countervailing Measures* (SCM), dentre outros. Nesse tocante, Howse e Teitel assinalam que vários dos acordos que compõem a OMC

contêm restrições à capacidade dos membros (da OMC) de usar instrumentos de política interna, seja no caso de licença compulsória, no caso do TRIPS, subsídios para alimentos, no caso do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM), e no Acordo sobre Agricultura, ou no que respeita medidas de política industrial, tais como exigências de conteúdo local.<sup>(12)</sup>

No caso do TRIPS, as limitações contidas em seu art. 8º, no tocante à adoção de medidas “necessárias para proteger a saúde e nutrição públicas e para promover o interesse público em setores de importância vital para seu (dos membros) desenvolvimento socioeconômico e tecnológico...”, quase provocaram um contencioso entre Brasil e Estados Unidos na OMC. O governo brasileiro, em relação ao disposto no art. 71 de sua Lei de Propriedade Industrial (Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996), cogitou outorgar licença compulsória para exploração da patente de certos medicamentos de combate à AIDS. Os Estados Unidos, pressionados por poderosos conglomerados da indústria farmacêutica, reagiram com veemência, sob a alegação de que tal medida seria contrária às disposições do art. 8º do TRIPS.<sup>(13)</sup>

No entanto, a Declaração de Doha de 2001 sobre o TRIPS e Saúde Pública enfatizou que o Acordo deverá ser interpretado e implementado de tal modo a garantir a proteção da saúde pública e a promoção de amplo acesso a medicamentos nos membros. Segundo assinala Maristela Basso, a Declaração vai além da mera interpretação do art. 8º, “quando apresenta interpretação extensiva de garantia pelos estados-membros com relação aos objetivos do

(12) Ver Howse e Teitel (2007, p. 12) ((Various WTO treaties) “contain constraints on the ability of WTO Members to use domestic policy instruments, whether compulsory licensing in the case of TRIPS, subsidies including food subsidies in the case of Subsidies and Countervailing Measures (SCM) Agreement and the Agreement on Agriculture, or industrial policy measures such as local content requirements”).

(13) Estabelece o art. 71 da Lei de Propriedade Industrial Brasileira: “Nos casos de emergência nacional ou interesse público, declarados em ato do Poder Executivo Federal, desde que o titular da patente ou seu licenciado não atenda a essa necessidade, poderá ser concedida, de ofício, licença compulsória, temporária e não exclusiva, para a exploração da patente, sem prejuízo dos direitos do respectivo titular”. Já o art. 8º do TRIPS prevê: “1. Os membros, ao formular ou emendar suas leis e regulamentos, podem adotar medidas necessárias para proteger a saúde e nutrição públicas e para promover o interesse público em setores de importância vital para seu desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, desde que essas medidas sejam compatíveis com o disposto neste Acordo. 2. Desde que compatíveis com o disposto neste Acordo, poderão ser necessárias medidas apropriadas para evitar o abuso dos direitos de propriedade intelectual por seus titulares ou para evitar o recurso a práticas que limitem de maneira injustificável o comércio ou que afetem adversamente a transferência internacional de tecnologia”.



TRIPS relacionados à saúde pública” (BASSO, 2008, p. 75).<sup>(14)</sup> A Declaração acabou reforçando a tese do Brasil segundo a qual questões de saúde pública não se subordinam ao TRIPS, o que, de certa forma, desestimulou o governo norte-americano a iniciar processo contencioso na OMC, de resto desnecessário, até porque o Brasil, à época, não chegou a decretar o licenciamento compulsório de patente.

Seja como for, o caso é ilustrativo do conflito potencial entre a capacidade dos membros de adotar políticas públicas e as normas do TRIPS. O TRIPS é mais restritivo ainda no que se refere à possibilidade de transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento, como observado em relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU:

Conceder jurisdição internacional à OMC sobre TRIPS restringiria, não liberalizaria, direitos de propriedade intelectual. Esse processo irá criar provavelmente monopólios globais que irão beneficiar corporações transnacionais em detrimento do interesse público. A proteção aos direitos de propriedade intelectual tornará impossível a disseminação da informação sobre a produção de invenções, mesmo nas áreas relativas a tecnologias aparentemente comprometidas com a ecologia e saúde.<sup>(15)</sup>

O Acordo TRIMS não define medidas de investimentos relacionadas ao comércio. Fornece apenas no Anexo I uma lista ilustrativa de medidas que, nos termos do § 2º, do art. 2º, são incompatíveis com a obrigação de conferir tratamento nacional consignada no § 4º, do art. III, e com a obrigação de eliminação geral das restrições quantitativas previstas no § 1º, do art. XI, do GATT, a saber: (i) exigência de aquisição pelo investidor de produtos locais na produção (conteúdo local); (ii) limitação das importações a um percentual das exportações; (iii) restrições ao acesso de divisas estrangeiras e a importações; e (iv) imposição de metas ou compromissos de exportação (desempenho exportador).<sup>(16)</sup>

Carreau e Juillard extraem duas consequências dessa lista ilustrativa. De um lado, dizem eles,

a escolha de ilustrações que confere a lista indicativa parece indicar que o acordo condena apenas as MIC (medidas de investimento relacionadas ao comércio) por ele enumeradas, já que são as únicas incompatíveis com os arts. III:4 e XI:1. De outro, porém, essas ilustrações não são mais do que ilustrações e elas não prejudicam, portanto,

(14) ((The Doha Declaration on TRIPS and Public Health, of 2001, goes beyond the mere reiteration of articles 7 and 8 of the TRIPS) “when it presents an extensively guaranteed interpretation by the Member States with regards to the objectives of the TRIPS concerning public health”.) (BASSO, 2008. p. 75).

(15) (“Granting WTO international jurisdiction over TRIPs would restrict, not liberalize, intellectual property rights. This process is likely to create global monopolies beneficial to TNCs (corporações transnacionais) at the cost of public interest. The protection of intellectual property rights would render impossible the dissemination of information on the production of new inventions, even in the area of ecologically sound technologies and health”.) Comissão de Direitos Humanos da ONU. Relatório do Secretário-Geral. “The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. The impact of the activities and working methods of transnational corporations on the full enjoyment of all human rights, in particular economic, social and cultural rights and the right to development, bearing in mind existing international guidelines, rules and standards related to the subject matter.” E/CNSub.2/1996. p. 69 c), *apud* Perrone-Moisés (1998. p. 41).

(16) A esse respeito expõe Vera Thorstensen (2001. p. 102-103) que: “as políticas dos governos normalmente incluem incentivos e fornecimento de bens ou serviços em termos preferenciais. Em troca, exigem o cumprimento de certo número de regras como a de conteúdo local, isto é, a compra de partes e componentes de fabricação doméstica, ou a de desempenho exportador, isto é, o compromisso de exportar parte dos bens produzidos. Podem também exigir transferência de tecnologia, capital mínimo nacional ou *joint venture*”. (grifos no original)



qual seria a posição das instâncias da OMC *vis-à-vis* outras MIC que poderiam, elas também, se colocar como incompatíveis seja com o art. III ou com o art. XI:I.<sup>(17)</sup>

Muito embora tenha sido conferida aos PED a possibilidade de deixar de aplicar temporariamente os dispositivos do Acordo TRIMS nos casos relacionados a problemas na balança de pagamentos ou em relação à necessidade de proteção a indústrias emergentes, não se pode negar que seu espaço para utilização desse importante instrumento de promoção de desenvolvimento industrial, que são as medidas de investimento relacionadas ao comércio, foi drasticamente reduzido. Além disso, é preciso lembrar que não há no Acordo TRIMS qualquer dispositivo regulamentando a conduta de empresas transnacionais ou multinacionais, cujas atividades podem, muitas vezes, ferir interesses econômicos locais. Por exemplo: quando a matriz proíbe a subsidiária de exportar porque decide privilegiar fontes de produção em outros países dentro de uma estratégia global de produção, mesmo quando a subsidiária dispõe de todas as vantagens comparativas para exportar.

Para PED, como o Brasil e seus parceiros do Mercosul, a possibilidade de exigir desempenho exportador e conteúdo local continua sendo importante, como, de resto, o foi para os atuais países desenvolvidos há algumas décadas.<sup>(18)</sup> Há algum tempo, o governo brasileiro encomendou alguns estudos para o estabelecimento de uma política de implantação da TV digital no país. Nesses estudos figuraram algumas propostas de adoção de *offsets* ou contrapartidas, como a exigência de aquisição de conteúdo local para a fabricação de componentes para TV digital. Se essa política (que não deixa de ser política industrial) tivesse sido implantada nesses moldes, o Brasil poderia ter enfrentado alguns questionamentos na OMC quanto à sua inconsistência *vis-à-vis* o Acordo TRIMS.

Por essa razão, o Brasil vem há muito tempo defendendo a necessidade de flexibilização dessas regras do Acordo TRIMS, de forma a poder adotar medidas de investimento relacionadas ao comércio e impulsionar seu desenvolvimento. Em 2002, o país apresentou com a Índia proposta de modificação dessas regras, que contou ainda com o apoio da Argentina, da Colômbia e do Paquistão, dentre outros. Brasil e Índia basearam-se em estudos da própria OMC e da UNCTAD que mostravam que as TRIMS haviam sido importantes para os países ricos nas fases iniciais de desenvolvimento.

Ao defender a flexibilização do Acordo TRIMS, o então embaixador do Brasil junto à OMC, Felipe Seixas Corrêa,

argumentou que o grande problema na implementação de TRIMS é que suas regras são impostas a todos da mesma maneira, sem distinguir o estágio de desenvolvimento de cada país. Assim, as enormes disparidades tecnológicas, sociais, regionais e

(17) (... " le choix des illustrations que donne la liste indicative semble indiquer que l'accord ne condamne que les seules MIC (medidas de investimento relacionadas ao comércio) qu'il énumère, parce que ce sont les seules qui s'avèraient incompatibles avec les arts. III:4 et XI:1. Mais d'autre part, ces illustrations ne sont jamais que des illustrations, et elles ne préjugent donc pas de ce que serait la position des instances de l'OMC vis-à-vis d'autres MIC qui pourraient, elles aussi, s'avérer incompatibles avec l'art. III: ou avec l'art. XI:1".) Cf. Carreau e Juillard (1998. p. 178-179).

(18) O Canadá, o Japão e a Coreia do Sul fizeram uso constante dessas medidas de política industrial. A Coreia do Sul, aliás, pode-se dizer, "abusou" dessas medidas para montar seu parque automotivo. Também o Brasil utilizou-se dessas medidas por meio do Beflex, mecanismo usado nas décadas de 1970 e 1980 para induzir companhias nacionais e estrangeiras a exportar parte de sua produção relativa ao que importavam.

ambientais entre os países “tornam difícil, senão impossível, para o Acordo de TRIMS gerar benefícios equilibrados para todos”.<sup>(19)</sup>

Essa proposta apresentada por Brasil e Índia tem, dentre seus objetivos, alterar o Acordo TRIMS para: (i) promover a indústria doméstica com alto valor agregado; (ii) estimular transferência de tecnologia; (iii) aumentar a capacidade de exportação; (iv) promover pequenas e médias empresas e gerar empregos.<sup>(20)</sup>

Quanto ao Acordo SCM, o caso Brasil (Embraer) *v.* Canadá (Bombardier) constitui exemplo eloquente da diminuição do espaço para a implantação de políticas comerciais de estímulo à exportação.<sup>(21)</sup>

O caso teve início quando, em meados da década de 1990, se implantavam no Brasil alguns dos princípios do “Consenso de Washington”, apoiados à época pelos países desenvolvidos, como o Canadá. Após bem-sucedido processo de privatização, a Embraer tornou-se uma empresa bem mais competitiva, mas, ainda assim, precisava de algum tipo de apoio governamental para poder concorrer em melhores condições com os grandes *players* do mercado de aviões de médio porte. Com os incentivos recebidos por meio de um programa de exportação do governo brasileiro denominado PROEX, a Embraer venceu, em 1996, uma concorrência internacional para a venda de um número significativo de aeronaves para companhias aéreas dos Estados Unidos. A grande derrotada nessa concorrência foi a canadense Bombardier, detentora na ocasião de mais de 50% do mercado mundial dessas aeronaves de porte médio.

Inconformada com a derrota, afinal o valor da concorrência atingia a cifra de aproximadamente 4 bilhões de dólares, a Bombardier pressionou o governo canadense a iniciar consultas junto ao governo brasileiro, com o objetivo de apurar se, de fato, como alegava a empresa canadense, a Embraer havia recebido subsídios governamentais do tipo “apoio à exportação”. O governo brasileiro negou que tivesse concedido qualquer forma de subsídio contrária às regras da OMC, previstas no SCM.

O Canadá não aceitou os argumentos apresentados pelo Brasil e, em conformidade com as disposições do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (Anexo 2 do Acordo da OMC), requisitou a instalação de um Painel para analisar o caso. Para o governo canadense, o PROEX constituía um subsídio vedado pelo SCM, já que funcionava como um indisfarçável e direto incentivo às exportações da Embraer. Ainda que houvesse no SCM previsão para tratamento especial a países emergentes, ou seja, a possibilidade de, em algumas situações, tais países adotarem instrumentos de políticas de desenvolvimento, o Brasil, na visão canadense, não poderia se beneficiar desse mecanismo, pois havia concedido subvenção de valor expressivo, isto é, muito superior ao limite normalmente aceitável.

O Brasil, em sua defesa, não contestou se o PROEX seria um tipo de subsídio. Um subsídio, porém, perfeitamente de acordo com o SCM para um país em desenvolvimento.

(19) Ver jornal *Gazeta Mercantil* de 15.10.2002. p. A-6.

(20) Nesse tocante, ver Celli Junior (2005. p. 81-96), artigo também publicado em Basso (2007. p. 533-546). Ver também de Celli Júnior (2007. p. 355-371; 2006. p. 37-52; 2004. p. 505-521).

(21) *Brazil — Export Financing Program for Aircraft (WT/DS46)*. Disponível em: <<http://www.wto.org>> Acesso em: 14.11.2006.

Em linhas gerais, o PROEX consistia em um programa de equalização das taxas de juros cobradas por instituições financeiras internacionais em contratos de financiamento à importação de produtos de países emergentes, em virtude de seus riscos e das instabilidades políticas e econômicas. Assim, por exemplo, companhias aéreas interessadas em importar aviões de uma empresa de país desenvolvido, como a Suécia, ao buscarem financiamentos internacionais, com o apoio e a intermediação da empresa exportadora, pagariam taxas de juros comparativamente baixas, uma vez que a Suécia é um país de risco próximo a zero. De outro lado, a taxa de juros para o financiamento à importação cobrada dessas mesmas companhias aéreas, caso desejassem importar aviões de um país emergente, como o Brasil, seria muito mais elevada, devido ao denominado “risco-país”.

No caso específico da concorrência internacional vencida pela Embraer, essa conseguiu apresentar um “pacote de financiamento” bastante atrativo para as companhias aéreas dos Estados Unidos. Como se tratava de financiamento de importação para aquisição de bens de um país menos estável como o Brasil, as instituições financeiras cobrariam, como de praxe, taxas de juros mais elevadas. Pelo mecanismo de equalização, o governo brasileiro comprometia-se a cobrir essa diferença na taxa de juros. Imagine-se que, para o financiamento concedido a importações de aviões da Bombardier, do Canadá, a taxa de juros cobrada fosse de 2% e que para o mesmo tipo de financiamento concedido a importações de aviões da Embraer a taxa de juros fosse de 10%. A diferença de 8% seria coberta pelo governo brasileiro.

O Brasil sustentou, portanto, que a equalização visava tão somente a corrigir uma distorção de mercado que levava uma empresa de país desenvolvido a ficar em condições artificialmente mais competitivas. Tratava-se, pois, de subsídio especial, cuja concessão era permitida para países emergentes nos termos do SCM.

O Painel da OMC não entendeu desse modo. De acordo com seu relatório, apresentado ao OSC e distribuído às partes, o subsídio do PROEX era inconsistente com o SCM, isto é, tratava-se de subsídio ilegal em relação aos dispositivos do SCM.<sup>(22)</sup> Como era de esperar, o Brasil recorreu ao Órgão de Apelação, o qual, essencialmente, ratificou o teor do relatório do Painel. O Brasil teria, portanto, de retirar os subsídios concedidos via PROEX, sob pena de o OSC vir a autorizar o governo canadense a adotar medidas compensatórias contra o Brasil. Como deixou de cumprir a determinação daquele Órgão, este autorizou o Canadá a adotar medidas compensatórias contra o Brasil, no montante aproximado de 3,6 bilhões de dólares.<sup>(23)</sup>

(22) Mais especificamente, em face do art. 3º, 1 (a), nos termos do qual: “Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios, conforme definidos no art. 1º: (a) subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I;” Um dos exemplos dessa lista ilustrativa do Anexo I é “(a) A concessão pelos governos de subsídios diretos à empresa ou à produção, fazendo-os depender do desempenho exportador”.

(23) Cf. Celli Junior (2007). No segundo caso envolvendo os dois países, ficou comprovado que o Canadá também havia concedido à Bombardier subsídios inconsistentes com o SCM. O Brasil foi autorizado a adotar medidas compensatórias contra o Canadá. O valor relativamente irrisório de 270 milhões de dólares é o que menos conta. O que teve importância mesmo foi o caráter simbólico da vitória. Foi possível demonstrar, pela primeira vez de modo efetivo, que países emergentes como o Brasil podem utilizar em seu benefício o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, ainda que isso contrarie interesses de países desenvolvidos. Os subsequentes sucessos do Brasil nos casos do açúcar e do algodão são exemplos disso.

Se, de um lado, as opções de que dispõem os PED no que se refere à promoção de políticas de desenvolvimento foram reduzidas pelo disposto no regime jurídico da OMC, de outro, também é certo que, tendo em vista o próprio mandato ou os objetivos da organização (ver parágrafo do Preâmbulo do Ato Constitutivo descrito acima), existe a possibilidade da reafirmação ou manutenção da capacidade dos membros de implantar políticas de desenvolvimento dentro desse mesmo regime ou sistema. A característica de *built in agenda* do GATS, ao conferir maior espaço para recalibração de prioridades, valores e modos de funcionamento da OMC, permite o exercício dessa possibilidade.<sup>(24)</sup>

A recalibração do sistema e a consequente reafirmação do espaço para a implantação de políticas públicas pelos membros, sobretudo no âmbito do GATS, encontram respaldo naquilo que Lafer, com base em Grócio, descreve como “potencial de sociabilidade e solidariedade na esfera internacional”. Esse potencial, lembra Celso Lafer,

provê — e este é o pressuposto no qual se fundamenta a OMC — uma interação organizada e não anárquica entre os atores da vida econômica num mercado globalizado, que não funciona como um *jogo de soma zero*, em que o ganho de um significa a perda de outro. Há conflito, mas também há cooperação, lastreada num processo abrangente que tem sua base na racionalidade e na funcionalidade da reciprocidade de interesses (LAFER, 1998. p. 28).

É esse espaço para cooperação que PED, como o Brasil, devem ocupar. O equilíbrio de forças, que resultou na fórmula-compromisso do GATS, é exemplo da “racionalidade e funcionalidade da reciprocidade” de interesses a que alude Lafer. O papel catalisador que vem exercendo o G-20 nas negociações da Rodada Doha também é ilustrativo da viabilidade da recalibração de prioridades, valores e modos de funcionamento da OMC.

Na diplomacia e na política, lembra Luiz Olavo Baptista, “o simbólico tem valor, às vezes, maior do que o fato. Ainda que não se tenha exercido diretamente o poder, a reserva de vir a exercê-lo em algum momento no futuro tem valor simbólico que é ultrapassado e pode chegar à efetividade concreta” (BAPTISTA, 2007. p. 17). Essa efetividade concreta, assegurada pelas relevantes funções que os Painéis e o Órgão de Apelação desempenham ao determinar qual a interpretação correta e como a regra se aplica aos fatos, é mais uma indicação de que os PED podem e devem exercer essa reserva de poder a que se refere Baptista para reafirmar ou manter sua capacidade (*policy space*) de implantar políticas de desenvolvimento via regulação.

Em anos recentes, a arguição feita por alguns PED em foros multilaterais em favor da reafirmação ou manutenção do *policy space* tem sido combatida com veemência sobretudo por alguns economistas liberais mais ortodoxos que se recusam a admitir que a abertura comercial não foi suficiente para o desenvolvimento e a diminuição da pobreza. Segundo assinalam Corrales, Sugathan e Primack,

(24) Quanto ao fato de o GATS constituir uma *built in agenda*, diz Pierre Sauvé: “O fato de o GATS dever ser visto como um trabalho em progressão não constitui surpresa quando é examinado à luz da notável diversidade de atividades por ele abrangidas e da velocidade com que o desenvolvimento de tecnologias e de enfoques regulatórios afeta a política e a elaboração de regras para o setor”. (“That the GATS should be seen as work in progress is hardly surprising when viewed in light of the remarkable diversity of activities it encompasses and the rapid pace at which developments in technology and regulatory approaches affect policy-and-rule-making in the sector”) (SAUVÉ, 2002. p. 304).

(o) modelo ortodoxo de liberalização comercial parece ter eclipsado muitas das perspectivas dos países em desenvolvimento sobre como fazer uso efetivo desses espaços (como no caso de muitos LDCs que retêm um amplo grau de autonomia), bem assim como as regras do comércio internacional afetam tais espaços.<sup>(25)</sup>

Como referido anteriormente, para os defensores do modelo ortodoxo de liberalização comercial, o encolhimento do espaço político para os governos dos PED na área de políticas comerciais (e industriais) é, de fato, algo bom, pois evita que esses países cometam erros ao adotarem políticas onerosas, seja por crenças enganosas no intervencionismo ou devido às políticas de grupos de interesse.

A (re) introdução na agenda multilateral e, em particular, na *built in agenda* do GATS, do tema relacionado à necessidade de manutenção do espaço para adotar políticas públicas e de regulação voltadas para o desenvolvimento não constitui, como querem fazer crer esses economistas, um retrocesso ou a retomada de um protecionismo nos moldes de algumas décadas atrás. Trata-se de uma forma de corrigir e, no caso do GATS, de prevenir falhas de políticas neoliberais recentes que não levaram ao desenvolvimento e à redução das assimetrias entre os membros da OMC.

Sob o GATS, isso é possível, até porque é pouco substancial o nível de comprometimento dos membros até o presente. Como lembram Howse e Teitel (2007),

os membros da OMC podem vir a assumir compromissos no GATS para liberalizar o acesso a mercados em setores relacionados a serviços essenciais, tais como saúde e água, limitando, de modo significativo, sua capacidade de impor objetivos públicos pertinentes às dimensões de segurança humana dos direitos sociais e econômicos (como acesso universal à água tratada) sobre operadores econômicos privados que têm direito de participar no mercado de acordo com os compromissos assumidos sob o GATS.

Até o momento, dizem eles,

foram poucos os compromissos negociados que afetam diretamente esses serviços públicos; na atual rodada de negociações, ativistas de ONGs têm contribuído para aumentar o grau de conscientização sobre os riscos para o *policy space* e os direitos humanos de se aceitarem as solicitações de alguns membros da OMC de garantia de acesso a mercados nessas áreas.<sup>(26)</sup>

De fato, esse risco existe. Se, de um lado, alguns elementos do GATS parecem ser sensíveis à necessidade de regulação nacional e flexíveis o suficiente para permitir um “espaço regulador”, de outro, o Acordo também contém certos dispositivos que são

(25) Ver Corrales-Leal, Sugathan e Primack (2003, p. 4).

(26) ((In addition, “WTO Members could bind themselves under the General Agreement on Trade in Services (GATS) to liberalize market access in sectors related to essential services, such as health care and water, limiting in important ways their ability to impose public goals related to the human security dimensions of economic and social rights (such as universal affordable access to clean water) on private economic operators who have a right to participate in the market under the GATS commitments”.) ((So far), “their have been few commitments negotiated that directly affect such public services; in the current round of negotiations, NGO activists have effectively raised awareness of the risks to policy space, and to human rights, of acceding to demands of some WTO Members for guaranteed market access in these areas”). (HOWSE, TEITEL, 2007, p. 12).

claramente destinados a disciplinar (*i.e.*, restringir) a regulação nacional e limitar a autonomia reguladora ou legislativa dos membros.

Além disso, a existência de numerosos dispositivos ambíguos, pouco claros e muito abrangentes pode ser usada para interpretar o GATS de tal forma a inserir-lhe limites ainda maiores às opções de regulação interna ou nacional. O atual quadro político e ideológico do regime internacional de comércio ainda parece particularmente receptivo a tentativas de se limitar o amplo uso de flexibilidade e abertura do GATS. Daí, mais uma vez, a importância da recalibração de prioridades, valores e modos de funcionamento da OMC, bem como, e particularmente, da reafirmação do *policy space* e da autonomia reguladora dos membros no GATS.

### REAFIRMAÇÃO DO *POLICY SPACE* PARA O DESENVOLVIMENTO: IMPLICAÇÕES PARA O GATS

Nas últimas duas décadas, intensificou-se no sistema multilateral um movimento progressivo de substituição do papel de uma estratégia de desenvolvimento pelo de uma estratégia de liberalização. Com a consolidação desse movimento, onexo causal entre liberalização e desenvolvimento passou a ser feito de forma automática. Como resultado, virou prática comum em vários países, especialmente nos PED, a adoção de pacote de políticas que viam o processo de liberalização como um fim em si mesmo, em vez de um meio para alcançar o desenvolvimento.<sup>(27)</sup>

Esse pacote de políticas que, mais tarde, viria a ser conhecido como o “Consenso de Washington” apregoava a liberalização comercial e financeira, a estabilidade macroeconômica e mínima intervenção governamental na economia. Isso levou a um crescente avanço das regras do sistema multilateral sobre a autonomia da política econômica interna dos membros, ou seja, conduziu a uma efetiva proibição do uso de muitos dos instrumentos que tinham possibilitado muitos países em passado recente, como alguns países asiáticos, a implantar a integração comercial de forma estratégica.

Aliás, grande parte do sucesso da economia dos denominados Tigres Asiáticos pode ser atribuída à intervenção de seus governos na economia, especialmente com relação ao uso combinado de políticas industriais tradicionais e de políticas de capacitação tecnológica. Em vez de seguirem o receituário de estratégia de liberalização comercial abrangente, esses países puderam empregar, em um cenário de relativa autonomia de implantação de

(27) Paradoxalmente, porém, lembram Corrales-Leal *et al.* (2003), a justificativa para esse abrangente pacote de políticas de liberalização “decorreu das histórias de sucesso de várias economias de países asiáticos que seguiram uma “integração comercial estratégica” (*strategic trade integration*), que confiou pesadamente em políticas de intervenção na economia, especialmente na área de fornecimento”. ((Paradoxically, however) “the justification for this comprehensive package of liberalisation policies came from the success stories of several Asian economies that followed a ‘strategic trade integration’, which relied heavily on policy interventions in the economy, especially on the supply-side”). Para eles, *strategic trade integration* “constitui o processo de aumento da participação de um país nos mercados mundiais pelo uso de políticas ativas voltadas para a melhoria da competitividade e a otimização da sequência da liberalização da exportação e da importação de acordo com as metas de desenvolvimento sustentável de cada país”. ((By ‘strategic trade integration’) “we refer to the process of increasing a country’s participation in world markets by making use of active policies to improve competitiveness and optimizing the sequencing of export & import liberalisation according to a country’s own sustainable development goals”). (CORRALES-LEAL, 2003. p. 3 e nota 2 da mesma página).



políticas públicas, um bem-definido enfoque de integração comercial, por meio do qual selecionaram medidas do pacote de liberalização que lhes pareceram mais vantajosas, deixando de lado outras não consideradas benéficas.

A adoção desse pacote de políticas do “Consenso de Washington” pelos PED impediu-os, em grande medida, de romper com as condições de pobreza neles predominantes. A estratégia de desenvolvimento baseada exclusivamente na estabilidade macroeconômica e na liberalização comercial e financeira não gerou desenvolvimento e crescimento econômico sustentáveis na grande maioria deles. Isso não significa, é claro, que a liberalização *per se* tenha sido responsável pela continuidade das condições de pobreza predominantes, mas que alguns elementos importantes deixaram de constar desse pacote de políticas. É por isso que, como salientam Corrales-Leal *et al.*, se os PED quiserem reverter essa tendência, “os termos nos quais esse processo de liberalização tem sido implementado — em especial as características de desenvolvimento do sistema multilateral em que ele opera — precisam ser revisitados”.<sup>(28)</sup>

Para que a liberalização comercial possa apoiar de modo mais efetivo o desenvolvimento sustentável, é necessário que os PED disponham de espaço e autonomia para utilizar políticas ativas e instrumentos de política e de regulação para promover sua capacidade de fornecimento de bens e, em especial, de serviços, ampliar os processos de assimilação de novas tecnologias e buscar competitividade. Políticas de competitividade para o desenvolvimento sustentável implicam

fortalecer e ampliar as estruturas de produção, da capacidade comercial e das instituições de políticas de um país, com o propósito de melhorar suas condições para uma integração positiva no sistema global; assegurar crescimento econômico estável no longo prazo, baseado na produção de bens e serviços que enfrente a concorrência internacional em condições justas de mercado e, ao mesmo tempo, que expanda a renda e a liberdade dos cidadãos; e usar seus recursos naturais e o meio ambiente de forma sustentável, preservando seus valores em benefício das gerações presentes e futuras.<sup>(29)</sup>

Uma estratégia a que Corrales-Leal *et al.* denominam de *Trade-Supported Development Strategy* consistiria em administrar a integração comercial de forma a assegurar o alcance e a realização de objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Sua viabilização compreenderia políticas comerciais em sentido estrito, de um lado, e políticas de competitividade, de outro.

Para eles, políticas comerciais nesse contexto incluiriam aquelas voltadas a obter acesso a mercado e condições comerciais justas para as exportações dos países, bem como

(28) ((As such, if they are to reverse these trends) “the terms on which this process of liberalization has been implemented — in particular the development characteristics of the multilateral system within which it operates — must be revisited”.) (CORRALES-LEAL *et al.*, 2003).

(29) ((We define “competitiveness policies for sustainable development” as the process of “strengthening and enhancing the production structures, trade capacity and policy institutions of a country, with a view to improving its ability for a positive integration into the global system; securing long term, stable economic growth, based on producing goods and services that meet freedoms of their citizens, and using their natural resources and the environment in a sustainable manner, preserving their values for the benefit of present and future generations”.) (CORRALES-LEAL *et al.*, 2003. p. 4).



políticas com o objetivo de apoiar o lado da oferta. Isso envolveria, entre outros fatores, a liberalização de importação, apoio à capacidade de exportação e a seleção de alguns setores específicos para proteção. Políticas de competitividade abrangeriam estímulos ao desenvolvimento empresarial, de novas tecnologias e à diversificação e à consolidação de setores (CORRALES-LEAL *et al.*, 2003, p. 17).

A conclusão fundamental a que se chega é a de que as políticas de competitividade deveriam procurar responder a duas questões essenciais, a saber: (i) como criar sistematicamente oportunidades para a diversificação da produção e da exportação tendo em vista o aumento de valor agregado e intenso conhecimento em bens e serviços?; e (ii) como reintroduzir mecanismos que transformem exportações em ampliação de ganhos equitativos e de bem-estar? (CORRALES-LEAL *et al.*, 2003, p. 41).

No caso específico do GATS, a questão do *policy space* coloca ainda muitos desafios de natureza jurídica *vis-à-vis* o regime da OMC. O primeiro deles seria, como assinalam Howse e Teitel (2007),

(o) de identificar áreas nas quais a expansão ou flexibilidade adicional é necessária para assegurar que os membros da OMC possam cumprir suas obrigações com respeito às dimensões de segurança humana dos direitos sociais e econômicos (por exemplo, a inclusão de salvaguardas emergenciais no GATS e a criação de um porto seguro (*safe haven*) para subsídios, necessária para a concretização da segurança humana relacionada aos direitos humanos).

O segundo seria

(o de) identificar, com a maior precisão possível, de que forma as novas disciplinas propostas, incluindo os compromissos adicionais para a liberalização do setor de serviços, podem gerar o risco de limitação de políticas necessárias à implantação das dimensões de segurança humana dos direitos econômicos, sociais e culturais (o exemplo da privatização da água e o GATS).<sup>(30)</sup>

## REGULAÇÃO REDISTRIBUTIVA — REFORMA DO QUADRO REGULADOR

A manutenção do *policy space* coloca, assim, imensos desafios. De outro lado, o próprio direito de regular (ou autonomia reguladora) assegurado no Preâmbulo do GATS precisa ser compreendido em seu sentido mais amplo, o que requer uma recalibração das prioridades, dos valores e modos de funcionamento do sistema multilateral. Essa recalibração deverá implicar a efetiva inclusão de temas relacionados a questões sociais e de desenvolvimento, que não podem ser dissociados do objetivo de liberalização do comércio internacional.

(30) (“to identify areas where enhanced or new flexibilities are required in order to ensure that WTO Members can meet their obligations with respect to human security dimensions of economic and social rights (for instance, the inclusion of emergency safeguards in the GATS and the creation of a “safe haven” for subsidies necessary for the realization of human security-related human rights);”) (“to identify with as much precision as possible those instances where proposed new WTO disciplines, including additional commitments to services sector liberalization, may risk constraining policies necessary to realize the human security dimensions of economic, social and cultural rights (the example of water privatization and GATS)”) (HOWSE, TEITEL, 2007. p. 12).

Isso significa que o direito de regular a que se refere o Preâmbulo do GATS não deve ser entendido como algo cujo objetivo primordial seja apenas o de corrigir as falhas do mercado. A regulação tem de ser vista, de forma sistêmica, como um importante instrumento de desenvolvimento e de implantação de políticas públicas, que permita aos membros a criação de um ambiente de concorrência em benefício de sua população e, principalmente, assegure a redistribuição de renda e o acesso universal a serviços essenciais. Isso não exclui a necessidade de o Estado, via regulação, cuidar também da correção das falhas do mercado e da busca por maior eficiência econômica dos prestadores de serviços.

Significa, ademais, que se devem interpretar o Preâmbulo e o GATS como um todo à luz dos direitos humanos. Em outras palavras, não deve o GATS ser interpretado de forma a restringir a capacidade e a responsabilidade dos governos nacionais de proteger e de promover os direitos humanos. Essa leitura do GATS impõe a necessidade de se respeitarem políticas regulatórias nacionais e de que sejam assegurados o *policy space* e a flexibilidade para que os membros cumpram suas obrigações relativas a direitos humanos. Essas condições tornam-se evidentes, especialmente quando se analisam as características de serviços de infraestrutura ambiental, como os serviços de saneamento.

Em suma, o objetivo último da regulação — e é sob esse prisma que ela deve ser considerada no GATS — é o de endereçar questões relacionadas à redistribuição de renda, equidade, acessibilidade, qualidade e segurança dos serviços. É na redistribuição, sublinha Calixto Salomão, “que deve ser identificada a grande função do novo Estado. Trata-se, portanto, de um Estado que deve basear sua gestão (inclusive do campo econômico) em valores, e não em objetivos econômicos”. A redistribuição, diz o autor,

pode ser direta — como ocorre, por exemplo, quando a regulação exige dos grandes produtores ou monopolistas que estendam seus serviços a consumidores (ou candidatos a consumidores) que a eles não têm acesso. É o que se tem, ultimamente, chamado *universalização de serviços*.

A *universalização* é, via de regra, não lucrativa, pois implica estender a rede até consumidores longínquos e sem poder aquisitivo. De outro lado, a empresa privada não estará disposta a estender a prestação de serviços simplesmente pelas externalidades sociais positivas que apresenta. Em consequência, há características que o assemelham bastante aos problemas que levaram à identificação de setores não regulamentáveis, em que a intervenção do Estado é necessária.<sup>(31)</sup> (grifos do autor)

A manutenção do *policy space* e a recalibração dos valores e dos princípios embutidos no direito de regular não são suficientes. É preciso que os membros possuam um quadro

(31) SALOMÃO FILHO, Calixto. *Op. cit.*, p. 93/94. Enquanto serviço universal significa que o serviço tem de ser fornecido a cada pessoa ou residência individualmente, o acesso universal refere-se ao objetivo de prover a todos acesso a um determinado serviço, seja individual ou coletivamente. “A universalidade é elemento central aos dois conceitos. Em sentido amplo, está assentada em três princípios fundamentais: disponibilidade, acesso e razoabilidade de preço (*affordability*) ((Universality) “is central to both concepts. (In itself, it is a broad term, based on three fundamental principles: availability, access and affordability”. Cf. UNCTAD — Commission on International Trade in Goods and Services, and Commodities. “Universal Access to Services”, documento TD/COM.1/EM.30/2, de 18 de setembro de 2006, apresentado dois dias após a conclusão do *Expert Meeting on Universal Access to Services*, realizado em Genebra, de 14 a 16 de novembro de 2006. p. 3.

regulador doméstico afinado com esses valores e princípios que, em última instância, deverão corresponder aos interesses e aos objetivos nacionais.<sup>(32)</sup> A existência desse quadro regulador (*regulatory framework*) ou a necessidade de reformas internas e de adaptação para colocá-lo em vigência é condição para a liberalização do setor de serviços e para que os membros possam assumir compromissos específicos no GATS. A combinação de políticas de liberalização com regulação redistributiva é não somente um imperativo social, mas também um requisito de sustentabilidade política.

No setor de serviços de grande relevância social, tais como distribuição de água e saneamento, o processo de privatização ou de participação de agentes privados deve inserir-se em um contexto de política econômica geral desenhada por autoridades governamentais, cuja eficácia depende, em larga medida, de reformas ou ajustes regulatórios que assegurem o estabelecimento e a manutenção da concorrência, bem como o acesso universal àqueles serviços considerados essenciais. São justamente essas condições ou esses requisitos de eficácia que aproximam, na prática, as políticas de liberalização e de privatização.

A participação de agentes privados no setor de serviços essenciais de infraestrutura (água e saneamento), sobretudo estrangeiros, em alguns países da América Latina, tais como Argentina e Bolívia, revelou-se desastrosa, em face da inexistência de um quadro regulador em que estivessem assegurados os princípios do acesso universal, da equidade social, da eficiência, da modicidade de tarifas para as populações mais carentes por meio de subsídios e da independência e autonomia de agências reguladoras para regulamentar e fiscalizar a prestação de serviços.

Em outros países, como o Chile, a privatização do setor foi predominantemente benéfica para a população por força de um sistema normativo que propiciou um equilíbrio entre os interesses públicos e privados. No Brasil, há exemplos que demonstram que o setor público pode atuar eficazmente e a nova lei de saneamento (Lei n. 11.445, de 5.1.2007) aponta na direção correta de uma regulação redistributiva, sem prejuízo da participação de investimentos privados.

A experiência dos PED revela, enfim, que, para gerar resultados positivos, a liberalização do setor de serviços (i) não pode ser feita de modo demasiadamente rápido para os agentes ou operadores locais; (ii) requer segurança do quadro regulador (jurídica) e social; e (iii) pressupõe um cenário de competitividade acompanhado de políticas que assegurem e ampliem a capacidade de integração da economia local à economia global.<sup>(33)</sup>

Outro grande desafio é o de elucidar que tipo de política deve ser adotado para os diferentes setores e subsetores de serviços e sob quais condições nacionais e internacionais

(32) A respeito, Adlung lembra com propriedade da distinção entre o direito de regular dos membros e de sua efetiva capacidade de implantar políticas relevantes. Obviamente, diz ele, “é preciso fazer uma distinção entre o direito de regular dos governos, inclusive do direito de impor obrigações de universalização, o que não é proibido pelo GATS, e sua capacidade de efetivamente conceber, implementar e executar políticas relevantes”. ((OBVIOUSLY) “a distinction has to be made between governments’ right to regulate, including the right to impose universal service obligations, which is not constrained under the GATS, and their ability to actually devise, implement and enforce relevant policies”. (ADLUNG, 2007. p. 9).

(33) Apesar de focar a questão sob um viés mais liberal, Aaditya Mattoo (2005. p. 162) pondera que “administrar reformas de mercados de serviços requer, portanto, integrar abertura comercial com uma combinação cuidadosa de concorrência e regulação”.



eles podem contribuir com o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. Contudo, a identificação ou negociação desses setores e subsetores não pode ser realizada sem que antes esteja em vigor um quadro regulador geral para serviços permeado pelos valores e princípios acima discutidos.

A grande maioria dos PED deverá empreender reformas para incorporar em seu quadro regulador esses valores e princípios. Essas reformas que, como discutido anteriormente, não se confundem com desregulamentação (um processo intimamente relacionado a políticas de liberalização), deverão, em muitos casos, também preceder programas de privatização. No setor de serviços, e, em especial, no de serviços de infraestrutura ambiental, os processos de privatização devem inserir-se em um contexto de política econômica geral desenhada por autoridades governamentais, cuja eficácia depende, em larga medida, dessas reformas ou dos ajustes regulatórios.

É justamente no setor de serviços ambientais que essas reformas ou esses ajustes regulatórios no âmbito interno dos membros se tornam ainda mais relevantes diante da discussão acerca dos custos e benefícios de certas negociações que estão em curso no GATS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do GATS, o que se nota, como visto, é um conflito potencial entre liberalização e regulação nacional. A OMC tem funcionado de modo inconsistente com seu próprio mandato. O sistema multilateral de comércio tem operado com base na crença de que os princípios neoliberais são a melhor política de desenvolvimento para os PED, enquanto os próprios países desenvolvidos buscam o maior número possível de alternativas para proteger seus setores sensíveis.

As opções de que dispõem os PED no que se refere à promoção de políticas de desenvolvimento foram reduzidas pelo disposto no regime jurídico da OMC. As normas da OMC limitaram, com maior ou menor intensidade, a capacidade dos membros de escolher os instrumentos que podem ser usados na implantação de objetivos de políticas de desenvolvimento. Quando não limitaram expressamente, deixaram em aberto essa possibilidade, qual seja, a de restrição do direito dos membros de regular ou de fazer políticas públicas (*policy space*) como muitos dos membros, sobretudo os desenvolvidos, fizeram no passado.

O fracasso da Conferência Ministerial de Seattle, em 1999, na qual ficou evidente a crise de legitimidade da OMC, permitiu reflexões um pouco mais equilibradas sobre os objetivos e as normas do GATS e, portanto, mais adequadas a um processo de interpretação de um Acordo-Quadro ou fórmula-compromisso. O GATS poderia e deveria ser interpretado como um instrumento de liberalização e de acesso a mercados para os prestadores de serviços estrangeiros, sem prejuízo, no entanto, da autonomia reguladora dos membros. O espaço para a implantação de políticas públicas por meio de regulação nacional deveria ser preservado, desde que não se constituísse em protecionismo ou discriminação contra provedores de serviços estrangeiros.

Isso demonstra a importância da recalibração das prioridades, dos valores e dos modos de funcionamento do sistema multilateral e, em especial, do GATS. Essa recalibração é

necessária como forma de corrigir ou, pelo menos, diminuir o desequilíbrio operacional do sistema em favor dos países desenvolvidos. Ela poderia permitir a consolidação e a manutenção da autonomia reguladora e do *policy space* dos membros. Poderia possibilitar, ainda, a compreensão, em seu sentido mais amplo, do próprio direito de regular, o qual deveria incluir temas relacionados a questões sociais e de desenvolvimento. Esses temas não podem ser dissociados do objetivo de liberalização do comércio internacional de serviços.

A manutenção do *policy space* e a recalibração dos valores e dos princípios embutidos no direito de regular (autonomia reguladora) não são suficientes. É preciso que os membros possuam um quadro regulador doméstico afinado com esses valores e princípios que, em última instância, deverão corresponder aos interesses e aos objetivos nacionais.

A regulação tem de ser vista, de forma sistêmica, como um importante instrumento de desenvolvimento e de implantação de políticas públicas, que permita aos membros a criação de um ambiente de concorrência em benefício de sua população e, principalmente, assegure a redistribuição de renda e o acesso universal a serviços essenciais. Isso não exclui a necessidade de o Estado, via regulação, cuidar também da correção das falhas do mercado e da busca por maior eficiência econômica dos prestadores de serviços.

A existência desse quadro regulador (*regulatory framework*) ou a necessidade de reformas internas e de adaptação para colocá-lo em vigência é condição para a liberalização do setor de serviços e para que os membros possam assumir compromissos específicos no GATS. A combinação de políticas de liberalização com regulação redistributiva é não somente um imperativo social, mas também um requisito de sustentabilidade política.

Essas ponderações deveriam ter sempre estado presentes nas negociações do GATS. Ficaram, no entanto, durante bom tempo, eclipsadas pelos dogmas neoliberais agora postos em xeque pela crise econômica internacional. A redescoberta da importância da regulação da economia, como bem demonstra o setor de serviços, além de ser necessária ao avanço das negociações da OMC, pode também servir para reparar uma grande injustiça perpetrada por alguns fundamentalistas do mercado contra os boleros de Ravel. Ainda que repetidos e ouvidos numerosas vezes, eles continuam bonitos. Deveriam continuar a ser ouvidos e escutados. Mesmo que não se convençam disso, é improvável que discordem do fato de que certas músicas são universais e eternas, como as de Johann Sebastian Bach. Se lembrarem disso, não irão incorrer novamente nos equívocos que levaram a essa catástrofe sem precedentes na história financeira e econômica internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLUNG, Rudolf. *The contribution of services liberalization to poverty reduction: what role for the GATS?* Draft paper, 26.6.2007.
- AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico*. Do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. Nova York: Oxford University, 1999.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O direito é história. Alocução de abertura da Conferência do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento, em São Paulo. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; CELLI JUNIOR, Umberto; YANOVICH, Alan (orgs.). *10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BASSO, Maristela. Intervention of health authorities in patent examination: the Brazilian practice of the prior consent. In: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JUNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth de Almeida; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. *Direito internacional, humanismo e globalidade: Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008.

BASSO, Maristela (org.). *Mercosul — Mercosur*. Estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Atlas, 2007.

CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*. 4. ed. Paris: LGDJ, 1998.

CELLI JUNIOR, Umberto. *Comércio de serviços na OMC. Liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. Investimentos internacionais e mecanismos de solução de disputas entre Estados. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; SANCHEZ, Michelle Ratton (coords.). *Regulamentação internacional dos investimentos: algumas lições para o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

\_\_\_\_\_. O caso Brasil (Embraer) x Canadá (Bombardier) na OMC. In: *Comciência. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. Disponível em: <<http://www.comciencia/?section=8&edicao=21&id=223>> Acesso em: 13.2.2007.

\_\_\_\_\_. Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMS) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Boiteux, 2006.

\_\_\_\_\_. O Impacto dos acordos de investimentos sobre os estados-membros do Mercosul. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, ano 4, v. 1, 2005.

\_\_\_\_\_. Os países emergentes e as medidas de investimentos relacionadas ao comércio. O Acordo TRIMS da OMC. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 99, 2004.

CORRALES-LEAL, Werner; SUGATHAN, Mahesh; PRIMACK, David. Spaces for development policy. Revisiting special and differential treatment. Paper preparado para o ICTSD, maio 2003. Disponível em: <<http://www.ictsd.org>> Acesso em: 17.3.2008.

COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. *Revista Direito GV*, n. 2, 2005.

DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos*. As ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

HOEKMAN, Bernard. Operationalizing the concept of policy space in the WTO: beyond special and differential treatment. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 2, 2005.

HOEKMAN, Bernard; MICHALOPOULOS, Constantine; WINTERS, L. Alan. Special and differential treatment of developing countries in the WTO: moving forward after Cancún. GREENWAY, David; WHALLEY, John (eds.). *The World Economy*, v. 27, n. 4. Oxford: Blackwell, 2004.

HOWSE, Robert; TEITEL, Ruti G. Beyond the divide: the covenant on economic, social and cultural rights and the world trade organization. *Dialogue on Globalization*, n. 30. Genebra: Friedrich Ebert Stiftung, abr. 2007.

KRAJEWSKI, Markus. *In national regulation and trade liberalization in services: the legal impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*. Haia, Londres, New York: Kluwer Law International, 2003.

KWA, Aileen. Rethinking the Trading System. *Dialogue on Globalization*, n. 32. Genebra: Friedrich Ebert Stiftung, jun. 2007.

LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MATTOO, Aaditya. Services in a development round: proposals for overcoming inertia. In: NEWFARMER, Richard (ed.). *Trade, Doha, and development: a window into the issues*. Washington: The World Bank (Trade Department), 2005.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Regulação e concorrência (estudos e pareceres)*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SAUVÉ, Pierre. Completing the GATS Framework: Addressing Uruguay Round Leftovers. *Aussenwirtschaft*, Zúrique, Rüegger v. III, n. 57, jan. 2002.

THORSTENSEN, Vera. *OMC. As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

#### **Jornais e revistas**

Revista Carta Capital

Jornal Gazeta Mercantil

#### **Sites**

<[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)>

<[www.wto.org](http://www.wto.org)>



## DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA À INTEGRAÇÃO POLÍTICA: A ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA ENERGÉTICA COMUM COMO EIXO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Ricardo Barretto de Andrade<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem por objetivo analisar a viabilidade da adoção, pelos países sul-americanos, de uma Política Energética Comum — PEC, voltada ao planejamento e à gestão do setor, visando à integração energética e, a partir dessa, o fortalecimento da integração política regional. Para tanto, inicialmente é realizada uma abordagem teórica que expõe dois importantes paradigmas de integração regional: o paradigma liberal e o paradigma “regional-desenvolvimentista”. Depois, a partir da exposição de um breve histórico da integração latino-americana, são enumeradas algumas das causas responsáveis pelo declínio das principais experiências da região nessa área em passado recente. Como alternativa ao modelo *comercialista* tradicionalmente adotado nos esquemas de integração latino-americanos, o trabalho busca na experiência da integração europeia o conceito de política comunitária setorial. A partir disso, envereda-se pela questão energética, expondo o potencial desses países nesse tema, do que decorre a possibilidade de êxito de uma PEC na região, com objetivos setoriais, estratégicos e políticos. Por fim, formulam-se algumas sugestões para a atuação conjunta dos países sul-americanos no setor energético bem como são mencionados os resultados que podem ser esperados de uma política regional comum nesse sentido.

**Palavras-chave:** Integração Regional, Energia, Desenvolvimento Econômico, América do Sul.

**Abstract:** This study aims to examine the feasibility of implementing by South American countries a common energy policy — CEP — which will plan and manage the sector, with the objective of integrating energy, and from this, strengthening the regional political integration. Thus, it is initially performed a theoretical approach that exposes two major paradigms for regional integration: the liberal paradigm and “regional-developmental” paradigm. Then, from the exposure of a brief history of Latin American integration, it is listed the most important causes for the declining of the region’s main experiences in this area in the recent past. As an alternative to the *commercialistic* schemes traditionally used in Latin American integration, this study seeks in the experience of the European integration the concept of sectoral policy. From it, we expose the energy issue, emphasizing the potential of these countries in this field. This factor increases the likelihood of the CEP success in the region based on sectoral objectives, strategies and specific policies. Finally, we make few suggestions for joint action of the South American countries in the energy sector.

**Keywords:** Regional Integration, Energy, Developmental, Economic Political, South American.

(\*) Advogado e Internacionalista. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em Relações Internacionais pelas Faculdades Jorge Amado (FJA). E-mail: randrade4545@bol.com.br. Recebido em 26.6.09 e aceito em 6.7.09.



## INTRODUÇÃO

Os países da América do Sul possuem em comum diversos fatores históricos e culturais que tornam sua integração uma realidade factível. Além disso, o aprofundamento da integração sul-americana tornou-se um imperativo diante do excludente processo de globalização em curso, que reserva aos países subdesenvolvidos, por meio de uma inserção internacional subordinada, a permanente condição de periferia no sistema internacional.

Posta a necessidade premente de um entendimento entre os Estados da América do Sul, vale discutir quais temas devem nortear sua integração. Nesse ponto, questiona-se a eficácia de longo prazo de esquemas de integração regional baseados exclusivamente no intercâmbio comercial. As experiências sul-americanas na formação de blocos econômicos confirmam que, a rigor, um processo de integração que tenha como escopo a mera questão comercial, em geral, além de apresentar mais instabilidade decorrente de disputas comerciais internas, está sujeito a sofrer profundos retrocessos ou mesmo desaparecer, caso um de seus membros eventualmente passe por uma crise econômica que reduza em grande medida suas importações.

Ora, a integração regional na América do Sul deve ter um sentido estratégico muito maior e não pode ficar restrita apenas a questões de ordem comercial, para que, assim, os países da região disponham de uma inserção internacional ativa e mais soberana. Analisaremos neste estudo a adoção, pelos países sul-americanos, de uma Política Energética Comum — PEC, como uma estratégia viável de integração e de geração de desenvolvimento para esses países.

## INTEGRAÇÃO REGIONAL: BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA

### LIBERALISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

A aplicação do paradigma liberal à integração regional apresenta alguns inconvenientes, principalmente no que se refere à percepção dos temas que devam ser objeto da integração e do papel a ser ocupado pelos estados nesse processo. No que concerne à temática do processo de integração, o paradigma liberal apenas vislumbra o aspecto comercial da integração econômica. Entende-se a integração regional como um instrumento de liberalização de mercados a ser aplicado no âmbito de um bloco composto por alguns países.

Ao tratar da ideologia dos processos de integração implementados na América Latina, Schaposnik (1997, p. 39) afirma que *há um desacordo fundamental acerca do modelo, da ideologia desse modelo, dos objetivos e dos mecanismos que se devem instrumentar para cumprir os propósitos perseguidos*. Mais adiante, ao se referir à constante crise histórica enfrentada pela integração latino-americana, arremata:

É fácil advertir que as teorias neoclássicas impuseram-se finalmente e os resultados da crise que hoje estamos analisando advêm da aplicação de ideias de liberalização econômica e aplicação de princípios não localistas, na economia da América Latina (SCHAPOSNIK, 1997, p. 41).

Dessa forma, na integração latino-americana, sobretudo com a Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), na década de 1960, dimensionou-se de forma excessiva e inadequada o papel exercido pelo comércio intrarregional. Schaposnik (1997, p. 44) salienta que no *trânsito de um modelo comercialista de integração para um modelo de desenvolvimento econômico e social, há uma mudança muito importante*. Assim, a ausência de políticas estruturais comuns foi uma das razões da não sustentação da ALALC, assim como outros processos de integração, sequer enquanto processo de integração exclusivamente comercial.

Outro ponto fundamental à integração regional, a ser discutido no bojo do pensamento liberal, refere-se ao papel que deve ser desempenhado pelos entes estatais nesses processos de integração, se de apenas agentes em prol da liberalização do comércio regional ou de atores pró-ativos, fomentadores de uma integração lastreada não apenas em questões comerciais, mas também em estratégias econômicas, sociais, políticas e culturais. Essa controvérsia, existente no âmbito interno dos países, também deve ser suscitada no contexto da integração regional.

A lógica liberal é de que os Estados devem limitar sua atuação à garantia do livre comércio no seio da integração econômica, destacando o papel do capital privado nesse processo. No atual estágio da globalização econômica, esse posicionamento equivale à defesa de que se transfira às empresas transnacionais a responsabilidade por dirigir os rumos da integração latino-americana.

Nesses termos, é fundamental que seja discutida a configuração de um modelo político e econômico que venha a nortear a integração latino-americana. Esse modelo deverá passar necessariamente pelo protagonismo dos entes estatais e pela ampliação efetiva dos temas e dos setores a serem trabalhados nesse processo.

## PARADIGMA REGIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

Em contraposição ao paradigma liberal, pode-se falar num paradigma regional-desenvolvimentista para a integração latino-americana. Para tanto, são de grande relevância: 1) a participação ativa dos Estados na integração regional, atuando como fomentadores da integração e do desenvolvimento regional; e 2) a diversificação dos temas objeto da integração e seleção de setores estratégicos que merecem especial atenção e que, por essa razão, ensejam planejamento e implementação de longo prazo, o que deve ser feito por intermédio de uma política setorial comum à agenda dos países envolvidos.

### O PAPEL DO ESTADO NO PARADIGMA REGIONAL-DESENVOLVIMENTISTA DE INTEGRAÇÃO

A formulação de um paradigma de integração regional-desenvolvimentista não pode prescindir de uma exposição a respeito de que papel deve ser desempenhado pelos entes estatais num processo de integração regional e, particularmente, na integração latino-americana.

Assim, o paradigma regional-desenvolvimentista corresponde a um modelo no qual os Estados têm papel central na mobilização dos segmentos econômicos e sociais, dessa forma promovendo e dinamizando o ambiente de integração. No caso da América Latina, mais do que ocorre nos países desenvolvidos, a função indutora que têm os Estados nos

processos de integração regional é ainda mais fundamental para viabilizar e sustentar esse tipo de iniciativa.

Isso porque os países latino-americanos ainda não possuem seus setores produtivos tão desenvolvidos e internacionalizados como, por exemplo, o empresariado europeu e norte-americano. Logo, o papel que o Estado deve desempenhar na integração da América Latina é muito superior ao que exerceu na Europa, tanto em intensidade quanto em quantidade de setores socioeconômicos.

Assim, num processo de integração regional não se pode conceber os Estados enquanto meros signatários de acordos que apenas viabilizam a redução ou eliminação de barreiras ao livre comércio, seja porque eles têm a função essencial de fomentar permanentemente a integração, ou, ainda, porque a integração regional empreendida com vistas ao desenvolvimento não pode se restringir a meras questões comerciais.

No particular, percebe-se que há uma óbvia vinculação entre a percepção liberal de que o Estado tem um papel reduzido no processo de integração regional e a restrição da temática de integração às questões comerciais, tal como ocorre na América Latina. Ora, a partir do pressuposto de que o Estado deve ter uma atuação limitada no contexto da integração regional, deixando à iniciativa privada a responsabilidade de elevar os fluxos de comércio e capitais intrabloco, duas conclusões podem ser extraídas:

1) Essa ideologia exclui a possibilidade de que a integração regional se desenvolva em setores não rentáveis ou de rentabilidade muito demorada à iniciativa privada. Via de regra, esses investimentos são estratégicos, porquanto essenciais à sustentabilidade da integração no longo prazo, bem como à geração de desenvolvimento regional. Por exemplo, os setores energético e de infraestrutura de integração física demandam elevado volume de investimentos e dilatado tempo para proporcionar retorno. Assim, os Estados nacionais devem ter um papel bastante ativo na integração regional, sobretudo quando se trata de países não desenvolvidos.

2) Essa mesma lógica, ao delegar à iniciativa privada a atividade comercial, entendida como principal eixo da integração, retira dos Estados nacionais a função de conduzir os processos de integração dos quais fazem parte.

Dessa maneira, a integração regional baseada no modelo aplicado na América Latina carece de políticas regionais setoriais realizadas em conjunto pelos Estados, razão pela qual a própria existência desse tipo de processo integracionista fica condicionada tão somente à evolução do intercâmbio comercial entre os países envolvidos.

É de se supor, desse modo, que a integração regional, caso continue baseada apenas no comércio intrarregional, poderá estar fadada ao fracasso, tal como ocorreu em diversos processos de integração regional latino-americanos.

## **A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA DIANTE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA**

### **BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

No ano de 1960, foi criada a ALALC, formada por todos os países da América do Sul mais o México, que tinha o objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio. Nessa

época, os países da região alimentavam, com apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a expectativa de impulsionar o processo de industrialização.

Apesar de ter empreendido importantes iniciativas de integração numa América Latina quase completamente isolada, o grande objetivo da ALALC era a liberalização comercial entre seus países integrantes, razão pela qual *o processo de negociação das listas nacionais de produtos sujeitos ao comércio preferencial teve um início auspicioso e nos primeiros anos logrou incrementar rapidamente o número de preferências outorgadas* (ROSENTHAL, 1991, p. 62).

Com o passar do tempo, todavia, *o processo se tornou cada vez mais lento, até se tornar praticamente estancado a partir do fim da década de 1960* (ROSENTHAL, 1991, p. 62). Isso ocorreu justamente porque a ALALC se baseou numa perspectiva essencialmente comercialista e esse modelo não se sustentou por muito tempo, entrando em crise a partir do momento que *os países se mostraram cada vez menos dispostos a negociar* (ROSENTHAL, 1991, p. 62). Diante das dificuldades enfrentadas pela ALALC, foi concebido, em sua substituição, um novo modelo de integração que veio a ser denominado de Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A ALADI, que nos dizeres de Menezes e Penna Filho (2006, p. 17), *foi a alternativa encontrada para dizer formalmente que a tentativa de integração econômica continuava a existir*. Por esse motivo, todo o processo foi flexibilizado, pelo que não mais havia prazos rígidos para a eliminação de barreiras alfandegárias como antes. Manteve-se, portanto, foco prioritariamente nas questões relativas à liberalização comercial.

Já o Mercosul é uma estrutura de integração sub-regional criada a partir da formação de uma união aduaneira entre seus membros signatários, pelo que foi instituída uma Tarifa Externa Comum. Com isso não se pretende afirmar que o Mercosul seja um esquema de integração regional estritamente direcionado ao comércio, mas não há dúvida de que os demais temas não possuem a mesma visibilidade e atenção política que as questões comerciais nas negociações do bloco.

#### PRINCIPAIS CAUSAS DA INSUSTENTABILIDADE DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

A integração regional latino-americana, via de regra, pautou-se pela integração meramente comercial, o que sujeita a própria existência do processo ao volume das trocas de bens e serviços entre os países membros. Dessa forma, a integração é apenas pensada no curto prazo, em termos da liberalização comercial intrabloco, o que pressupõe uma reduzida participação do Estado nos rumos da integração, que caberia à iniciativa privada.

Com base nesse propósito de integração, aprofundado ainda mais na América Latina na década de 1980, em razão da assunção de modelos neoliberais, fica evidente que a integração latino-americana é vulnerável e frágil por estar constantemente sujeita a retrocessos oriundos de eventuais adversidades da economia mundial. Por esse motivo, para que se alcance um modelo integracionista sustentável, deve ser ampliado o espectro da integração entre os países da América Latina, viabilizando, com isso, a criação de vínculos em diversos setores econômicos, de infraestrutura, sociais, políticos e culturais que mantenha

viva e intensa a integração regional mesmo em momentos de crise econômica e decorrente redução dos níveis de intercâmbio comercial.

Apenas dessa maneira se poderá pôr em prática a verdadeira dimensão que deve ter a integração para os países latino-americanos, *originalmente pensada como instrumento de defesa coletiva contra as adversidades surgidas no setor externo, hoje tende a ser concebida como um elemento mais ofensivo, que contribua para melhorar a inserção internacional da América Latina* (ROSENTHAL, 1991, p. 67). A integração, portanto, não é apenas um instrumento de relevância defensiva, mas um elemento de importância ativa para o desenvolvimento latino-americano, que passa, necessariamente, por uma inserção internacional política e economicamente soberana para a região.

Ademais, vale mencionar o fundamental papel que têm os Estados nacionais latino-americanos na condução da integração regional e no planejamento de políticas setoriais comuns que nortearão o desenvolvimento das diferentes áreas de interesse prioritário regional. De outro lado, é fundamental o direcionamento de esforços para a concepção e execução de uma política setorial específica que contemple a temática de integração mais relevante para os países, para que, assim, essa possa servir enquanto eixo ou norte de todo o processo.

#### A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM COMO EIXO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA: UMA QUESTÃO POLÍTICA IMPORTANTE

A Política Agrícola Comum (PAC) é uma das políticas públicas comunitárias idealizadas pelo Tratado da Comunidade Europeia. De acordo com Lessa (2003, p.171), essa é *a mais complexa das políticas comunitárias, na qual se observa a maior transferência de competências nacionais para instâncias supranacionais*. Isso porque a política agrícola é aquela que mais absorve recursos do orçamento comunitário, que tem quase a metade dos seus recursos comprometidos com a política de subsídios agrícolas.

Considerada de forma objetiva, a relevância conferida à PAC no âmbito da União Europeia parece excessiva, sobretudo porque a agricultura apenas corresponde a 2,5% do seu PIB e a 5,2% dos empregos (PORTO, FLÔRES JR., 2006, p. 136-140).

A despeito dessa aparente contradição, há muitos fundamentos que justificam a manutenção da PAC no lugar de destaque em que se encontra dentre as políticas públicas comunitárias. A questão da segurança alimentar no pós-Segunda Guerra foi um dos fatores que mais impulsionou a idealização de uma política agrícola comum. De outro lado, as necessidades de proteger as tradições de produção e controlar as pressões sociais decorrentes do êxodo rural também contribuíram para isso.

O enfrentamento dessas questões de forma conjunta tem permitido aos países europeus a elaboração de mecanismos mais eficientes do que aqueles que poderiam ser elaborados no âmbito de cada Estado isoladamente. Isso porque com a atuação conjunta *ganha-se um peso e uma projeção imponentes que tornam a PAC não propriamente inatacável frente a terceiros países, mas certamente uma realidade difícil de ser relativizada* (LESSA, 2003, p. 172).

Nesse esteio, pode-se perceber dois importantes efeitos que decorrem da criação e do fortalecimento de blocos de países por intermédio de um eixo temático. De um lado, a adoção comunitária de uma política, enquanto resultado da aproximação política entre Estados, confere maior articulação e eficiência à implementação de um objetivo setorial. De outro lado, a própria política comunitária retroalimenta o processo de integração política, uma vez que cria e aprofunda vínculos entre os Estados que a adotam.

A PAC, assim, se tornou um dos mais significativos eixos da integração política e econômica europeia. Dessa forma, a instituição de uma política altamente protecionista e intervencionista, no seio de um processo de integração regional calcado em paradigmas liberais, revela o fundamental papel que o Estado desempenha, mesmo quando o objetivo é fortalecer instituições e mecanismos supranacionais que se adequam à livre circulação de mercadorias, bens e serviços. Dessa maneira, a experiência de integração europeia em boa medida se enquadra na perspectiva regional-desenvolvimentista, analisada no capítulo anterior.

No que concerne à América Latina, todavia, é fundamental que a região avance na concepção e execução de políticas comunitárias setoriais com o objetivo de construir bases sólidas para o desenvolvimento sustentado da integração latino-americana, no bojo dos esquemas de integração já existentes ou, ainda, por intermédio da criação de um novo processo de integração que tenha uma política setorial como norte das ações políticas.

#### DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA À INTEGRAÇÃO POLÍTICA: A ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA ENERGÉTICA COMUM COMO EIXO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

Conforme mencionado anteriormente, as experiências de integração regional latino-americanas, por diversos fatores já analisados, têm, em geral, confluído para uma situação de apatia ou debilidade que caracteriza a insustentabilidade dos modelos de integração geralmente adotados. De outro lado, a experiência de integração europeia, sobretudo o processo que originou a atual União Europeia (UE) pode contribuir, em boa medida, para a superação de alguns obstáculos postos a uma maior convergência política na América do Sul.

Nesse sentido, pode-se mencionar o papel que teve a PAC para a consolidação política da UE, servindo como importante eixo de sustentação do processo de integração como um todo, conforme analisado no capítulo anterior. Além da PAC, como exemplo exitoso de integração regional setorial pode-se ainda remeter à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), esquema de integração voltado ao setor energético que teve significativa influência nos rumos da integração política da Europa.

Com relação à América do Sul, comparativamente à experiência europeia, percebe-se que a região tem um expressivo potencial de avanço na sua integração, desde que o processo seja conduzido com base num modelo regional-desenvolvimentista. Além disso, é fundamental que os países sul-americanos perfilhem conjuntamente a ideia de criação de uma vigorosa política setorial que guie e sustente o processo de aproximação regional, uma vez que esse naturalmente encontrará muitos óbices ao seu desenvolvimento.

Assim, o setor energético desponta como sendo de grande oportunidade para que os países sul-americanos possam convergir ações e esforços com o objetivo de instituírem uma Política Energética Comum (PEC), que se torne o principal eixo da integração regional. Esse setor é altamente relevante para a América do Sul por duas razões principais. Por um lado, os países da região têm um importante potencial energético, assentado numa grande diversidade de fontes energéticas, bem como um expressivo volume de recursos existentes para cada fonte.

De outro lado, os recursos energéticos, contemporaneamente, são imprescindíveis ao desenvolvimento econômico de qualquer país, sobretudo à manutenção da posição galgada pelos países desenvolvidos. Assim, parece inconveniente que os países sul-americanos continuem exportando seus recursos energéticos de forma absolutamente aleatória e descoordenada, quando poderiam utilizar seu potencial na área de energia para impulsionar o desenvolvimento regional.

Deve-se mencionar, ainda, que uma PEC mostra-se viável no atual contexto sul-americano, além de ter potencial de ser extremamente salutar para a região. De acordo com Schaposnik:

O setor público, em muitos países, já tem uma posição dominante em muitos subsectores estratégicos que podem ser ampliados à ordem regional, aumentando, dessa forma, sua eficiência. Não há dúvida de que isso já é possível no setor de serviços de transporte, de energia, de produção de petróleo (...). (1997. p.143).

A ação conjunta dos Estados sul-americanos no estratégico setor de energia, dessa forma, elevaria a eficiência das políticas nacionais já existentes, além de ter a possibilidade de criar mecanismos regionais de articulação setorial, fortalecendo ainda mais a posição sul-americana nos mercados de energéticos.

São essas perspectivas que devem estimular a América do Sul a cerrar fileiras em torno de uma Política Energética Comum que, além de servir ao desenvolvimento regional por intermédio de uma atuação internacionalmente coordenada, poderá tornar-se o eixo principal de condução da aproximação política sul-americana. Desse modo, uma eventual implementação exitosa da PEC na América do Sul poderia conferir intenso e renovado ânimo à integração política regional, pelo que o sucesso da integração energética setorial “transbordaria” para o processo político, tal como ocorreu com a PAC na Europa.

#### **BREVE ANÁLISE DO POTENCIAL ENERGÉTICO DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS**

De acordo com dados de 2006, a América Latina como um todo foi responsável por 9,0% da produção mundial de óleo bruto, percentual quase duas vezes maior do que o da China (4,7%) e duas vezes superior à produção da Ásia (excluindo-se a China, 4,5%). No contexto sul-americano, destaca-se a Venezuela como oitavo produtor mundial de óleo bruto (3,8%) e sétimo maior exportador desse importante recurso energético (IEA, 2007). Já no que concerne às reservas de petróleo, o conjunto da América Latina respondia, em 2006, por aproximadamente 10% das reservas mundiais, um número bastante expressivo no cenário internacional (OPEP, 2006).

O conjunto da América Latina também possui reservas importantíssimas de gás natural, equivalente a 4,9% das reservas mundiais. Nesse caso, destaca-se a Venezuela, com mais da metade de todas as reservas da região, bem como a Bolívia e a Argentina, com menores, porém expressivos, estoques dessa fonte energética (OPEP, 2006). O setor de gás é muito relevante para a integração sul-americana, sobretudo porque tem capacidade para atender à demanda energética de uma série de indústrias, para abastecer frotas de veículos, para mover usinas termoeletricas destinadas à produção de eletricidade, suprir a demanda dos consumidores residenciais, entre outros.

Vale ainda salientar que a utilização de gás natural viabiliza a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa e, conseqüentemente, contribui para a preservação do meio ambiente.

Por essas razões, a América do Sul deve caminhar de forma determinada para aumentar a integração física entre os centros produtores e consumidores de gás natural, superando, assim, os significativos entraves logísticos que atualmente restringem o comércio de energéticos na região.

A energia hidroelétrica, por sua vez, tem na América do Sul grandes oportunidades de expansão, inclusive por meio da celebração de parcerias entre os países sul-americanos, a exemplo do que ocorreu há cerca de 40 anos com a criação da Usina Hidroelétrica de Itaipu.

Com efeito, há ainda os combustíveis renováveis, que vêm sendo cada vez mais discutidos no mundo. Entre eles, destaca-se, na atualidade, o etanol, que poderá, em um futuro não muito distante, ter grande importância para o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul. Em primeiro lugar, porque o Brasil é o maior produtor e detentor de tecnologia desse tipo de combustível. De acordo com a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), em 2006, o uso de etanol no Brasil atingiu 13,4 milhões de metros cúbicos, correspondendo a cerca de 40% do combustível utilizado em motores automotivos (UNICA, 2007). Os produtos energéticos oriundos da cana-de-açúcar também possuem expressiva representatividade na estrutura de toda a oferta brasileira de energia, da ordem de 14,5% em 2006, percentual bastante superior ao ocupado pelo gás natural, de 9,6% (MME, 2007).

Em suma, essa breve listagem das fontes energéticas predominantes na América do Sul já é suficiente para demonstrar que a região tem um efetivo potencial para beneficiar-se disso por meio de uma política setorial que contribuiria para o seu desenvolvimento socioeconômico e fortalecimento político internacional. Para que todo esse potencial seja adequadamente explorado, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul, a questão energética deverá ser prioridade de um esquema de integração regional abrangente tanto nos países que o compõe quanto na temática abordada. Sugere-se, portanto, que uma Política Energética Comum seja gestada no âmbito da recém-criada Comunidade Sul-Americana de Nações.

#### **A COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES E A AMPLIAÇÃO DAS PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Em dezembro de 2004, durante a III Reunião da Cúpula da América do Sul, realizada no Peru, surgiu a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A Declaração de Cuzco,



emitida após o evento, marcou a possibilidade de os 12 países sul-americanos se desenvolverem em um espaço integrado. A Declaração de Cuzco teve, ainda, o mérito de tentar superar a perspectiva de integração predominantemente comercial, conferindo nítida ênfase à integração física, energética e de comunicações na América do Sul.

No bojo da CASA, em setembro de 2005, reuniram-se em Caracas os ministros da Energia dos países envolvidos nessa iniciativa. A Declaração de Caracas, em seu preâmbulo, reconheceu que “apesar dos avanços que ocorreram em matéria de integração energética na América do Sul e do enorme potencial em recursos energéticos que possui a região, a América do Sul enfrenta ainda sérios desafios para assegurar o abastecimento energético” (MRE, 2007).

A mencionada Declaração enfatiza a proposta, feita pela Venezuela, de criação da Petroamérica, uma estratégia regional que seria voltada ao fortalecimento do setor energético como um todo (não apenas hidrocarbonetos). De acordo com a Declaração, “a estratégia Petroamérica busca ser um facilitador geopolítico fundamentado na identificação de mecanismos de cooperação e integração energética” (MRE, 2007), tendo por objetivo “ser um acordo multilateral para a coordenação de políticas energéticas com a finalidade de promover a integração regional e agilizar a tomada de decisões que conduzam à bem-sucedida culminação dos processos de integração” (MRE, 2007).

Dessa maneira, esse documento manifesta um novo e importante direcionamento na condução do relacionamento entre os países sul-americanos, conferindo relevância ao setor energético enquanto tema que, por haverem interesses convergentes, aproxima os países da região, tendo, assim, potencial para constituir um eixo fundamental da integração da América do Sul. Posteriormente, em abril de 2007, foi realizada a Cúpula Energética da CASA, que reuniu, na Ilha de Margarita, Venezuela, os chefes de Estado e de governo dos 12 Estados soberanos da América do Sul para discutir a integração energética regional.

A integração energética sul-americana, assim, é entendida como importante para o desenvolvimento regional de um setor específico (energético), mas também como instrumento de convergência de interesses e ações concretas que culminem com a consolidação da CASA para que se alcance a unidade sul-americana.

Assim, negociações preliminares que envolvem principalmente o Brasil, a Argentina e a Venezuela para a implementação do *Gasoduto do Sul*, uma obra que consumiria aproximadamente 20 bilhões de dólares e que teria uma extensão entre 7 a 9 mil quilômetros, passando por boa parte dos países sul-americanos (GAWORA, 2006).

A realização do Gasoduto do Sul, por ora, ainda depende da aprovação dos países interessados nessa iniciativa. No particular, ingresso da Venezuela no Mercosul e a aproximação desse bloco com a Comunidade Andina poderá contribuir para o avanço das negociações. De antemão, pode-se afirmar que o projeto tem expressivo potencial de aprofundar sobremaneira a integração regional sul-americana a partir da integração energética, o que fortaleceria a União de Nações Latino-Americanas (UNASUL), rumo a sua institucionalização.

Dessa forma, a integração energética sul-americana tem caminhado de forma relativamente satisfatória, a partir, inclusive, da percepção de que esse pode ser um setor

que venha a constituir um eixo da integração sul-americana. A despeito disso, carece a integração energética sul-americana de uma política supranacional consistente e com objetivos bem definidos que balize a ação conjunta dos Estados. A ausência de planejamento compartilhado para o setor, por sua vez, tem levado a uma falta de coordenação e coesão que tem dificultado o desenvolvimento de ações concretas nessa área, a exemplo da integração física das matrizes energéticas sul-americanas.

As recentes movimentações, sobretudo do Brasil e da Venezuela, no sentido de intensificar a integração energética regional, contudo, apontam para uma perspectiva auspiciosa para a América do Sul. Desde que essas iniciativas com o tempo mostrem não atenderem apenas ao exercício de retórica dos líderes políticos sul-americanos, a região terá na integração energética um instrumento de grande utilidade para a consolidação da sua união política e econômica.

#### LINHAS GERAIS PARA A AÇÃO CONJUNTA DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS NO SETOR ENERGÉTICO

Para que os países sul-americanos avancem na construção de uma efetiva Política Energética Comum, as iniciativas tomadas nessa área devem ser coordenadas e sistêmicas, tendo em conta a complementaridade existente entre as matrizes energéticas dos países sul-americanos.

Além disso, a integração energética sul-americana é premente para atender à crescente demanda de energia originada pelo crescimento econômico da própria região. No particular, o Brasil e a Argentina, as duas economias mais pujantes da região, investiram aquém do necessário em infraestrutura energética nas últimas décadas, o que tornou seu desenvolvimento dependente da importação de energéticos dos países vizinhos, como Bolívia, Venezuela e Peru. Dessa forma, a convergência da América do Sul nesse tema é também fundamental sob o ponto de vista do suprimento do mercado regional de energéticos, especialmente em relação ao abastecimento de gás natural.

A integração energética sul-americana, portanto, deve partir da formulação de uma Política Energética Comum (PEC) que estabeleça as diretrizes de atuação conjunta dos países, com ações, objetivos e metas bem definidos. No que concerne às ações nesse sentido, propõe-se: 1) a constituição de um fundo regional de fomento à integração da infraestrutura energética sul-americana; 2) o aprofundamento da cooperação entre os países da região em matéria energética, envolvendo, inclusive, transferência de tecnologias; 3) o estabelecimento de vínculos entre as empresas estatais de energia que possibilitem a permanente articulação nos mercados internacionais e o desenvolvimento de parcerias; 4) implementação, no bojo da PEC, de uma bolsa de valores voltada ao mercado regional de *commodities* energéticas; 5) a articulação de posicionamentos concertados no plano internacional no que se refere à dinâmica dos mercados energéticos; 6) a criação de um fórum permanente para conduzir e avaliar a PEC, composto pelos chefes de Estado da região, bem como pelos ministros de Energia dos Estados e pelos presidentes das companhias estatais do setor energético.

## DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA À INTEGRAÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL

A adoção de uma política energética comum, além de importante para o desenvolvimento dos países, pode, ainda, ser muito útil como eixo setorial da integração sul-americana. Esse aspecto remete à experiência da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1951, que veio a ser o embrião da atual integração europeia. De acordo com Porto e Flôres Jr. (2006, p. 15), a CECA, a partir de uma perspectiva setorial, viabilizou um espaço de negociação entre seus países-membros, abrindo caminho ao movimento maior de integração iniciado com a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Ainda de acordo com aqueles autores, *na formação da CECA foi determinante o reconhecimento da importância estratégica dos dois setores (carvão e aço) dos pontos de vista econômico e militar, devendo por isso ser colocados sob responsabilidade comunitária* (PORTO, FLÔRES JR., 2006, p. 165). Desse modo, atendendo aos seus interesses estratégicos de então, os países fundadores da CECA entre si estabeleceram uma política comum que, além do aço, cuidava da fonte energética então dominante, o carvão, cujas reservas suscitavam conflitos entre os países. Os países precursores da CECA, portanto, utilizaram, com êxito, a integração regional num setor específico como instrumento de superação dos conflitos regionais e de convergência de interesses e esforços políticos.

Conforme já referido, a Política Agrícola Comum no âmbito da CEE também contribuiu de forma bastante expressiva como eixo para a consolidação política da integração daquele processo, que culminou com a atual União Europeia.

Essas experiências europeias partiram de uma percepção ampla da integração regional, não se restringindo à aplicação de mecanismos de liberalização do comércio e da economia regional. De forma contrária, a integração europeia prezou por uma *cautelosa seleção de setores ou esferas a serem integradas* (BIEBER, 1993, p. 8), seleção essa que foi funcional à continuidade e ao aprofundamento da integração. Nesse aspecto, a América do Sul não teve uma experiência semelhante à europeia:

(...) a prática integracionista ficou reduzida a exercícios técnico-burocráticos sobre reduções alfandegárias e sobre projetos conjuntos de cooperação na área industrial, como aconteceu no caso do Pacto Andino e, mais recentemente, no contexto do Mercosul, sem que essas ações chegassem a atingir uma projeção verdadeiramente político-histórica (BIEBER, 1993, p. 9).

Assim, a proposta ora apresentada de adoção da PEC na América do Sul pode ser justificada essencialmente pela necessidade de utilização mais adequada do elevado potencial energético detido pelos países sul-americanos. Dessa forma, para dentro da região, é salutar que os países sul-americanos intensifiquem a integração das suas matrizes energéticas visando a aumentar o intercâmbio de recursos. Para fora, é premente a articulação sistêmica do posicionamento sul-americano nos mercados energéticos internacionais. Os resultados dessas medidas poderiam ser, respectivamente, 1) a estabilização do mercado regional de energia (oferta e demanda), criando condições para a sustentabilidade do crescimento econômico nos países; e 2) o fortalecimento da América do Sul no cenário internacional enquanto *global player* coeso e integrado ao setor energético.

Além desses resultados, relacionados ao setor energético propriamente dito, o sucesso da PEC poderia “transbordar” para a integração política sul-americana, uma vez que criaria um novo patamar de negociações entre os países da região, consubstanciado pelo êxito da integração num setor extremamente estratégico para o desenvolvimento socioeconômico nacional (vide as experiências da PAC e da CECA, anteriormente analisadas).

Vale mencionar que a proposta de implementação de uma política setorial, a exemplo da PEC, obviamente, não solucionará os crônicos problemas de desenvolvimento e inserção internacional existentes na América do Sul. Uma política energética consistente no âmbito regional, contudo, contribuiria para a retomada, nos países sul-americanos, do poder decisório do Estado sobre seus próprios rumos, tendo em conta um modelo de integração regional-desenvolvimentista.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade socioeconômica atualmente posta na América do Sul é desafiadora e demanda uma atuação ativa, articulada e compartilhada dos Estados nacionais. Com isso, a região poderá usufruir melhor dos seus significativos recursos naturais, entre os quais têm grande relevância os recursos energéticos. Essa afirmação parte da constatação de que à América do Sul não cabe mais o papel de periferia do sistema internacional, mas de protagonista, *pari passu* com as grandes potências mundiais.

Isolados, contudo, os Estados sul-americanos permanecerão subordinados a políticas e diretrizes originárias do exterior e que, sem adequar-se à realidade regional, historicamente têm sobrestado o desenvolvimento socioeconômico desses países.

A integração regional, pois, pode desempenhar um importante papel no contexto da América do Sul, sobretudo se for superada a noção de que o paradigma liberal é o único norte da integração, percebendo-se que com base nesse a integração fica subordinada à evolução das trocas comerciais entre os países. Ao contrário das experiências vividas no passado recente da integração sul-americana, a PEC pressupõe a atuação dos Estados como atores centrais da integração regional.

Partindo desses pressupostos, a Política Energética Comum proposta neste trabalho pode contribuir em boa medida como instrumento de superação de dois permanentes entraves ao desenvolvimento sul-americano: a dependência externa e o isolacionismo. Conforme mencionado, a PEC poderá alçar a América do Sul a uma nova condição no sistema internacional, mais soberana, autônoma e ativa. De outro lado, essa política setorial criaria mecanismos de aproximação entre os países da região que, com o tempo, poderiam cooperar com o processo político sul-americano, fomentando-o.

A PEC, nesse sentido, é proposta enquanto política-eixo da integração sul-americana, criando externalidades positivas para o conjunto das relações políticas estabelecidas entre os países que vierem a adotá-la.

No que concerne às linhas gerais propostas neste trabalho para a ação dos Estados sul-americanos no setor energético, essas constituem apenas sugestões e provocações, uma

vez que, tratando-se de um setor técnico de extrema complexidade, apenas análises mais apuradas poderiam encaminhar propostas efetivamente factíveis.

Os pontos levantados, todavia, servem à reflexão da gama de possibilidades e estratégias, ainda inexploradas, que estão à disposição dos países sul-americanos no setor energético. Além disso, ainda que estudos técnicos de qualidade venham a ser elaborados, a concretude de tudo que for proposto dependerá da ação efetiva dos líderes políticos, que se manifestam por meio de seus Estados, e atendendo às diretrizes almejadas pelo povo sul-americano.

Por fim, as questões aqui tratadas servem, ainda, como provocação diante da grande contradição sul-americana, região que possui significativos recursos naturais, uma expressiva população, um território vasto, etc., e, a despeito disso, não tem conseguido superar históricas desigualdades sociais que a impedem de se tornar uma região desenvolvida.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Uma perspectiva otimista para a energia*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4247>> Acesso em: 20.10.2007.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A América do Sul em movimento*. Rio de Janeiro: FUNAG, IPRI, 2006.
- BIEBER, León E. Europa e América Latina: análise comparativa dos processos históricos de integração. *RBPI*, n. 1, 1993.
- BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM/USP*, n. 1, 2002.
- CARÍSIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da UE e os interesses brasileiros*. Brasília: IRBr, Funag, 2006.
- GAWORA, Dieter. O gasoduto Venezuela — Brasil — Argentina. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 60, maio 2006.
- HOLLANDA FILHO, S. B. Livre comércio *versus* protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 33-75, 1998.
- IEA. *Key world energy statistics 2007*. Paris: OECD, 2007.
- LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.
- MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>>. Acesso em: 19.11.2007.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. MME. *Balanço Energético Nacional 2007*. Resultados Preliminares. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/frontSide/site/view.do?viewPublicationId=14131&viewPublicationTypeId=9&queryUrl=http%3A%2F%2Fwww.mme.gov.br%2Fsite%2Fsearch.do%3Fquery%3Dben>> Acesso em: 22.11.2007.
- MRE. *Declaração de Caracas*. Disponível em: <<http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/declaracao-de-caracas-no-ambito-da-i-reuniao-de-ministros-de-energia-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes>> Acesso em: 22.10.2007.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Margarita*. Disponível em: <<http://www.flacso.org.br/index.php?id=1611>>  
Acesso em: 22.10.2007.

MUÑOZ, Guillermo Maya. Proteccionismo agrícola y dumping social. *Investigación Económica*, v. LVII, n. 219, p. 85-13, ene./mar. 1997.

OCDE. *Agricultural policies in OECD countries — at a glance 2006*. Paris: OCDE, 2006.

OPEP. Organização dos Países Exportadores de Petróleo. *Annual Statistical Bulletin 2006*. Viena: OPEC, 2006.

PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del Mercosur: zona de livre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). *Mercosul: quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

PETROBRÁS. Petróleo Brasileiro S/A. *Área de Negócios de Exploração & Produção — E&P*. Disponível em: <[http://www2.petrobras.com.br/portal/frame.asp?pagina=/Petrobras/portugues/perfil/per\\_atuacao.htm&lang=pt&area=petrobras](http://www2.petrobras.com.br/portal/frame.asp?pagina=/Petrobras/portugues/perfil/per_atuacao.htm&lang=pt&area=petrobras)> Acesso em: 22.10.2007.

PORTO, Manoel Carlos Lopes; FLÔRES JR., Renato Galvão. *Teoria e políticas de integração na União Europeia e no Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROSENTHAL, Gert. Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 113, p. 60-66, may./jun. 1991.

RUAS, José Augusto Gaspar. Elementos para uma nova agenda de pesquisas de integração energética no Mercosul: o caso da indústria de gás natural. In: *Energia para o Mercosul: edição 2004 do Prêmio Mercosul de Ciência e Tecnologia*. Brasília: UNESCO, 2005.

SCHAPOSNIK, Eduardo C. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: UFSC, 1997.

SICA, Dante. Mercosur evolución y perspectivas. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). *Mercosul: quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p.45-99.

STANGANELLI, Isabel; REYES, M. Integración de las redes de gás natural en el Cono Sur. In: LIMA, M. C.; MEDEIROS, M. A. (orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez, 2000.

ÚNICA. *Produção e uso do etanol combustível no Brasil*. São Paulo: Unica, 2007.

