

CADERNOS PROLAM/USP

13

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES



USP

LT⁺_R



AVANÇOS E RECUOS DO MERCOSUL: UM BALANÇO RECENTE DOS SEUS OBJETIVOS E RESULTADOS

João Batista Pamplona^(*)
Juliana Fernanda Alves da Fonseca^(**)

Resumo: Este artigo objetiva avaliar em que medida os objetivos estabelecidos na constituição e evolução do Mercosul foram cumpridos, para dessa forma identificar ou não a existência de uma crise no esquema de integração regional. Quatro fases são identificadas na trajetória do Mercosul. A primeira (1991 a 1994) foi um período de avanços e consolidação do Bloco. A segunda fase (1995 a 1998) foi marcada por uma agenda mais complexa e conflituosa, mas a implementação da Tarifa Externa Comum representou avanço na integração comercial. Na terceira (1999 a 2002), deflagrou-se na região uma conjuntura de recessão e incerteza, com o comércio intrabloco sofrendo forte redução. Foi uma fase de crise para a integração. A quarta fase (2003 a 2007) foi caracterizada por forte crescimento do comércio intrabloco e a existência de conflitos que refletiram muito mais a intensificação do processo de integração do que sua crise.

Palavras-chave: Mercosul, Objetivos e Fases do Mercosul, Integração Econômica, Tarifa Externa Comum, Comércio Intrabloco.

Abstract: This article aims to evaluate in which ways the established objectives in the constitution and evolution of the Mercosur have been fulfilled, so that it would be possible to identify or not the existence of a crisis in the project of regional integration. Four stages are identified in the trajectory of the Mercosur. The first one (1991 — 1994) was a period of progress and consolidation of the block. The second stage (1995 — 1998) was stressed by a more complex and unsettled agenda but the implementation of the TEC represented progress in the commercial integration. During the third one (1999 — 2002) an uncertainty and recession conjuncture exploded in the region. The intrabloc trade suffered strong reduction. It was a stage of crisis for the integration. The fourth stage (2003 — 2005) was characterized by a strong growth of the intrabloc trade and the existence of conflicts which reflected a lot more the intensification of the integration process than its crisis.

Keywords: Mercosur, Objectives and Stages of the Mercosur, Economic Integration, Common External Tariff.

(*) Professor doutor do Departamento de Economia da PUC-SP. E-mail: pamplona@pucsp.br.

(**) Economista pela PUC-SP. E-mail: juli.fonseca@uol.com.br. Recebido em: 2.7.08 e aceito em: 4.9.08.

INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constituído por meio da assinatura do Tratado de Assunção, que em março de 2008 completou 17 anos de existência. No decorrer deste período, o Mercosul passou por momentos contraditórios: fases em que as expectativas com relação ao seu futuro foram muito favoráveis e momentos em que estas foram consideravelmente pessimistas.

O Mercosul se apresenta como uma grande oportunidade para os países da América do Sul expandirem seus mercados, ampliando economias de escala; aumentarem a mobilidade dos seus fatores de produção, permitindo uma melhor utilização de recursos escassos; intensificarem a concorrência dentro da área integrada, obtendo ganhos de eficiência⁽¹⁾; ampliarem suas conexões econômicas e políticas, gerando maior poder de negociação extrabloco e maior estabilidade intrabloco.

Um aspecto importante do processo de aproximação dos países sul-americanos é que este se deu em conjunto com a redemocratização de suas sociedades, o que foi primordial para possibilitar a formação e a manutenção do bloco regional. Ademais, fatos como a associação da Colômbia, do Equador, do Peru, do Chile e da Bolívia ao bloco e a adesão da Venezuela em 2006 como país-membro do Mercosul, reforçam a afirmação de muitos que consideram o esquema de integração da região irreversível.

No entanto, o contexto atual, caracterizado entre outros pelas negociações entre o Uruguai e os Estados Unidos da América para um acordo de preferências comerciais bilaterais, pelo conflito entre o Uruguai e a Argentina com relação à construção de duas plantas de celulose na fronteira destes países e pela decisão do governo boliviano que nacionalizou os ativos da empresa Petróleo Brasileiro S/A., revela a importância de uma avaliação do processo de integração da região sul-americana, pois estes fatos trazem à tona a seguinte questão: a conjuntura atual é um indicativo de que o processo de integração da região está em crise? E, conseqüentemente, no caso da resposta ser positiva, qual é a dimensão desta crise?

O objetivo central deste artigo é avaliar em que medida os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e no decorrer do processo de constituição do bloco estão sendo cumpridos, para assim diagnosticar a existência ou não de uma crise no esquema de integração da região. Os objetivos secundários correspondem à revisão do processo de formação do Mercosul e à atualização dos objetivos e instrumentos do bloco, tendo em vista as modificações ocorridas no período de 1991 a 2007.

O procedimento de pesquisa consiste da pesquisa bibliográfica que engloba a seleção, a análise, o resumo, a complementação e a confrontação de referências bibliográficas amplas e atualizadas, das quais são extraídas interpretações de autores, informações de documentos e estatísticas sobre o comércio internacional na região.

(1) Os efeitos dinâmicos do processo de integração econômica, para o Mercosul e outros casos, são detalhadamente apresentados em Salvatore (2000), Appleyard e Field Jr. (2001), Constâncio (2005).

Com o intuito de alcançar o objetivo proposto, este artigo está dividido em três partes, além da introdução e conclusão. O primeiro tópico trata dos fatos que antecederam à constituição do bloco regional e os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção. O segundo apresenta a evolução dos objetivos do Mercosul em sua primeira década (1991 a 1998) e os acontecimentos transcorridos no período, que permitem avaliar se os principais objetivos do bloco foram cumpridos ou não. O terceiro tópico complementa a análise e, neste sentido, aborda a evolução dos objetivos do Mercosul no período recente (1999 a 2007) e os fatos do período que refletem os sucessos e insucessos do bloco no alcance dos seus objetivos.

ORIGEM DO MERCOSUL E OS OBJETIVOS INICIAIS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

Brasil e Argentina inauguraram o processo de integração econômica da região, em 1986, por meio da assinatura da “Ata para Integração Brasil-Argentina”, na qual foi instituído o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Após obterem resultados positivos e promissores, os dois países estabeleceram, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que tinha o intuito maior de promover um espaço econômico comum. (ALMEIDA, 1998, p. 45-46)

E, em 26 de março de 1991, após outros acordos e uma considerável repercussão regional, os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai constituíram, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul, o qual passou a conduzir as relações econômico-comerciais dos quatro países. (ALMEIDA, 1998, p. 46-47)

O propósito inicial do Tratado de Assunção era estabelecer o Mercado Comum do Sul até 31 de dezembro de 1994, o que implicava na:

- eliminação dos direitos alfandegários e das restrições não tarifárias à circulação das mercadorias, com o intuito de promover a livre-circulação dos bens, serviços e fatores produtivos entre os países-membros;
- instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC), adoção de uma política comercial comum em relação ao resto do mundo e também coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais dos países-membros, para, assim, garantir adequadas condições de concorrência;
- harmonização das legislações, nas áreas pertinentes, para, deste modo, fortalecer o processo de integração.

A fim de facilitar a constituição do Mercosul e, neste sentido, alcançar seus objetivos, o Tratado de Assunção instituiu:

- um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda;

- um programa de liberalização comercial progressivo, com o intuito de se obter tarifa zero para todo o comércio intrabloco, até 31 de dezembro de 1994;
- a coordenação das políticas macroeconômicas da região;
- listas de exceções aos produtos sensíveis da economia de cada país ao programa de liberalização comercial;
- a adoção de acordos setoriais;
- uma TEC com o objetivo de aumentar a competitividade dos países-membros por meio de políticas comerciais e investimentos conjuntos.

Ademais, no lugar de uma institucionalidade supranacional, os quatro países decidiram adotar mecanismos de caráter intergovernamental.

O DESENVOLVIMENTO INICIAL DO MERCOSUL: A PRIMEIRA DÉCADA (1991 A 1998)

A EVOLUÇÃO DOS OBJETIVOS NA PRIMEIRA DÉCADA (1991 A 1998)

Almeida (1998, p. 88-92) e Muarrek (2004, p. 26-32, 169-171) revelam que após a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, as negociações evoluíram e, neste sentido, os países-membros modificaram parcialmente o tratado e estabeleceram novos desafios.

Em 14 de outubro de 1992, os países-membros aprovaram o Cronograma de *Las Leñas*, com o intuito de estabelecer prazos para a realização dos compromissos firmados no Tratado de Assunção. Neste sentido, o cronograma definiu as prioridades e os instrumentos da integração com base na avaliação das assimetrias existentes entre os países-membros.

Em 17 de dezembro de 1994, foi aprovado o Protocolo de Ouro Preto, relativo aos aspectos institucionais do Mercosul, o qual modificou parcialmente o Tratado de Assunção e conferiu personalidade jurídica internacional ao bloco.

No mesmo mês (dezembro de 1994), os países-membros acordaram sobre a Tarifa Externa Comum, a qual visava equalizar as alíquotas destes com relação a terceiros. Neste sentido, os quatro países decidiram estabelecer a TEC em janeiro de 1995. No entanto, devido a diferenças de estrutura e de graus de desenvolvimento industrial entre o Brasil e os demais sócios, os países partícipes defiram, para um período denominado de “fase de convergência”, ou seja, até 2001-2006, listas nacionais de exclusão à TEC, as quais eram compostas, por exemplo, de bens de capital e informática.

Ademais, neste ano (1994), os sócios fixaram, dentro do Programa de Liberalização Automática, por conta de um conjunto de produtos sensíveis, um “novo” calendário automático de eliminação de tarifas, com prazo, para adequação, até, no máximo, janeiro de 2000. (BOUZAS, 2001, p. 3)

Em 24 de julho de 1998, durante a XIV Reunião de Cúpula do Mercosul, os países-membros e os países-membros associados (Bolívia e Chile) assinaram o Protocolo de

Ushuaia, o qual estabeleceu que, necessariamente, para participar do bloco, os países possuam regimes democráticos.

O DESENVOLVIMENTO INICIAL DO MERCOSUL: UM PANORAMA DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA DÉCADA

Segundo Bouzas (2001, p. 1-2), a trajetória do Mercosul, durante a sua primeira década de existência, pode ser dividida em três períodos distintos⁽²⁾: o “período de transição”, de 1991 a 1994; a “era dos mercados”, de 1995 a 1998, e os “tempos de turbulência”, que compreendem o período de 1998 em diante.

No presente artigo estes períodos serão caracterizados por meio dos acontecimentos que refletem o alcance, ou não, dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e no decorrer do processo mais amplo de integração. Neste sentido, este tópico analisará somente as duas primeiras fases do esquema de periodização da integração da região proposto por Bouzas (2001), ou seja, o período de 1991 a 1994 e o de 1995 a 1998. O tópico seguinte apresentará o período subsequente (1999 em diante), com o intuito de seguir com a avaliação do alcance dos objetivos do bloco.

A PRIMEIRA FASE: 1991 A 1994

Segundo Bouzas (2001, p. 7), durante este período, denominado no Tratado de Assunção de “período de transição”, o Mercosul teve seu desempenho influenciado por uma conjuntura favorável, com a presença de políticas nacionais convergentes, a negociação de uma agenda voltada para uma “integração superficial” e um ambiente externo favorável. Tal conjunto de fatores impulsionou o progresso do esquema de integração regional, particularmente nos seus estágios iniciais.

Neste sentido, a execução do Programa de Liberalização Automática, que promoveu cortes lineares e automáticos nas tarifas aduaneiras dos quatro países, gerou um aumento significativo da interdependência comercial na região, visto que o fluxo de comércio intrarregional cresceu substancialmente (Gráfico 1). O comércio intrabloco passou de US\$ 10.201,1 milhões em 1991 para US\$ 23.712,9 milhões em 1994, ou seja, aumentou 132%. No mesmo período, o comércio extrabloco (extrazona) cresceu bastante menos (apenas 42%). O comércio intrabloco do Mercosul no período 1991-1994 aumentou a uma taxa média⁽³⁾ expressiva de mais de 30% ao ano. Já o comércio extrabloco cresceu à taxa média de 10% ao ano. Um outro dado que demonstra o aumento da integração comercial no período é a participação do comércio intrabloco no comércio total da região, que passou de 13% para algo como 20% (Tabela 1). Em apenas quatro anos, o bloco fez mais progresso na integração e liberalização do comércio na região do que nas três décadas anteriores.

(2) Para detalhes de como o autor identificou estes três períodos ver Bouzas (2001, p. 1-2).

(3) As taxas médias de crescimento referidas neste artigo são taxas médias aritméticas.

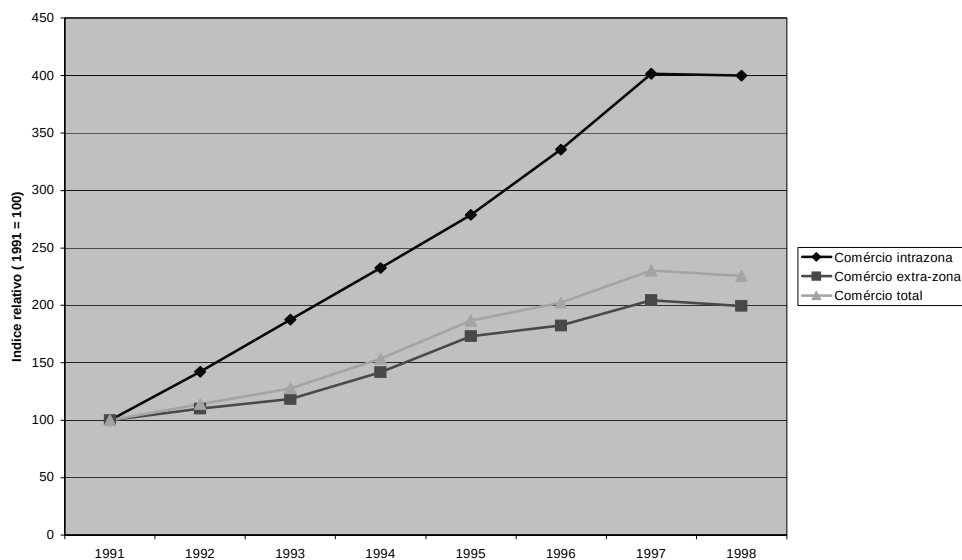
**Tabela 1 — Desempenho comercial do Mercosul,
no período 1991 a 1998 (em US\$ Milhões)**

	1991	Var. %	1992	Var. %	1993	Var. %	1994	Var. %
Comércio intrazona (A)	10.201	24	14.497	42	19.143	32	23.712	24
Comércio extrazona (B)	68.038	4	74.846	10	80.743	8	96.486	19
Comércio total (C)	78.239	6	89.344	14	99.886	12	120.197	20
(A/C)	13,0%		16,2%		19,2%		19,7%	

	1995	Var. %	1996	Var. %	1997	Var. %	1998	Var. %
Comércio intrazona (A)	28.438	20	34.226	20	40.981	20	40.814	0
Comércio extrazona (B)	117.806	22	124.066	5	139.138	12	135.829	-2
Comércio total (C)	146.245	22	158.292	8	180.119	14	176.644	-2
(A/C)	19,4%		21,6%		22,8%		23,1%	

FONTE: Elaboração própria com base em CEI (2008), citando INDEC, SECEX, Secretaria Administrativa do Mercosul, Banco Central do Uruguai e Banco Central do Paraguai.

**Gráfico 1 — Intercâmbio comercial do Mercosul, no
período 1991 a 1998 (1991 = base 100)**



FONTE: Elaboração própria com base em CEI (2008), citando INDEC, SECEX, Secretaria Administrativa do Mercosul, Banco Central do Uruguai e Banco Central do Paraguai.



No final de 1994, a maior parte do comércio intrarregional já estava submetida à tarifa zero, exceto um conjunto de produtos sensíveis que seguiram o novo calendário automático de eliminação de tarifas, com prazo-limite para adequação até janeiro de 2000. Dois setores especiais (açúcar e veículos automotores) ficaram, transitoriamente, fora do acordo de livre comércio. Sendo assim, o Mercosul conseguiu na sua primeira fase, conforme previsto no Tratado de Assunção, atingir em boa medida o objetivo relacionado com a liberalização do comércio intrarregional. (BOUZAS, 2000, p. 430; BOUZAS, 2001, p. 7)

No entanto, no âmbito das barreiras não tarifárias, os avanços foram bem mais modestos, visto que os países-membros concordaram em excluir apenas 13 das barreiras não tarifárias (relacionadas, principalmente, com as proibições de importação e as restrições quantitativas).

Machado (2000, p. 73) argumenta que a agenda de *Las Leñas* priorizou “o tratamento dos temas relativos ao comércio exterior em detrimento dos demais”. Neste sentido, na esfera da coordenação macroeconômica, o Mercosul não obteve avanços, visto que nenhum mecanismo foi definido nesta área.

No fim de 1994, os quatro países ainda acordavam sobre a TEC e o código aduaneiro comum. Portanto, ao final desta fase de transição, o Mercosul ainda não tinha cumprido os critérios para a formação de um mercado comum. Ou seja, os países-membros não atingiram o principal objetivo estabelecido no Tratado de Assunção, instituir o Mercado Comum do Sul até 31 de dezembro de 1994.

Contudo, devemos ressaltar novamente que os quatro países avançaram significativamente no campo da integração e liberalização do comércio intrarregional. (PEREIRA, 1998, p. 11) Neste sentido, apesar de não ter sido alcançado o maior objetivo do Tratado de Assunção (o mercado comum) devido, segundo Averbug (1998, p. 2), “à complexidade que envolve a integração de países com características econômicas, políticas, sociais e culturais distintas”, o balanço do período apresenta, no geral, um saldo positivo. Pois, ao final do período, a maior parte dos produtos comercializados entre os países-membros circulava com isenção de impostos e o comércio intrarregional tinha aumentado expressivamente.

A SEGUNDA FASE: 1995 A 1998

A implementação da Tarifa Externa Comum em janeiro de 1995 marca o fim do período de transição e, conseqüentemente, o início de uma nova etapa, transcorrida entre 1995 e 1998. Com isto, os quatro países formaram uma “união aduaneira imperfeita”⁽⁴⁾, visto que, junto com a TEC, os sócios definiram, para um período denominado de “fase de convergência”, ou seja, até 2001-2006, listas nacionais de exclusão à TEC, que incluíam, por exemplo, os bens de capital e os produtos de informática do mercado regional.

(4) Na união aduaneira, além da eliminação das barreiras comerciais entre os países membros, há uma harmonização das políticas comerciais desses com relação a terceiros. Para isso, institui-se a Tarifa Externa Comum (TEC), que equaliza as alíquotas que afetam a relação citada. BALASSA, 1972, p. 13; SALVATORE, 2000, p. 175. O Mercosul é um exemplo de união aduaneira, no entanto, devido às inúmeras exceções à TEC, que os países membros mantêm até os dias de hoje, é possível classificar o bloco como uma “união aduaneira imperfeita”.



A fase de 1995 a 1998 foi marcada por contrastes. Ao mesmo tempo em que a interdependência comercial aumentou, ocorreu também o crescimento da paralisia regulatória, pois, segundo Bouzas (2001, p. 4), no decorrer deste período, a imagem prevalecente era a de que o Mercosul era tão bem-sucedido que poderia seguir impulsionado somente pelos interesses do setor privado, o que relegou a agenda interna a segundo plano.

O índice de regionalização do comércio externo⁽⁵⁾, que tinha crescido cerca de 50% entre 1991 e 1994, continuou crescendo no período de 1995 a 1998 (19%). Ele aumentou menos, mas de uma forma expressiva. O Gráfico 1 e a Tabela 1 demonstram a trajetória ascendente do comércio intrazona, que se expandiu também no período 1995-1998 a uma taxa média superior àquela verificada no comércio extrazona⁽⁶⁾. Do mesmo modo, junto com os fluxos de comércio, os fluxos de investimentos se intensificaram, visto que foram estimulados pelo crescente dinamismo das relações econômicas na região.

Por outro lado, segundo Bouzas (2001), na esfera das barreiras não tarifárias e das políticas comerciais quase nenhum progresso foi alcançado, já que as barreiras não tarifárias permaneceram intocadas. A TEC foi implementada parcialmente, exceções temporárias foram autorizadas e o código aduaneiro comum revelou-se inaplicável. Segundo Machado (2000, p. 81), isto foi consequência do baixo grau de harmonização das políticas no Mercosul.

Contudo, os dois maiores sócios do bloco (Brasil e Argentina) apresentaram políticas macroeconômicas convergentes, visto que a implantação do Plano Real, em 1994, pelo Brasil, aproximou as políticas de estabilização e o tipo de câmbio dos dois países. Neste sentido, o Plano Real propiciou uma forte expansão da economia brasileira e, assim, toda a região compreendida pelo Mercosul foi beneficiada. Entretanto, a partir de 1998, a economia internacional tornou-se desfavorável e isto criou um ambiente externo pouco propício para o avanço do processo de integração. (BOUZAS, 2000, p. 432)

Em 1998, a crise internacional e os problemas macroeconômicos por ela desencadeados, afetaram o comércio externo da região. Nesse ano, o comércio total sofre redução de 2% e o comércio intrabloco fica estagnado. Em 1998, a interdependência comercial começou a diminuir, pois, diante da vulnerabilidade externa após as crises asiática e russa, os países-membros, principalmente o Brasil, preferiram manter certos recursos de flexibilidade ao invés de adotar compromissos rígidos com relação ao processo de integração, visto que a adoção destes compromissos poderia, por exemplo, reduzir a capacidade de reação discricionária dos respectivos países diante do conturbado contexto macroeconômico internacional. Portanto, os incrementos registrados no comércio intrarregional durante os anos 90, os quais elevaram substancialmente a interdependência, não foram suficientes para incentivar uma maior coordenação dentro do bloco e para garantir que a interdependência seguisse crescendo depois de 1998.

Após o período de transição, correspondente à primeira fase (1991 a 1994), iniciou-se uma fase (1995 a 1998) com muitos impasses e temas pendentes, visto que a agenda de

(5) O índice de regionalização do comércio externo é definido como a participação do comércio intrarregional no comércio total.

(6) O comércio intrazona cresceu no período a uma taxa média anual aritmética de cerca de 15% e o comércio extrazona aumentou a uma taxa de 10,5%.



negociação se tornou mais complexa e conflitiva. Contudo, o aumento da interdependência comercial, registrado até meados de 1998, e a implementação da TEC, mesmo que com uma série de exceções, foram importantes avanços do segundo período.

DESENVOLVIMENTO RECENTE DO MERCOSUL: A SEGUNDA DÉCADA (1999 A 2007)

A EVOLUÇÃO DOS OBJETIVOS NA SEGUNDA DÉCADA (1999 A 2007)

No período recente, ou seja, de 1999 a 2007, os objetivos do bloco foram, assim como no período anterior (1991 a 1998), revistos e atualizados pelos países-membros.

O Portal Oficial do Mercosul (2007) revela que, em abril de 2000, os quatro sócios adotaram a agenda de relançamento do Mercosul, a qual estabeleceu novas regras e disciplinas relativas ao processo de integração da região⁽⁷⁾.

Em 15 de dezembro de 2000, a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai, a Bolívia e o Chile, assinaram, de acordo com Brasil (2007), a Declaração Presidencial sobre Convergência Macroeconômica, que aprovou as metas e os mecanismos de convergência macroeconômica do Mercosul. As metas, segundo Almeida (2002, p. 45), foram definidas do seguinte modo: 1) a partir de 2002, variação da dívida fiscal líquida do setor público de no máximo 3% do PIB; 2) a partir de 2010, dívida líquida do setor público limitado a 40% do PIB; 3) a partir de 2006, um “núcleo inflacionário” não superior a 3% ao ano. Ademais, foram estabelecidos procedimentos para a correção de desvios em relação às metas.

Em 18 de fevereiro de 2002, com o propósito de consolidar a segurança jurídica do bloco, os países-membros assinaram o Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul e, assim, conferiu-se um aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do bloco. (PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL, 2002)

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2007), em 6 de outubro de 2003, os quatro sócios aprovaram o Programa de Trabalho 2004-2006, o qual, a fim de desenvolver os objetivos e as linhas de ação do esquema de integração, estabeleceu os seguintes programas: 1) Programa político, social e cultural; 2) Programa da união aduaneira; 3) Programa de bases para o mercado comum; 4) Programa da nova integração.

Neste contexto, em 2005, os países-membros estabeleceram o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, o Parlamento do Mercosul. Ambos constituídos com o intuito de fortalecer e aprofundar a estrutura institucional do bloco.

Em 9 de dezembro de 2007, os presidentes da Argentina, do Brasil, da Bolívia, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela assinaram, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a ata de fundação do Banco do Sul, cujo objetivo é

(7) A agenda de relançamento do Mercosul priorizou o tratamento das seguintes áreas: acesso ao mercado; agilização dos trâmites em fronteiras; incentivos aos investimentos, à produção e à exportação; TEC; defesa comercial e defesa da concorrência; solução de controvérsias; incorporação da normativa Mercosul; fortalecimento institucional do bloco; relações externas; financiamento para o desenvolvimento; avaliação das listas de trabalho dos subgrupos, comitês e reuniões especializadas.



financiar projetos de desenvolvimento na América do Sul. A fundação do Banco do Sul procura também fortalecer a estrutura institucional do esquema de integração da região.

O DESENVOLVIMENTO ATUAL DO MERCOSUL: UM PANORAMA DOS RESULTADOS DA SEGUNDA DÉCADA

A partir de 1999, ocorreram fatos que produziram duas inflexões na trajetória do Mercosul. A primeira ocorreu em 1999, propiciada, principalmente, por um ambiente externo desfavorável. A segunda, em 2003, foi devido a uma melhora da economia internacional, além da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil, em outubro de 2002, e as vitórias de governos de centro-esquerda na Argentina e no Uruguai, os quais retomaram a agenda interna do bloco. Portanto, para que seja possível melhor analisar o período de 1999 a 2007, vamos dividi-lo em duas fases: de 1999 a 2002 e de 2003 a 2007.

Assim, com o intuito de complementarmos nossa análise, seguem os acontecimentos, transcorridos na terceira e quarta fases do Mercosul, que refletem os sucessos e insucessos dos objetivos do bloco no período recente.

A TERCEIRA FASE: 1999 A 2002

Segundo Sica (2006, p. 7), o período compreendido entre 1999 e 2002 foi fortemente marcado por “volatilidades extremas de las economías, fuertes crisis coyunturales, importante caída de los niveles de actividad y comercio, y ahondamientos de las asimetrías subyacentes”.

Para INTAL (2000, p. 12), a desvalorização do real, em janeiro de 1999, e o estabelecimento na região de um cenário comum de incerteza e recessão econômica — os quais decorreram da crise financeira que se instalou nos países asiáticos em meados de 1997 e que acometeu os países do Cone Sul na primeira metade de 1998 — intensificaram a tendência de retração comercial iniciada em meados de 1998. Neste sentido, constatamos que durante o ano de 1999 o comércio total do mercado regional decresceu substancialmente. Em 1999, na comparação com o ano anterior, o intercâmbio entre os países do Mercosul diminuiu 25% e o comércio total com o resto do mundo retraiu, aproximadamente, 13% (Tabela 2).

**Tabela 2 — Desempenho comercial do Mercosul,
no período 1998 a 2007 (em US\$ Milhões)**

	1998	Var. %	1999	Var. %	2000	Var. %	2001	Var. %	2002	Var. %
Comércio intrazona (A)	40.814	0	30.584	-25	35.276	15	30.545	-13	20.462	-33
Comércio extrazona (B)	135.829	-2	122.922	-10	135.944	11	138.965	2	128.132	-8
Comércio total (C)	176.644	-2	153.505	-13	171.220	12	169.510	-1	148.594	-12
(A/C)	23,1%		19,9%		20,6%		18,0%		13,8%	
	2003	Var. %	2004	Var. %	2005	Var. %	2006	Var. %	2007	Var. %
Comércio intrazona (A)	25.596	25	34.637	35	42.273	22	51.162	21	57.162	12
Comércio extrazona (B)	146.643	14	191.930	31	230.836	20	274.319	19	324.652	18
Comércio total (C)	172.239	16	226.567	32	273.109	21	325.481	19	381.955	17
(A/C)	14,9%		15,3%		15,5%		15,7%		15,0%	

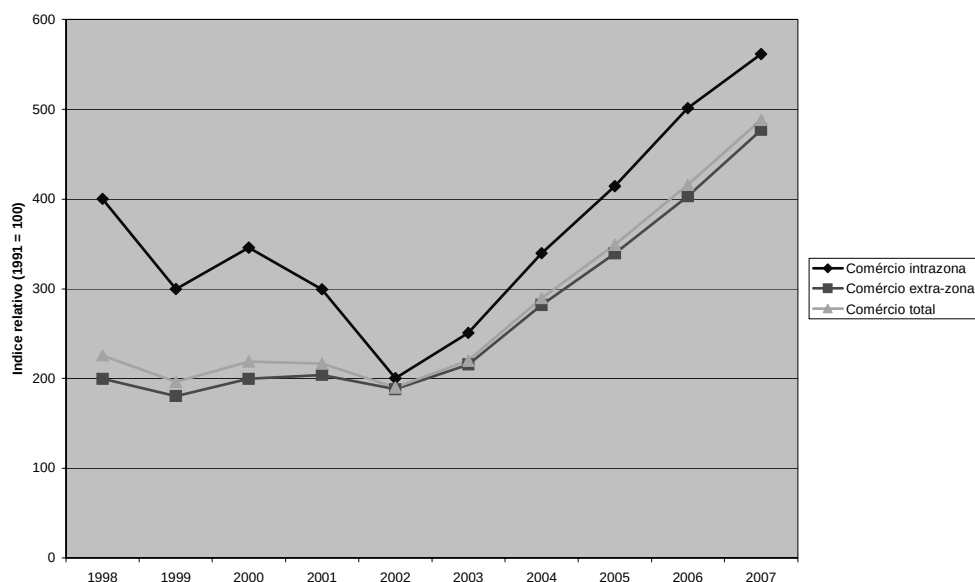
FONTE: Elaboração própria com base em CEI (2008), citando INDEC, SECEX, Secretaria Administrativa do Mercosul, Banco Central do Uruguai e Banco Central do Paraguai.

Nota: Os valores de 2007 não incluem o Paraguai e o Uruguai. Cabe destacar a pequena participação desses países no comércio regional. Em 2006, eles representavam, somados, 12% do comércio intrazona, 4% do comércio extrazona e apenas 5% do comércio total dos quatro países do Mercosul.

No decorrer da terceira fase, o intercâmbio comercial do Mercosul, apesar de uma pequena recuperação no ano 2000, seguiu em forte declínio e, ao final do período, em 2002, o comércio intrabloco tinha sido reduzido à metade do que era em 1998. O índice de regionalização do comércio externo começou a despencar em 1999. Ele caiu de 23,1% em 1998 para apenas 13,8% em 2002, índice praticamente equivalente ao observado no início da formação do Mercosul (Tabela 2).

A desintegração comercial da região na terceira fase fica bem caracterizada no Gráfico 2: enquanto o intercâmbio comercial extrabloco permanecia estagnado entre 1999 e 2002, o intercâmbio dentro do bloco sofria acentuada retração.

**Gráfico 2 — Intercâmbio comercial do Mercosul, no período 1998 a 2007
(1991 = base 100)**



FONTE: Elaboração própria com base em CEI (2008), citando INDEC, SECEX, Secretaria Administrativa do Mercosul, Banco Central do Uruguai e Banco Central do Paraguai.

Contudo, verificou-se certo avanço na esfera da regulação comercial, visto que o tratamento tarifário especial para os produtos sensíveis, os quais seguiram o novo calendário automático de eliminação de tarifas, acordado no final de 1994 no âmbito do programa de liberalização comercial, encerrou-se, como havia sido planejado, em janeiro de 2000. Porém, este avanço não foi suficiente para ajudar a melhorar o desempenho comercial do bloco no decorrer do período analisado (1999 a 2002). Ademais, Bouzas (2001, p. 5) revela que os dois setores especiais (o açúcar e os veículos automotores) permaneceram fora do regime de liberdade comercial intrazona⁽⁸⁾.

No âmbito da agenda de relançamento do Mercosul, em outubro (2000), o Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) divulgou os indicadores econômicos relativos aos aspectos fiscais do bloco e, assim, antecipou os prazos previstos para a definição das metas macroeconômicas do Mercosul. Neste sentido, também, verificou-se um avanço, pois, em 15 de dezembro de 2000, os quatro sócios, a Bolívia e o Chile assinaram a Declaração Presidencial sobre Convergência Macroeconômica e, com isto, formalizaram as metas e os mecanismos de convergência macroeconômica do bloco.

Com relação à TEC verificou-se retrocesso, pois, segundo Almeida (2002, p. 8), em março de 2001, em atmosfera de crise, o ministro da economia da Argentina, Domingo

(8) O autor detalha que “O açúcar deveria ter sido incluído nas regras gerais em dezembro de 2000, mas os países membros não conseguiram alcançar um acordo. A questão permanece pendente, ainda hoje (2001). Um regime comum para veículos automotores foi finalmente acordado em março de 2000”. (BOUZAS, 2001, p. 5)



Cavallo, suspendeu unilateralmente a vigência da TEC para dois grupos de importações (bens de consumo corrente e bens de capital). E os países-membros, a fim de não agravar a situação de crise política enfrentada pelo bloco desde a desvalorização do real, ratificaram, em abril de 2001, as referidas “exceções temporárias” acordadas com a Argentina.

Assim, de acordo com Beçak (2000, p. 19), quanto mais os países envolvidos em um esquema de integração regional se aproximam da integração profunda maiores são as dificuldades enfrentadas por eles, devido às concessões e à harmonização que devem ser promovidas.

Ademais, agrega-se nesta questão o fato de que, logo no início do período (meados de 1998 e início de 1999), instalou-se na região uma forte crise financeira, a qual acometeu individualmente cada um dos países-membros, assim como a maioria dos mercados emergentes do globo. Neste sentido, o balanço do período apresenta, no geral, um saldo negativo, visto que os avanços foram muito modestos e os países-membros, devido ao conturbado contexto macroeconômico, estabeleceram prioridades individuais acima das prioridades comuns aos membros do bloco. A síntese desse saldo negativo foi a desintegração comercial do Mercosul no período, refletida pela forte diminuição do índice de regionalização do comércio externo.

A QUARTA FASE: 2003 A 2007

No ano de 2003, o desempenho comercial do bloco melhorou substancialmente. O intercâmbio entre os países do Mercosul e o comércio total com o resto do mundo cresceram, em relação a 2002, 25% e 14%, respectivamente (Tabela 2).

Ademais, no período compreendido entre 2003 e 2007, o intercâmbio comercial do bloco apresentou bons resultados, visto que, a partir de 2003, o indicador sempre apresentou variações positivas, indicando que, em relação à fase anterior (1999 a 2002), as relações comerciais do mercado regional, no geral, melhoraram significativamente (Gráfico 2). Depois de sofrer forte contração em 2002, como já foi observado, o índice de regionalização do comércio externo voltou a crescer no período de 2003 a 2007 (passou de 13,8% para cerca de 15%), ainda que de forma modesta e sem repetir o bom desempenho do período de 1995 a 1998 (Tabela 1 e Tabela 2). De qualquer forma, o comércio intrabloco cresceu entre 2003 e 2007 cerca de 123%. Foi um crescimento bastante expressivo. Por outro lado, o crescimento do comércio extrazona foi similar (121%), o que sugere que o aumento do comércio dentro do bloco tenha sido influenciado de forma preponderante por uma melhora geral do comércio externo da região.

O período que se iniciou no primeiro semestre de 2003 abriu, segundo INTAL (2004, p. 65), “uma janela de oportunidade para a agenda interna do Mercosul”. A convergência das políticas cambiais, a retomada do crescimento econômico na região e a posse de presidentes claramente favoráveis ao Mercosul deram origem a um clima propício aos entendimentos entre os países-membros.

Reforçando a ideia da existência de um clima propício ao bloco, Sica (2006, p. 7-9) destaca que



los países atraviesan un nuevo período de crecimiento económico y comercial, aunque matizado por los insistentes reclamos de parte de los países más perjudicados y el surgimiento de conflictos sectoriales intrabloque. (...) todos los países crecen, y muestran saludables indicadores económicos que permiten inferir que la actual etapa de expansión no será efímera.

No decorrer dos anos 2003 e 2004, a maioria dos temas da agenda interna avançou. No entanto, alguns temas lograram maior êxito do que outros. Por exemplo, verifica-se que, no âmbito da coordenação das políticas macroeconômicas, o processo progrediu, pois as políticas cambiais dos países-membros passaram a convergir. Ademais, o GMM propôs uma metodologia comum para o cálculo do núcleo de inflação, além de iniciar discussão relativa à possibilidade de se harmonizar os agregados monetários no Mercosul.

No que concerne à TEC, INTAL (2004, p. 66) revela que o avanço foi tímido, pois os países-partícipes conservam as exceções à TEC por meio de sucessivas prorrogações nas datas originalmente previstas para a suspensão das mesmas.

Entretanto, a constituição do FOCEM, em 2005, criado com o propósito de desenvolver ações destinadas a promover a competitividade e a convergência estrutural dos países-membros, e a fundação do Banco do Sul, em 9 de dezembro de 2007, cuja finalidade é financiar projetos de desenvolvimento na região e ser uma alternativa às instituições financeiras multilaterais existentes, são exemplos dos logros verificados no âmbito institucional, no período analisado (2003 a 2007).

Portanto, ao compararmos os acontecimentos da quarta fase (2003 a 2007) com os fatos transcorridos na fase anterior (1999 a 2002), o balanço do período atual apresentaria, no geral, um saldo positivo. A volta do crescimento do comércio intrabloque e a retomada da agenda interna, e os seus logros no âmbito institucional, constituem avanço no processo de consolidação e aprofundamento do projeto de integração do Cone Sul. No entanto, as negociações entre o Uruguai e os Estados Unidos da América para um acordo de preferências comerciais bilaterais, o conflito entre o Uruguai e a Argentina com relação à construção de duas plantas de celulose na fronteira destes países e a decisão do governo boliviano que nacionalizou os ativos da empresa Petróleo Brasileiro S.A, nos mostram que, na verdade, o balanço do período, ainda que positivo, revela que o processo de integração regional segue tendo desafios a superar.

CONCLUSÕES

O início da aproximação entre os países do Cone Sul se deu na segunda metade da década de 70, porém, foi em meados dos anos 80, quando as iniciativas regionais de organizações em blocos de países ganharam forte impulso no mundo (Europa, Estados Unidos e Ásia), que o Brasil e a Argentina, estimulados pelo novo contexto mundial e com base no conceito de regionalismo aberto, difundido pela CEPAL, iniciaram sua integração econômica, primeiramente, com a instituição do PICE, em 1986, e, posteriormente, com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988. Após outros acordos e uma boa repercussão regional, em março de 1991, os presidentes da Argentina,



do Brasil, do Paraguai e do Uruguai constituíram, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul.

O Tratado de Assunção instituiu os instrumentos e objetivos da integração econômica, contudo, o propósito maior do tratado era estabelecer, até 31 de dezembro de 1994, o Mercado Comum do Sul.

É possível identificar na trajetória do Mercosul quatro fases distintas, sendo que duas ocorreram ao longo de sua primeira década (1991 a 1998) e duas durante o período recente (1999 a 2007). O presente artigo buscou relacionar as características destes quatro períodos com acontecimentos que indicassem o alcance, ou não, dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e mais adiante, no decorrer do próprio processo de integração, para, deste modo, responder em que medida o Mercosul está ou não enfrentando uma nova crise.

Na primeira fase, de 1991 a 1994, os quatro países avançaram significativamente no campo da liberalização do comércio intrarregional, pois, ao final do período, a maior parte dos produtos comercializados entre os países-membros circulava com isenção de impostos. Portanto, apesar de não ter sido alcançado, no prazo, o maior objetivo do Tratado de Assunção (o mercado comum), o período apresentou avanços para a consolidação do bloco, visto que os fluxos de comércio intrarregionais se intensificaram substancialmente.

Já a segunda fase, de 1995 a 1998, foi marcada por muitos impasses e temas pendentes, pois a agenda de negociação se tornou mais complexa e conflitiva. Entretanto, o aumento da interdependência comercial, registrado até meados de 1998, e a implementação da TEC, mesmo que com uma série de exceções, foram os maiores avanços do período. Na segunda fase, a regionalização do comércio internacional seguiu crescendo e atingiu seu máximo, indicando ascendente integração comercial entre os países-membros.

Na terceira fase, de 1999 a 2002, deflagrou-se na região um cenário comum de incerteza e recessão econômica, causada pelo conturbado contexto macroeconômico internacional. Diante desse contexto e visto que quanto mais se avança em direção à integração profunda maiores são as dificuldades enfrentadas pelos países envolvidos, o balanço do período apresentou um saldo negativo, pois os países-membros estabeleceram prioridades individuais em detrimento das prioridades comuns aos membros do bloco. Houve forte redução do comércio intrabloco, com diminuição significativa da regionalização do comércio externo. Foi uma fase de crise para o Mercosul.

A quarta fase, de 2003 a 2007, é marcada pela retomada do crescimento econômico na região, pela posse de chefes de estado favoráveis ao Mercosul, por uma recuperação da “esquecida” agenda interna do bloco e por uma significativa melhora nos fluxos de comércio intra e extrazona. No entanto, o período apresentou um saldo que revela dificuldades para o bloco, pois, apesar dos avanços verificados na esfera comercial e institucional, ocorreram muitos conflitos, os quais refletem que os sócios têm uma grande dificuldade para redefinir os rumos do seu esquema de integração.

No decorrer de sua trajetória o Bloco logrou avanços significativos, principalmente na esfera comercial, pois comparando-se o resultado do ano de 2007 com o início do processo



de integração (1991), se verifica um crescimento do comércio intrabloco de 460%⁽⁹⁾. Ademais, verificamos que, após um período de estagnação (1999 a 2002), ocorreu uma retomada da agenda interna do bloco, a qual revela que os sócios seguem na tentativa de consolidar e aprofundar o esquema de integração da região. Portanto, os conflitos transcorridos nos últimos anos não refletem uma crise do esquema de integração da região sul-americana, pelo contrário, revelam uma possível intensificação do processo de integração. Neste sentido, seria interessante analisar o papel do Brasil como peça-chave para superar estes conflitos e, assim, propiciar um efetivo aprofundamento do esquema de integração da região, visto que o bloco mantém sua condição de “união aduaneira imperfeita” até os dias de hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo R. de. *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires: INTAL-ITD-STA, 2002.

_____. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.

APPLEYARD, Dennis R.; FIELD JR., Alfred J. *International economics*. 4. ed. Boston: McGraw Hill, 2001.

AVERBUG, André. Mercosul: conjuntura e perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1998. Disponível em: <<http://www.bnidespar.com.br/conhecimento/revista/rev1006.pdf>> Acesso em: 9.7.2006.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. 2. ed. Lisboa: LCE, 1972.

BEČAK, Peggy. *Mercosul: uma experiência de integração regional*. São Paulo: Contexto, 2000.

BOUZAS, Roberto. As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década. In: CAMPBELL, Jorge (org.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

_____. *Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu?* Rio de Janeiro: FUNCEX, 2001. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/bases/68-Integra%E7ao-RB.pdf>> Acesso em: 4.3.2007.

BRANDI, Juan Pedro. *Mercosur: entre el tratamiento de las “asimetrías” y el debate comercial*. *Revista del CEI*, Buenos Aires, n. 10, p. 19-30, dez. 2007. Disponível em: <<http://cei.mrecic.gov.ar/revista/10/parte%202.pdf>> Acesso em: 1º.3.2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Ata Oficial — XIX Reunião do Conselho do Mercado Comum*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/xixmercosulTextos/ata.htm>> Acesso em: 26.8.2007.

CONSTÂNCIO, Tânia. *Efeitos dinâmicos da integração de Portugal na UE*. Coimbra: CEUNEUROPE, 2005.

CEI. Centro de Economía Internacional. *Estadísticas Mercosur*. Disponível em: <<http://cei.mrecic.gov.ar/html/mercosur.htm>> Acesso em: 29.5.2008.

(9) A expansão do comércio intrabloco foi maior do que a verificada no comércio extrabloco. O comércio extrabloco cresceu no período analisado 377%. Embora tenha sido um crescimento menor que o comércio intrabloco, a expansão do comércio com países de outras regiões foi expressivo, o que sugere que a expansão simultânea dos dois tipos de comércio é possível.

INTAL. Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe. *Informe Mercosul* 6. Buenos Aires: BID-INTAL, 2000.

_____. *Informe Mercosul* 9. Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

MACHADO, João Bosco M. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul no governo do presidente Lula*. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/mercosul_lu006Ca.asp> Acesso em: 26.8.2007.

MUARREK, Itiberê. *Globalização e as perspectivas do Mercosul: uma análise político-econômica*. São Paulo, 2004. 171 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — PUC/SP, 2004.

PEREIRA, Lia Valls. Tratado de Assunção: resultados e perspectivas. In: BRANDÃO, Antônio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls. *Mercosul: perspectivas da integração*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL. *Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul*. 2002. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em: 20.5.2007.

PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em: 20.5.2007.

SALVATORE, Dominick. *Economia internacional*. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

SICA, Daniel. *Mercosur: evolución y perspectivas*. Puerto Madero: Abeceb.com, 2006. Disponível em: <http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf> Acesso em: 5.8.2007.



DINÁMICA LABORAL Y DE INGRESOS DURANTE LA FASE DE RECUPERACIÓN DE ARGENTINA (2002-2007)

Fernando Groisman^(*)

Resumen: En este artículo se analiza la desigualdad, la dinámica laboral y los cambios en la inestabilidad de los ingresos laborales en Argentina entre 2002 y 2007. Dado que la variabilidad de los ingresos de los hogares afecta sus niveles de bienestar se evalúan estos cambios para distintos grupos de hogares. En el documento se analiza también la forma en que las fluctuaciones de los ingresos inciden sobre la desigualdad de su distribución. Se utilizan los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los resultados confirman que la movilidad de ingresos tuvo escasa incidencia sobre el nivel de la desigualdad. Simultáneamente la inestabilidad laboral se mostró elevada en aquellos hogares con jefes de bajo nivel educativo. Ello sugiere que la desigualdad en Argentina responde a causas estructurales.

Palabras-clave: Inestabilidad Laboral, Inestabilidad de Ingresos, Movilidad, Desigualdad.

Abstract: This paper analyses inequality, labor market dynamics and changes in the instability of labor incomes in Argentina between 2002 and 2007. Considering that variability of household incomes is important from a welfare perspective the impact of those changes on different household groups is evaluated. The document also analyses how income fluctuations have affected the inequality of income distribution. We use data from the Argentina's Permanent Household Survey (PHS), performed by INDEC. The results obtained confirm that income mobility affected the level of inequality in the income distribution with low intensity. Simultaneously, labor instability revealed high for those households headed by low schooling individuals. This supports the view that inequality in Argentina is due to structural causes.

Keywords: Labor Instability, Income Instability, Mobility, Inequality.

(*) Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. *E-mail:* fgroisman@tutopia.com. Recibido en: 12.9.08 e aceptado en: 28.11.08.



INTRODUCCIÓN

En este artículo se aborda el análisis de las variaciones de ingresos y la inestabilidad laboral que enfrentaron los hogares entre 2004 y 2007. El propósito perseguido es suministrar evidencias acerca de la magnitud de estos fenómenos en la reciente etapa expansiva y ponderar sus efectos sobre el nivel de la desigualdad. En Argentina las fluctuaciones de ingresos asociadas a la inestabilidad ocupacional han sido rasgos sobresalientes del funcionamiento del mercado de trabajo por lo menos desde fines de la década del ochenta hasta comienzos del corriente decenio. Se ha constatado también que el grado de movilidad — asociado a estas fluctuaciones de ingreso — fue disminuyendo (BECCARIA, GROISMAN, 2006). Una consecuencia directa de ello es que su impacto sobre el nivel de la desigualdad ha sido moderado y decreciente. En el marco de la recuperación económica de los últimos años, que muestra diferencias sustantivas respecto del período previo, es pertinente avanzar en la exploración de esta temática.

Luego de la gran crisis de 2001 Argentina ha mostrado una sostenida recuperación económica que continúa hasta el presente.⁽¹⁾ El desempeño del mercado de trabajo también mostró una evolución acorde. Crecieron el empleo y el poder de compra de los ingresos laborales, se incrementó la proporción de trabajadores registrados y disminuyó la subutilización global de fuerza de trabajo — descendieron la desocupación y la subocupación horaria. En sintonía con este desarrollo se produjo una fuerte reducción de la pobreza absoluta. Sin embargo, la expansión económica generó una moderada disminución en el grado de concentración de los ingresos. La débil respuesta distributiva, relativa al incremento del producto bruto interno, es en sí misma una característica distintiva del período que requiere aún de mayor indagación.

Parte del leve impacto redistributivo obedece ciertamente a un déficit histórico. La heterogeneidad estructural del aparato productivo se encuentra entre las razones del elevado nivel de la concentración de los ingresos. Además, aún cuando en el período 2002-2007 la elasticidad empleo-producto ha sido elevada, la crónica debilidad de la demanda de empleo frente al abultado excedente laboral tendió a favorecer a los trabajadores con mayor nivel educativo, lo cual conlleva también un efecto desigualador.

Como es sabido, en economías como la argentina, los hogares obtienen mayoritariamente sus ingresos de la actividad laboral que desarrollan sus miembros, por lo tanto, lo que acontezca en este mercado será uno de los principales determinantes de la evolución que siga la concentración de los ingresos. Por lo tanto su indagación no puede quedar marginada de este campo temático y, en este sentido, las consideraciones acerca de la dinámica del empleo al interior de los hogares revisten una evidente importancia. En efecto, las variaciones intertemporales en la condición de ocupación y en los ingresos de los miembros de los hogares tienen efectos directos sobre el bienestar y sobre el nivel de la desigualdad. En el primer caso porque la variabilidad de ingresos acarrea incertidumbre sobre los consumos que pueden enfrentar los hogares. En el segundo caso porque estas fluctuaciones pueden ir acompañadas de alteraciones en la posición relativa que se ocupan en la

(1) Para una descripción del actual régimen macroeconómico en Argentina puede consultarse Frenkel y Rapetti (2008).

distribución de los ingresos o en la distancia entre ellos. De tal forma que la intensidad de los movimientos — y sus cambios en el tiempo — puede provocar que el nivel de la desigualdad de los ingresos corrientes no refleje adecuadamente el correspondiente a la de los ingresos promedio.

Dada esta relevancia analítica de las variaciones de ingresos para el análisis del nivel y distribución de los mismos, este documento analizará los cambios que ella ha experimentado entre 2004 y 2007, período durante el cual la desigualdad exhibió una marcada estabilidad. Los resultados que aquí se presentan evalúan la intensidad de la inestabilidad laboral y de ingresos según estrato socioeconómico al que pertenecen los hogares. Se evaluó, asimismo, en qué medida los cambios en la variabilidad de los ingresos han tenido un impacto sobre los correspondientes a la distribución del ingreso.⁽²⁾

Se utilizarán los datos correspondientes al total de los aglomerados urbanos que provee la Encuesta Permanente de Hogares del Indec para los cuatro trimestres de los años 2004, 2005 y 2006 y el primero de 2007 — el último que se ha puesto a disposición de los usuarios.

En la sección siguiente se presentan algunas características de la evolución de la desigualdad y del mercado de trabajo para el período 2002-2007. En la tercera sección se repasan brevemente los diferentes enfoques que se encuentran en la literatura sobre dinámica de los ingresos. En la cuarta se describen la metodología y los datos utilizados. A continuación se presentan los resultados del análisis dinámico. Las conclusiones conforman el último apartado.

Algunas características de la concentración de los ingresos y del mercado de trabajo en el período.

LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La pobreza ha venido disminuyendo en forma marcada. Sin embargo, esta contracción fue generalizada y no se advirtió más intensa para los hogares con menores recursos — definidos como aquellos con jefe de bajo nivel educativos⁽³⁾. En realidad, la reducción fue algo mayor para aquellos hogares del estrato superior. Esta performance previene que el resultado redistributivo del crecimiento económico fue de menor cuantía que el que exhibió la reducción de la pobreza.

(2) Son escasos los estudios que han recurrido al análisis dinámico de los ingresos en Argentina. Pueden consultarse Fields y Sánchez Puerta (2005), Albornoz y Menéndez (2002) y Cruces (2003).

(3) Siendo el máximo nivel educativo alcanzado el secundario incompleto.

Cuadro 1 — Evolución de la pobreza. Total de aglomerados urbanos

	Total		Hogares con jefe de baja educación		Hogares con jefe de alta educación		Hogares con jefe de baja educación y con edad menor a 65 años		Hogares con jefe de alta educación y con edad menor a 65 años	
	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares
I sem-2003	48,0	30,5	60,7	24,7	48,0	18,7	65,6	25,7	57,0	20,1
I sem-2004	44,4	33,5	67,7	22,1	45,6	18,5	62,5	23,0	63,5	17,8
II sem-2004	40,2	29,8	63,1	18,0	41,8	13,7	58,3	20,1	49,6	15,1
I sem-2005	38,0	28,8	61,4	18,4	39,8	13,7	56,7	19,8	47,5	15,1
II sem-2005	37,8	24,7	46,6	13,0	36,0	9,9	51,8	14,7	43,3	10,7
I sem-2006	31,4	25,1	42,7	13,8	32,9	10,3	47,2	14,7	39,3	11,1
II sem-2006	28,0	19,2	38,0	10,2	28,7	7,0	42,9	10,1	34,9	8,0

Nota: A partir de 2003 la pobreza se calcula semestralmente. Para este período la última base de datos que el INDEC ha puesto a disposición pública corresponde al segundo semestre del 2006.

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

El impacto de la evolución laboral sobre la desigualdad se puede apreciar en forma más directa restringiendo el análisis a los hogares que obtienen básicamente sus ingresos del mercado de trabajo — aquellos con jefes menores de 65 años. La evaluación del coeficiente de Gini confirma una sensible mejora en la equidad al inicio de la fase expansiva — de 2002 a 2003 — que luego se moderó. En realidad, la estimación de los intervalos de confianza estadística de este indicador muestra ausencia de diferencias significativas entre las mediciones de 2004 y las posteriores.⁽⁴⁾

Cuadro 2 — Evolución de la desigualdad del ingreso per cápita del hogar. Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

	Gini	Lími inf	Lími sup
mai/02	0,585	0,580	0,598
II-2003	0,554	0,545	0,570
III-2003	0,552	0,536	0,568
IV-2003	0,539	0,521	0,557
I-2004	0,522	0,507	0,536
II-2004	0,518	0,505	0,531
III-2004	0,515	0,500	0,529
IV-2004	0,518	0,501	0,536
I-2005	0,526	0,509	0,543
II-2005	0,516	0,503	0,529
III-2005	0,523	0,506	0,540
IV-2005	0,497	0,487	0,507
I-2006	0,511	0,497	0,525
II-2006	0,488	0,476	0,500
III-2006	0,495	0,484	0,505
IV-2006	0,492	0,480	0,505
I-2007	0,501	0,487	0,515

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

(4) Obtenida mediante *bootstrapping*.

EL MERCADO DE TRABAJO

A partir de 2004, y especialmente desde 2005, la ocupación creció en forma más pronunciada para los miembros de los hogares con jefes de mayor educación. Entre 2002 y 2007 el empleo en los hogares del estrato bajo acumuló un alza del 16% contra una de 41% para los integrantes de hogares con jefes más educados. Por su parte, los ingresos laborales mejoraron más para los miembros de hogares de menor educación acumulando un alza entre extremos del 33% contra el 18% para los ocupados de hogares comandados por jefes de mayor educación (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3 — Evolución del empleo y los ingresos. Total de aglomerados.
Hogares con jefes hasta 65 años**

	Empleo			Ingresos reales		
	Total	Hasta secundario incompleto	Con secundario completo	Total	Hasta secundario incompleto	Con secundario completo
mai/02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II-2003	103,8	97,7	108,1	88,0	87,8	86,8
III-2003	108,9	105,7	112,2	94,1	91,4	93,2
IV-2003	110,9	106,7	115,1	97,1	97,0	94,2
I-2004	111,8	109,2	114,4	103,1	101,8	102,2
II-2004	114,3	108,4	121,1	99,3	101,0	94,6
III-2004	116,9	110,4	124,4	98,3	98,5	94,1
IV-2004	118,1	112,5	124,5	101,1	102,0	96,9
I-2005	115,0	110,9	119,6	105,3	108,9	100,5
II-2005	117,5	109,6	126,7	106,5	107,0	101,9
III-2005	121,7	111,0	134,6	114,7	109,4	110,8
IV-2005	122,7	116,3	130,0	111,3	112,6	106,4
I-2006	121,1	113,6	129,8	117,5	121,5	110,8
II-2006	125,7	116,3	136,7	116,2	119,8	109,1
III-2006	126,2	114,4	140,4	119,3	123,4	110,4
IV-2006	127,6	115,7	141,9	121,9	124,6	113,5
I-2007	127,2	115,6	141,1	127,6	132,6	118,2

Nota: Excluye planes de empleo

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

Las menores oportunidades de empleo para los trabajadores de baja calificación se ven refrendadas por otras evidencias. Una de ellas es el elevado nivel de la tasa de desocupación en los hogares con jefe de baja educación. En el primer trimestre de 2007 el nivel de la tasa de desocupación fue de 12% para los jefes de estos hogares y de 17% para los miembros no jefes. Por otra parte, si bien mejoró la registración de los jefes de hogar este recupero fue de menor intensidad que el que se produjo en los hogares del estrato más alto. En el mismo año todavía más del 50% de los miembros de los hogares del estrato bajo no contaba entre sus miembros con un trabajador registrado.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS SOBRE LA DINÁMICA DE LOS INGRESOS

Los estudios sobre las fluctuaciones de ingresos se han concentrado preferencialmente en evaluar el grado en que esas variaciones van acompañadas de cambios en la



posición que ocupan los perceptores en la distribución del ingreso.⁽⁵⁾ Desde esta visión lo relevante es si la ubicación de los perceptores en la distribución del ingreso cambió en el tiempo. En este sentido, uno de los temas que ha predominado en la investigación empírica es la evaluación del impacto de la movilidad de ingresos sobre el nivel de la desigualdad. En efecto, la utilización de un ingreso promedio o de más largo plazo, en lugar de aquellos correspondientes a momentos puntuales, para la medición de la desigualdad conduce a estimaciones diferentes.

Además de la dimensión de análisis que aporta el enfoque de la movilidad otras características de la variabilidad de los ingresos aconsejan incluir la evaluación de la intensidad con que fluctúan los ingresos. Ello responde, fundamentalmente, a que la volatilidad del flujo de recursos corrientes afecta negativamente el bienestar de los individuos al imponer restricciones en su nivel de consumo. Naturalmente, sus efectos son aún mayores cuando las variaciones son imprevistas, y por lo tanto, están acompañadas de incertidumbre.

Como se desprende de lo anterior, ambos enfoques pueden incluso contraponerse. En efecto, podría argumentarse que la dimensión igualadora de los movimientos, y por lo tanto, la desigualdad de más largo plazo podría subestimar las diferencias en los niveles de bienestar que se aproximan con los ingresos estáticos al prescindir de los efectos negativos de la variabilidad de los ingresos. En otras palabras, un dado nivel en la concentración de los ingresos medida en forma estática podría captar mejor la desigualdad del bienestar. Más allá de estas relevantes cuestiones conceptuales existen suficientes argumentos autónomos tanto para la exploración tanto del grado de variación de los ingresos como de las características y efectos de la movilidad sobre la desigualdad.

Otro aspecto a considerar es la propia dinámica de la movilidad de los ingresos, es decir, los cambios en la intensidad de los movimientos de los ingresos. Estos también pueden afectar las evaluaciones que se realicen sobre la evolución de la inequidad. Si no existiesen modificaciones, las mediciones usuales de la desigualdad (con datos de sección cruzada) reflejarán adecuadamente lo que ocurre con la evolución de la concentración de los ingresos.

LOS DATOS Y LOS MÉTODOS UTILIZADOS

DATOS

Los datos longitudinales — esto es, referidos a los diferentes ingresos que obtiene un mismo hogar a lo largo del tiempo — que se emplearán en este trabajo son los provistos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva el INDEC. Si bien Argentina no cuenta con encuestas longitudinales, la encuesta mencionada utiliza una muestra de hogares que son reentrevistados en cuatro ocasiones. Ello permite la confección de paneles de observaciones apropiados para abordar el análisis de esas temáticas.

Pueden conocerse los cambios en las variables de interés que cada hogar registra a lo largo de las cuatro ocasiones en que es entrevistado. El relevamiento se realiza en forma

(5) Puede consultarse una síntesis en Ayala y Sastre (2002).

continua — durante todas las semanas del año — pero las estimaciones se producen trimestralmente. En el esquema de rotación muestral de la encuesta vigente desde 2003 cada hogar es entrevistado en dos ocasiones en dos trimestres consecutivos. Luego es excluido de la muestra durante similar período de tiempo — dos trimestres — y vuelve a ingresar en el relevamiento. En esta segunda etapa cada hogar es visitado nuevamente en otras dos ocasiones también en dos trimestres consecutivos y finalmente abandona la muestra. Ello implica que entre la primera observación y la segunda media un período de tres meses, entre la segunda y la tercera uno de nueve meses y finalmente entre la tercera y cuarta observación un intervalo de tres meses.

Con el propósito de aumentar la cantidad de casos a analizar se procedió a agregar los grupos de rotación en una única base de datos — denominado *pooled data*. Esto significa que se consideraron simultáneamente a hogares que respondieron a la encuesta en momentos diferentes por lo que se agregaron cambios que se produjeron en períodos cercanos pero distintos. Los datos a emplear corresponden al total de los aglomerados urbanos. En el Cuadro 4 se indica la conformación de los paneles de datos dinámicos a emplear. Se identificaron también dos subgrupos de rotación identificados como Fase 2004-2005 y Fase 2005-2007, respectivamente, para los cuales se realizaron algunas de las estimaciones por separado.

Cuadro 4 — Esquema de datos longitudinales utilizados. Pool de grupos de rotación. Total de aglomerados

	Primera observación	Segunda observación	Tercera observación	Cuarta observación	Hogares	Individuos
Fase 2004-2005	Primer trimestre de 2004	Segundo trimestre de 2004	Primer trimestre de 2005	Segundo trimestre de 2005	2343	8200
Fase 2004-2005	Segundo trimestre de 2004	Tercer trimestre de 2004	Segundo trimestre de 2005	Tercer trimestre de 2005	2449	8546
	Tercer trimestre de 2004	Cuarto trimestre de 2004	Tercer trimestre de 2005	Cuarto trimestre de 2005	2451	8472
	Cuarto trimestre de 2004	Primer trimestre de 2005	Cuarto trimestre de 2005	Primer trimestre de 2006	2364	8215
	Primer trimestre de 2005	Segundo trimestre de 2005	Primer trimestre de 2006	Segundo trimestre de 2006	2366	8382
	Segundo trimestre de 2005	Tercer trimestre de 2005	Segundo trimestre de 2006	Tercer trimestre de 2006	2453	8540
Fase 2005-2007	Tercer trimestre de 2005	Cuarto trimestre de 2005	Tercer trimestre de 2006	Cuarto trimestre de 2006	2424	8595
Fase 2005-2007	Cuarto trimestre de 2005	Primer trimestre de 2006	Cuarto trimestre de 2006	Primer trimestre de 2007	2325	8175

El análisis de los ingresos del hogar se restringirá al que obtienen sus miembros por su participación en el mercado de trabajo, sea como asalariados, trabajadores independientes o empleadores. Esta definición acotada de ingresos facilita una más clara asociación de las dinámicas de la desigualdad y de la inestabilidad de ingresos con los factores laborales

que aparecen como determinantes de las mismas. De esta manera, el ingreso del hogar a utilizar es el que surge de sumar los ingresos laborales de los miembros ocupados.

Al momento de estudiar la inestabilidad de ingresos laborales de los individuos, se analizó lo sucedido con el grupo de aquellas personas ocupadas en al menos una de las observaciones, que son precisamente las que registraron algún ingreso positivo proveniente del trabajo. A efectos de obtener resultados sobre la inestabilidad del poder de compra de los ingresos — el concepto relevante — los montos nominales se corrigieron según las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

MÉTODOS

Para la medición de la inestabilidad de los ingresos se recurrió a un indicador clásico como es el coeficiente de variación entre los ingresos que el hogar recibe a lo largo del tiempo. Se midió la variabilidad media que surge de promediar los Coeficientes de Variación (CV) de cada hogar. Se efectuaron las estimaciones de manera desagregada para dos estratos de hogares definidos a partir del nivel de escolaridad del jefe, en tanto esta variable resulta un *proxy* de la situación socio-económica más permanente.

$$CV_h = \frac{\sqrt{\sum_{t=1}^T (y_{ht} - \bar{y}_h)^2}}{\bar{y}_h}$$

$$y_{ht} = \sum_{i=1}^m w_{iht}$$

$$\bar{y}_h = \frac{\sum_{t=1}^T y_{ht}}{T}$$

donde T es la cantidad de observaciones que se disponen — en este caso 4 —, “i” representa cada uno de los “m” miembros ocupados del hogar que estuvieron ocupados al menos en uno de las cuatro observaciones.

El coeficiente de variación también se utiliza para medir la inestabilidad laboral de los hogares. En este caso se computó la totalidad de ocupados del hogar en cada observación. Para el análisis de la variabilidad ocupacional se recurrió también al análisis de trayectorias laborales según categoría ocupacional.

El análisis de la intensidad de la movilidad de ingresos, y de los cambios en el tiempo se realizó a partir del estudio de los movimientos que los hogares realizan entre quintiles

de ingresos entre dos períodos sucesivos. Esta resulta una forma usual de examinar la proporción de perceptores de ingresos que cambian su orden en la distribución.

La dinámica entre cuantiles enfrenta, sin embargo, limitaciones. En particular, no capta los cambios que se producen dentro de los límites de los cuantiles seleccionados. Tampoco resultan adecuados para el análisis de la movilidad absoluta — esto es, no registran las variaciones de ingresos que no acarrear modificaciones de orden. Complementariamente se recurrió a otras medidas de asociación como los coeficientes de correlación simple — Pearson — y de rango — Spearman.

Para cuantificar la influencia de la movilidad sobre la distribución del ingreso se calculó la medida de “ajuste de la desigualdad por movilidad” de Shorrocks (1978) (R) que compara la concentración del ingreso promedio de los T períodos considerados, con el promedio de las desigualdades de esas diversas observaciones.

$$R(W_T) = \frac{I(\bar{w})}{\sum_{i=1}^T \eta_i I(w_i)} - 1$$

donde I hace referencia al indicador de desigualdad, w es el ingreso promedio de los T períodos, w_t es el ingreso en el período t y η_t es un factor de ponderación, definido como la participación de los ingresos totales de las unidades en el período t respecto del ingreso en el conjunto de los T períodos. R tiende a cero como valor máximo — cuando no hay movilidad — y va disminuyendo a medida que la movilidad tiene más efectos sobre la distribución.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DINÁMICO

Se presentan en este apartado algunos resultados que provee el análisis dinámico de los ingresos de los hogares. Se muestra la intensidad de la variabilidad de ingresos y su incidencia entre diferentes grupos de hogares. Se comentan también las características de la inestabilidad ocupacional en el período. Luego se informa el grado de movilidad que estuvo asociado a la dinámica de ingresos comentada y su impacto sobre el nivel de la desigualdad.

LA INESTABILIDAD LABORAL Y DE INGRESOS

Las fluctuaciones en los ingresos laborales que percibieron los hogares así como las elevadas tasas de entradas y salidas de la ocupación continuaron siendo rasgos característicos del funcionamiento del mercado laboral argentino durante este período. En efecto, los coeficientes de variación — laboral y de ingresos — reflejan elevadas oscilaciones para ambos conceptos (ver Cuadro 5).

Cuadro 5 — Coeficientes de variación de los ingresos laborales de los hogares y del número de ocupados. Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

	Total del pool			Fase inicial 2004-2005			Fase final 2006-2007		
	Promedio	Li	La	Promedio	Li	La	Promedio	Li	La
Total de hogares									
Ocupados	0,21	0,21	0,22	0,21	0,20	0,23	0,21	0,20	0,22
Ingreso laboral del hogar	0,34	0,34	0,35	0,34	0,32	0,35	0,34	0,33	0,36
Hogares con jefes con baja educación									
Ocupados	0,24	0,23	0,24	0,23	0,21	0,25	0,24	0,22	0,25
Ingreso laboral del hogar	0,37	0,35	0,38	0,36	0,34	0,39	0,38	0,35	0,39
Hogares con jefes con educación alta									
Ocupados	0,18	0,16	0,19	0,18	0,16	0,21	0,16	0,14	0,18
Ingreso laboral del hogar	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,33	0,28	0,26	0,30

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

Recuérdese que la ausencia de inestabilidad en un hogar — o su inversa, la estabilidad total — implica que el valor del coeficiente de variación sea igual a 0. El que el promedio de este indicador para la variabilidad ocupacional de los hogares se haya ubicado en 0,21 y el correspondiente a los ingresos laborales en 0,34, en un lapso de tiempo de 15 meses, es evidencia que las fluctuaciones en el volumen de ocupados y en el flujo de los ingresos reales fueron considerables. Otra forma de apreciar ello es si se atiende al hecho de que el 46% de los hogares mostró cambios en la cantidad de ocupados a lo largo de las cuatro observaciones disponibles.

Más relevante a efectos del análisis distributivo es la comprobación de marcadas diferencias entre los hogares pertenecientes al estrato bajo y alto. Efectivamente, en aquellos con jefe de baja educación la inestabilidad laboral y las fluctuaciones de ingresos fueron, en promedio, alrededor de un tercio más elevadas que en las unidades domésticas cuyo jefe tenía un mayor nivel educativo. La proporción de hogares en los que se produjeron variaciones en la cantidad de ocupados fue del 50% en el estrato bajo y de 39% en el estrato alto.

Esta brecha de inestabilidad entre los grupos de hogares analizados no se redujo entre los extremos inicial y final del período reflejando la persistencia de esta desigual exposición al riesgo laboral y de ingresos. Parte de la explicación acerca de esta permanencia parece hallarse en la mejor perspectiva de empleo para aquellos con mayor nivel educativo a lo largo de todo el período que fuera documentada en la sección previa. En otros términos, las menores oportunidades de empleo para los ocupados de bajo nivel educativo habrían conducido también a una mayor incidencia de empleos inestables entre éstos.

Como recurso complementario para evaluar la magnitud de la inestabilidad laboral se analizaron las trayectorias laborales de las personas. Su análisis corrobora el panorama de elevada inestabilidad recién referido. En efecto, en el Cuadro 6 se aprecia que el 38% de aquellos que estuvieron ocupados en algún momento del período — al menos una vez entre las cuatro ocasiones posibles — exhibió una trayectoria laboral incompleta. En efecto, casi cuatro de cada diez individuos no estuvo ocupado en cada una de las cuatro observaciones realizadas a lo largo de 15 meses. Éste grupo puede subdividirse prácticamente en partes iguales entre aquellos que estuvieron ocupados sólo una vez, en dos ocasiones y en tres oportunidades.

Cuadro 6 — Características de la inestabilidad laboral. Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

	Distribución	% de casos ubicados en el quintil más pobre en al menos una observación	% de casos ubicados en los dos quintiles más pobres en al menos una observación	% de baja educación	% de alguna vez asal no reg	% de varones	% de jefes	Promedio de edad
Siempre ocupados	62,0	13	31	46	50	62	62	40
Una vez	2,8	47	67	62	54	34	25	36
En la primera observación	4,1	45	66	65	64	39	12	28
En la última observación	5,6	46	66	62	60	33	17	31
Dos veces	2,9	51	69	61	46	30	33	38
En las dos primeras observ.	4,7	42	54	54	64	43	16	30
En las dos últimas	5,0	53	74	68	67	46	24	33
Tres veces	3,0	51	71	63	58	40	40	38
En las tres primeras	4,2	47	52	56	66	52	31	34
En las tres últimas	5,6	53	66	66	66	52	41	37
Total	100,0							

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

Dado que se trata de una fase económica expansiva es razonable adjudicar la existencia de cierta inestabilidad laboral a la mera creación de empleo. Si bien no es posible aislar este efecto dada la naturaleza de los datos disponibles, se puede realizar una aproximación al mismo. Una forma directa de hacerlo es descontar del grupo de aquellos trabajadores definidos como inestables a los que mostraron transiciones sólo desde la no ocupación a la ocupación, y no en dirección opuesta. El supuesto en este caso es de máxima e implica asumir que quienes se ocuparon no enfrentarán episodios de no ocupación. Luego de este ajuste persisten en la condición de inestabilidad un 60% de los trabajadores definidos originalmente en esa condición.

La intermitencia laboral estuvo asociada a posiciones desventajosas en la distribución del ingreso lo cual refleja el carácter involuntario que revistió la misma. Se puede apreciar que sólo el 13% de los que estuvieron siempre ocupados se encontraron en alguna de las cuatro observaciones disponibles en el quintil más pobre de la distribución del ingreso del hogar. Esta incidencia fue superior al 40% — e incluso al 50% en gran parte de las trayectorias — para aquellos ocupados inestables. Si se amplía el umbral a los dos quintiles inferiores estos guarismos pasan a ser de un tercio y de dos tercios para los ocupados con trayectorias estables e inestables respectivamente.

Las diferencias también son relevantes en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo a los que acceden unos y otros. Entre los que estuvieron siempre ocupados la proporción de aquellos que estuvieron al menos en una ocasión en un puesto precario fue del 36% mientras que entre los diferentes subgrupos de trabajadores inestables esta incidencia se ubicó en un rango que fue del 46% al 67%.

La inestabilidad afectó en mayor proporción a aquellos con bajo nivel educativo y fueron más frecuentes entre los no jefes, jóvenes y mujeres. Esta última evidencia es indicativa de las limitaciones de los hogares para recurrir al trabajo de otros miembros como mecanismo estabilizador de los ingresos. De todas formas, el hecho de que en promedio un tercio de los trabajadores con trayectorias inestables hayan sido jefes de hogar refleja la extensión de este fenómeno y de sus consecuencias para numerosos hogares.

Otra forma de ponderar el grado en que la baja estabilidad de la condición de ocupación se encuentra asociado a un déficit laboral es a través del análisis de transiciones entre

diferentes categorías ocupacionales. De su lectura surge un cuadro de situación compatible las características que exhiben los mercados de trabajo segmentados.⁽⁶⁾ En el Cuadro 7 se presenta un breve resumen que informa los destinos laborales al cabo de 3, 12 y 15 meses para todos aquellos que estuvieron ocupados en algún momento del período. Allí puede constatar que quienes no estaban ocupados en la primera observación no lograron, en su mayoría, inserciones laborales estables ni protegidas. En efecto, al cabo de 15 meses el 32% de éstos volvió a estar no ocupado y el 37% lo estaba en un puesto precario. Tan sólo el 12% logró acceder a un puesto asalariado registrado. Similar restricción operó para aquellos que se desempeñaban en un puesto precario al inicio del período. Sólo el 17% logró el acceso a un puesto protegido 15 meses más tarde, mientras que el 53% permanecía en un puesto de trabajo no protegido. Entre las posiciones no asalariadas se pudo apreciar una fuerte permanencia en esa condición — 63%. En este grupo sólo un 5,5% accedió a una ocupación registrada. En contraste, el 89% de los asalariados registrados mantuvo esa condición entre puntas del período.

Cuadro 7 — Trayectorias laborales de aquellos alguna vez ocupados.
Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

Desde observación inicial	Obs2. (3 meses)	Obs3. (12 meses)	Obs4. (15 meses)
No asal - no asal	69,1	65,1	63,4
No asal - asal reg	2,3	4,7	3,3
No asal - asal no reg	11,6	14,0	13,1
No asal - plan	1,3	1,1	1,3
No asal - no ocup	14,0	16,4	16,7
Total	100	100	100
Asal reg - no asal	1,3	1,6	4,1
Asal reg - asal reg	59,9	59,3	59,3
Asal reg - asal no reg	3,3	4,5	3,4
Asal reg - plan	0,0	0,0	0,0
Asal reg - no ocup	2,3	3,4	3,3
Total	100	100	100
Asal no reg - no asal	3,2	3,1	2,1
Asal no reg - asal reg	3,1	14,3	16,9
Asal no reg - asal no reg	53,2	33,3	32,7
Asal no reg - plan	2,0	1,3	1,4
Asal no reg - no ocup	18,3	18,1	19,0
Total	100	100	100
Plan - no asal	4,1	6,1	3,7
Plan - asal reg	0,3	1,6	0,3
Plan - asal no reg	9,0	13,2	13,9
Plan - plan	71,0	34,2	49,3
Plan - no ocup	15,4	24,3	29,0
Total	100	100	100
No ocup - no asal	12,0	14,3	16,3
No ocup - asal reg	4,4	10,1	11,1
No ocup - asal no reg	23,1	34,4	27,3
No ocup - plan	2,6	4,3	4,3
No ocup - no ocup	37,6	37,0	31,6
Total	100	100	100

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

(6) En una línea de análisis emparentada puede verse Tokman (2007).

Otra forma de apreciar esta dinámica es mediante la identificación de la categoría ocupacional de origen. En el Cuadro 8 se constata que alrededor del 20% de los asalariados registrados provenía de otra categoría ocupacional, mayoritariamente de posiciones no registradas. También se confirma la elevada proporción de aquellos que efectuaron transiciones entre posiciones no registradas y no ocupación.

Cuadro 8 — Transiciones laborales según categoría de origen.
Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

Destino	Origen	% en Obs. 4 respecto de Obs. 1
No asal	De no asal	11,0%
	De asal reg	0,7%
	De asal no reg	2,2%
	De plan	0,3%
	De no ocup	3,5%
Subtotal		17,7%
Asal reg	De no asal	0,5%
	De asal reg	29,9%
	De asal no reg	3,5%
	De plan	0,1%
	De no ocup	5,5%
Subtotal		39,9%
Asal no reg	De no asal	2,0%
	De asal reg	1,5%
	De asal no reg	12,2%
	De plan	0,0%
	De no ocup	7,9%
Subtotal		23,6%
Plan	De no asal	0,2%
	De asal reg	0,0%
	De asal no reg	0,3%
	De plan	2,6%
	De no ocup	0,5%
Subtotal		3,7%
No ocup	De no asal	2,9%
	De asal reg	1,1%
	De asal no reg	4,4%
	De plan	1,5%
	De no ocup	6,5%
Subtotal		16,4%
Total		100,0%

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

En síntesis, aún cuando la mejora de numerosos indicadores laborales ha sido contundente el mercado de trabajo argentino muestra todavía un importante déficit en la demanda de empleo de calidad. En efecto, el panorama recién comentado confirma la existencia de un excedente de oferta laboral que oscila entre la no ocupación y episodios laborales precarios de corta duración.

MOVILIDAD Y DESIGUALDAD

Como fue analizado más arriba la desigualdad se redujo en forma moderada entre 2004 y 2007. Al mismo tiempo, se constató la existencia de una elevada variabilidad de ingresos. Usualmente las oscilaciones de los ingresos acarrear cambios en las posiciones relativas de los perceptores y/o en las distancias entre sus ingresos. Esto se verifica, especialmente cuando se tiene en cuenta ciertos eventos laborales, como el paso por el desempleo que implican en muchos casos ausencia de ingresos. El que la desigualdad medida en forma estática no haya exhibido cambios mayores plantea el interrogante acerca de la magnitud de movilidad asociada a esas fluctuaciones.

Para el análisis de la temática de la movilidad de ingresos se recurrió a diversos procedimientos. En primer lugar al análisis de los movimientos que los hogares realizan entre quintiles de ingresos. Ello da una primera aproximación acerca del grado en que las variaciones de ingreso conllevan cambios distributivos. En Cuadro 9 se muestran dos matrices de transición que resumen los cambios entre quintiles de ingreso para un período de 3 meses — entre la observación 1 y 2 — en el primer caso, y para el período más largo de 15 meses — entre la observación 1 y 4 — en el segundo. La comparación de ambas estructuras muestra un panorama de elevada inmovilidad, especialmente elevada en los extremos de la distribución. En efecto, la proporción de aquellos que se mantuvieron en el quintil de ingresos más bajo fue del 71% en el período corto y del 66% en el más largo. Para el quintil más rico las valores fueron del 79% y 76% para el período corto y largo respectivamente. Si se amplía el rango de posiciones de destino para incluir el quintil inmediato siguiente estos valores se ubican alrededor de 90%. Es decir que los hogares con mayores/menores ingresos al cabo de 15 meses son en una gran proporción los mismos.

Cuadro 9 — Matrices de transición según quintiles del ingreso per cápita de los hogares. Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

Entre observación 1 y 2 (intervalo de 3 meses)						
Quintil inicial	Quintil de destino					Total
	1	2	3	4	5	
1	70.6	21.3	6.5	0.5	0.3	100
2	21.3	35.0	19.1	3.7	0.9	100
3	6.5	20.0	31.5	19.4	3.8	100
4	0.7	4.0	19.9	38.6	17.5	100
5	0.6	1.9	3.7	16.0	76.3	100
Entre observación 1 y 4 (intervalo de 15 meses)						
Quintil inicial	Quintil de destino					Total
	1	2	3	4	5	
1	65.5	23.1	3.6	2.0	0.8	100
2	25.6	34.4	21.1	7.2	1.7	100
3	6.3	23.5	39.7	25.7	4.4	100
4	1.3	7.1	26.8	47.4	17.6	100
5	0.3	1.4	4.4	18.0	76.6	100

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

Sin embargo, como ya se mencionó, una limitación de las matrices de transición es que no contabilizan las variaciones de ingresos al interior de los límites de los quintiles. Por lo tanto, complementariamente se analizaron los coeficientes de correlación de Pearson y de Spearman de las distribuciones de los ingresos de los hogares. El Cuadro 10 incluye ambos coeficientes para diferentes intervalos de tiempo. El nivel de la correlación es elevado y es consistente con el panorama de reducida movilidad descrito con anterioridad. No sólo fueron limitados los cambios en el orden de los ingresos — evaluados con el coeficiente de correlación de rango Spearman — sino también en las distancias entre ellos. Además, se aprecia una leve reducción de la asociación a medida que se amplía el período de tiempo que separa a ambas distribuciones. Sin embargo, esta reducción es muy tenue y menos sistemática en la evolución del coeficiente de Pearson. En resumen puede concluirse que el 80% de los individuos no vieron modificada su posición en en la distribución de los ingresos al cabo de un intervalo de tiempo de 15 meses.

Cuadro 10 — Coeficientes de correlación de los ingresos laborales de los hogares.
Total de aglomerados. Hogares con jefes hasta 65 años

	Obs. 1 y 2 (intervalo de 3 meses)	Obs. 2 y 3 (intervalo de 9 meses)	Obs. 1 y 3 (intervalo de 12 meses)	Obs. 1 y 4 (intervalo de 15 meses)
Pearson	0,826	0,809	0,786	0,810
Spearman	0,852	0,828	0,813	0,801

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

La combinación de la evidencia que surge de los dos procedimientos empleados en esta sección puesta en un contexto expansivo de estos años da cuenta de una dinámica laboral con limitados efectos sobre la movilidad de ingresos. Ello resulta consistente con la persistencia de un endurecimiento de las posiciones que ocupan los hogares en la distribución del ingreso. En efecto, una forma de interpretar estos resultados es que los mismos son una de las consecuencias de la fuerte segmentación entre hogares que limita las chances de aquellos con menores recursos para ascender en la escala de ingresos tanto en forma absoluta como relativa. Como fue señalado al analizar las trayectorias laborales se experimentó una elevada inestabilidad que implicó el pasaje por puestos de menor calidad e ingresos. Este comportamiento individual se traslada en buena medida a los hogares dada la escasa capacidad que mostraron para implementar mecanismos de compensación y/o estabilización de los ingresos.

En estos años Argentina ha mostrado una importante variabilidad de los ingresos laborales que se ha manifestado en una elevada inmovilidad — de rango y de distancia. A su vez, se documentó que la desigualdad de la distribución de los ingresos corrientes se mostró estable. Ambas evidencias sugieren que la concentración de los ingresos más permanentes habría seguido una pauta similar y que el efecto de la movilidad de ingresos habría influido sobre el nivel de la desigualdad de la distribución del ingreso en forma marginal. Para cuantificar esta influencia se calculó una medida de “ajuste de la desigualdad

por movilidad” descripta en sección de metodología. El indicador del grado de desigualdad empleado es, como se señaló más arriba, el coeficiente de Gini.

El ajuste de la desigualdad por movilidad estuvo en torno al 5% para el conjunto de los hogares. Además, entre los extremos analizados no se hallaron diferencias significativas en la magnitud de este ajuste (ver Cuadro 11). Precisamente, el hecho de que la corrección de la desigualdad estática por movilidad de ingresos haya sido limitada refleja el ya comentado endurecimiento de las posiciones de los hogares en la distribución del ingreso.

Cuadro 11 — Coeficientes Gini de desigualdad de los ingresos de los hogares. Total de aglomerados

	Total del pool	Fase inicial 2003-2003	Fase final 2005-2007
Ingreso per cápita total del hogar (total de hogares)			
Gini del ingreso promedio	0,455	0,452	0,460
Promedio de Gini de corte transversal	0,455	0,479	0,484
Ajuste por movilidad sobre promedio de Gini de corte transversal (%)	-3,2%	-3,5%	-4,5%
Ingreso per cápita laboral del hogar (hogares con jefes menores de 65 años)			
Gini del ingreso promedio	0,514	0,509	0,510
Promedio de Gini de corte transversal	0,539	0,555	0,554
Ajuste por movilidad sobre promedio de Gini de corte transversal (%)	-4,6%	-4,9%	-4,5%

FUENTE: Elab. propia sobre datos de EPH-INDEC.

CONCLUSIONES

La recuperación económica argentina incluyó una importante recomposición de los niveles de empleo y de los salarios en el marco de una mejora global del funcionamiento del mercado de trabajo. Se incrementó la proporción de trabajadores registrados y descendieron la desocupación y la subocupación horaria. En el plano distributivo se produjo una fuerte reducción de la pobreza absoluta, sin embargo, la desigualdad continuó siendo elevada. Luego de un descenso inicial marcado ese comportamiento se ha visto moderado.

Ante este rumbo distributivo la exploración de lo acontecido en el subperíodo de mayor estabilidad distributiva que va de 2004 a 2007 ha permitido introducir ciertos elementos que parecen tener una incidencia no despreciable sobre este comportamiento. Entre ellos se constata que la dinámica de empleo tendió a favorecer a aquellos con mayor nivel educativo. En efecto, los resultados obtenidos dan cuenta de un panorama en el que los hogares con bajos recursos vieron limitado su acceso a los beneficios de la expansión económica. Los trabajadores de estos hogares dispusieron de menores oportunidades de empleo, y en todo caso, tuvieron acceso puestos de trabajo de menor calidad.

La evidencia con datos dinámicos confirma este diagnóstico. Efectivamente, en aquellos hogares con jefe de baja educación la inestabilidad laboral y las fluctuaciones de ingresos fueron, en promedio, alrededor de un tercio más elevadas que en las unidades domésticas cuyo jefe tenía un mayor nivel educativo. Además, esta brecha de inestabilidad entre los grupos de hogares analizados no se redujo entre los extremos inicial y final del período reflejando la persistencia de esta desigual exposición al riesgo laboral y de ingresos.

La inestabilidad se vio acompañada de una elevada inmovilidad de ingresos. Estos resultados indican que las diferencias de ingresos entre los hogares se mantuvieron a pesar de la mejora económica global. Precisamente, el hecho de que la corrección de la desigualdad estática por movilidad de ingresos haya sido del orden del 5% refleja este endurecimiento de las posiciones de los hogares en la distribución del ingreso.

Estos elementos parecen sostener el diagnóstico de que la elevada desigualdad en Argentina responde a la persistencia de las dificultades para el acceso a empleos de calidad para los menos calificados. Ello sugiere la necesidad de implementar políticas específicas para su corrección.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBORNOZ, Facundo; MENÉNDEZ, Marta. *Analizing income mobility and inequality: the case of Argentina during the 1990's*. Paris, Mimeo, 2002.

AYALA, Luis; SASTRE, Mercedes. La medición de la movilidad de ingresos: enfoques e indicadores. *Revista de Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, v. 162, n. 3, p. 101-131, 2002.

BECCARIA, Luis; GROISMAN Fernando. Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 89, LC/G.2312-P/E, 2006.

CRUCES, Guillermo; WODON, Quentin. *Risk-adjusted poverty in Argentina: measurement and determinants*. World Bank. Argentina Crisis and Poverty. A Poverty Assessment, v. 2, 2003.

FIELDS, Gary; SÁNCHEZ PUERTA, Maria Laura. *Earnings mobility in urban Argentina*. Background paper prepared for the World Bank, 2005.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007. *Internacional Review of Applied Economics*, n. 22, n. 2, p. 215-226, 2008.

TOKMAN, Victor. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. *CEPAL — Serie Políticas sociales*, Santiago de Chile, n. 130, 2007.



RECURSOS BIOLÓGICOS AMAZÔNICOS: PESQUISAS E PATENTES SOBRE PLANTAS MEDICINAIS DA AMAZÔNIA^(*)

Wagner Siloto Hoerner^(**)

Resumo: A partir da década de 80, com o desenvolvimento de novas técnicas de pesquisa e utilização dos recursos biológicos, as plantas passaram a ser objeto de estudos por parte da indústria, principalmente farmacêutica, na procura de novas substâncias com aplicações industriais. Contudo, os países que possuem essa tecnologia geralmente não são os mesmos que possuem as fontes desses recursos, gerando uma série de conflitos relacionados à sua utilização. O presente artigo procura, por meio do levantamento de patentes relacionadas às plantas da Região Amazônica, a partir do ano de 1980, quantificar em parte essa problemática, por meio da investigação dos pesquisadores e detentores dessas patentes, assim como da avaliação de quais tipos de substâncias estão sendo desenvolvidos. A partir desses dados e tendo como base a literatura sobre o tema, segue-se uma breve discussão sobre a questão das patentes, da pesquisa e utilização dos recursos biológicos e do conhecimento tradicional a ele associado.

Palavras-chave: Região Amazônica, Biodiversidade, Conhecimento Tradicional, Plantas Medicinais, Patentes.

Abstract: From the 80s on, with the development of new research techniques and the use of biological resources, herbs became the subject of study of industries, especially the pharmaceutical, in search of new substances with industrial application. However, countries that have such technology are not usually the ones that possess these resources, what generates several conflicts related to their use. This article aims to quantify part of this matter through the survey of patents related to Amazon herbs since 1980 until nowadays, through the investigation of researches and patent holders and also through the analysis of the kind of substances that are being developed. From these reports and based on the literature about the subject we can make a brief discussion about the patents, about the researches and the use of biological resources and also about the traditional knowledge associated to them.

Keywords: Amazon Region, Biodiversity, Traditional Knowledge, Medicinal Herbs, Patents.

(*) O presente artigo se baseia na dissertação de mestrado do autor, defendida em setembro de 2007, intitulada "América Latina e os recursos biológicos amazônicos. Pesquisas e patentes sobre plantas medicinais da Amazônia".

(**) Mestre em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM-USP. Email: wagsh2001@yahoo.com.br. Recebido em: 13.10.08 e aceito em: 27.11.08.

INTRODUÇÃO

A importância das plantas para a saúde dos seres humanos é reconhecida há séculos. Desde há muito, elas são base da maioria dos tratamentos ministrados ao redor do mundo. O herbalista chinês Shen Nung, em 2800 a.C., listou em sua obra *Pen Ts'ao* cerca de 366 drogas derivadas de plantas. Em 1500 a.C., uma obra, o *Papiro de Ebers*, já mencionava o ópio e o aloe vera. Em 78 d.C., um autor grego, *Dioscorides*, escreveu um tratado chamado *De Materia Medica*, que mencionava o ópio, o aloe e o ergot (substância produzida por um fungo), e cuja influência permaneceu inconteste por mais de mil anos na escolha dos tratamentos a serem empregados no cuidado dos enfermos. Mesmo com os avanços científicos nas áreas da biologia e da química nos séculos XVIII, XIX e início do XX, os medicamentos baseados em extratos não processados de plantas continuaram dominantes nos tratamentos medicamentosos até a Segunda Guerra.

Desde então, com o desenvolvimento da química orgânica sintética, nos anos de 1940 e 1950, a sintetização de compostos químicos orgânicos tem sido o meio mais comum de desenvolvimento de novos medicamentos (TYLER, 1996). Antes dos anos de 1990, as últimas drogas úteis desenvolvidas a partir de plantas superiores, provenientes da ilha de Madagascar, haviam sido a vimblastina (comercializada em 1961) e a vincristina (comercializada em 1963), ambas drogas quimioterápicas destinadas aos tratamentos de cânceres e leucemia, tendo diminuído a mortalidade para casos desta segunda em cerca de 80%. Desde então, durante cerca de 25 anos, os esforços para se desenvolver novas drogas a partir dessas plantas foram mínimos. Entretanto, as plantas continuaram sendo muito importantes para o tratamento da maioria da população mundial. Estima-se que em 1985, cerca de 3,2 bilhões de pessoas utilizavam plantas como alguma fonte de medicação. Na época, isso representava cerca de 64% da população (FARNSWORTH et al., 1985). Nos Estados Unidos, entre 1959 e 1980, 25% das prescrições continham princípios ativos extraídos de plantas (FARNSWORTH, 1990).

Nos anos de 1980, principalmente a partir de sua segunda metade, com o avanço da tecnologia, novas formas de análise de compostos químicos tornaram-se acessíveis. Dentro dos avanços técnicos, a cromatografia, processo de separação físico-químico que permite a realização de análise de compostos, foi um avanço importante na avaliação de materiais extraídos de plantas (TYLER, 1996), além do rápido desenvolvimento de análises fitoquímicas (PHILLIPSON, 2007), que vem ampliando a capacidade de estudos das substâncias provenientes de vegetais. O emprego dessas novas técnicas tem possibilitado o estudo dos complexos extratos vegetais, avaliando não apenas compostos específicos, mas também as múltiplas interações entre seus diversos constituintes, e suas ações no metabolismo humano (SCHMIDT et al., 2007). Heinrich (2008) discorre que estamos chegando ao ponto em que análises acuradas desses complexos extratos poderão ser feitas, sendo que se pode prever que graças a esses desenvolvimentos, poderá ser possível a pesquisa com as preparações usuais da Medicina Tradicional⁽¹⁾, não sendo mais necessária a produção de extratos purificados.

(1) Chás, banhos, emulsões, cataplasmas entre outros.



Esses desenvolvimentos vêm trazendo novas armas para as buscas principalmente em etnofarmacologia, que é a disciplina que foca no estudo do uso de plantas pelas comunidades humanas, avaliando os efeitos conseguidos e as diferenças da forma de utilização entre as diversas comunidades. Como mencionado anteriormente, mesmo hoje as plantas ainda possuem uma enorme importância nos tratamentos utilizados no dia a dia de bilhões de pessoas. O conhecimento da utilização dessas plantas, base da Medicina Tradicional⁽²⁾, normalmente de transmissão oral, utilizado por membros destacados das sociedades tradicionais, como curandeiros, xamãs, pajés ou por membros mais velhos das próprias famílias, difundido muitas vezes através de milhares de anos, é algo que não pode ser ignorado. O aproveitamento desse conhecimento pode criar um ambiente que aumenta em muito as chances de se encontrar novas drogas.

A Amazônia, dentro desse contexto está em posição de destaque. Sendo a maior extensão florestal ainda existente no planeta ela abrange quase metade do território da América do Sul, fazendo parte do território de oito nações latino-americanas. Além de sua extensão, inúmeros povos indígenas e tradicionais aí habitam e se utilizam dos recursos que a mata lhes provê em todos os aspectos de seu dia a dia. Esses fatos a tornam uma fonte excepcional para essas pesquisas. As florestas tropicais, não só a Amazônia, são ecossistemas que apresentam uma grande diversidade biológica. Este fato, associado às condições climáticas, umidade e temperatura, transforma esses ambientes em locais propícios para o desenvolvimento de compostos químicos. Isso, associado às informações que os povos da floresta possuem acerca das propriedades de inúmeras plantas e animais, pode servir de base para a criação de diversas novas substâncias terapêuticas. Tudo isso representa uma fonte para desenvolvimentos científicos e econômicos bastante promissora, além de trazer consigo uma grande oportunidade de desenvolvimento socioeconômico para as populações e países da região. Fatos esses que não podem ser ignorados.

As pesquisas de novas substâncias a partir de plantas levantam diversos questionamentos a favor e contra sua realização. A Amazônia, como a maioria das florestas tropicais, encontra-se em territórios de países em desenvolvimento, sendo que parte de sua população está entre as mais pobres desses países. Tais áreas também são alvo das explorações econômicas tradicionais, extração de madeira e agropecuária. Estas formas de exploração levam a um declínio na cobertura vegetal, empobrecimento do solo e diminuição da fauna, o que acarreta uma grave diminuição da biodiversidade⁽³⁾. Outros fatores degradantes são os conflitos, as construções de usinas hidroelétricas (que levam à inundação de vastas áreas), o desenvolvimento urbano. Mais importante, a destruição de espécies vegetais leva à perda definitiva de qualquer substância terapêutica que elas possam ter apresentado. Isso acontece em todos os ecossistemas, não apenas nos florestais. A prospecção controlada de recursos biológicos pode se apresentar como uma forma sustentável de exploração dos recursos das florestas, podendo inclusive ajudar a melhorar as condições de vida dos povos da floresta.

(2) A Organização Mundial da Saúde define Medicina tradicional como “o total de conhecimentos técnicos e procedimentos baseados nas teorias, crenças e nas experiências indígenas de diferentes culturas, sejam ou não explicáveis pela ciência, usados para a manutenção da saúde, como também para a prevenção, diagnóstico, melhoria ou tratamento de doenças físicas e mentais”.

(3) Pode ser conceituada como a variabilidade de todos os organismos vivos presentes em um ecossistema, sejam eles terrestres ou aquáticos.



Outro questionamento se relaciona à forma como essas pesquisas são realizadas. A tecnologia para a criação de tais medicamentos encontra-se, em geral, nos países desenvolvidos, que em sua maioria não possuem as fontes florestais necessárias para as pesquisas, tendo de recorrer às florestas tropicais do terceiro mundo. Dessa forma, alega-se que os pesquisadores que realizam tais experimentos e posteriormente patenteiam suas descobertas são estrangeiros aos países onde estão esses recursos. Cunhou-se o termo biopirataria, que designa o contrabando de amostras dessas plantas para outra nação, onde são estudadas e, após a descoberta de algum valor econômico nesse material, a patente é feita na nação que o estudou e não na de sua origem. Questiona-se a atuação das populações no processo e se recebem alguma forma de compensação já que seu conhecimento serve de base para as pesquisas que resultam em novos medicamentos.

Essas indagações se relacionam diretamente com a problemática das patentes, principalmente em relação aos acordos internacionais voltados para essa matéria, representados basicamente pelo acordo TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property) dentro da Organização Mundial do Comércio. Bastante conhecidos são os questionamentos na problemática da SIDA, mas muitos também são levantados no sentido de algumas definições do acordo. Organismos vivos podem ser patenteados? Processos resultantes do estudo de seu metabolismo devem ser tratados de forma diferente? Como compensar as populações nativas cujo conhecimento tradicional levou à descoberta de um novo fármaco? Como patentear um conhecimento comunitário, dentro da ótica em que direito de patente é um direito privado? Como compensar os países em que essas florestas se encontram?

O enfoque do presente artigo, produto de uma dissertação de mestrado, é procurar elementos que possam quantificar ao menos uma parte dos questionamentos levantados. Isso por meio da pesquisa junto ao banco de dados de patentes do Escritório Europeu de Patentes, o *esp@cenet*⁽⁴⁾, de patentes que estejam relacionadas a plantas presentes na Região Amazônica. Essas patentes são então analisadas de acordo com seus inventores, depositantes, países de depósito entre outras análises, sendo os resultados descritos e analisados.

RESULTADOS OBTIDOS

MÉTODOS DE PESQUISA

Em um momento inicial, selecionaram-se as plantas que posteriormente foram usadas como base na pesquisa de patentes relacionadas. Essa seleção foi feita por meio de literatura especializada em plantas medicinais. As duas principais fontes foram: *Plantas medicinais e ervas feiticieras da Amazônia*, de Pablo Cid, e *Medicinal plants of Brazil*, organizado por Walter Mors. Apesar de se relacionarem a plantas utilizadas por comunidades brasileiras, por meio da consulta a livros e bancos de dados de botânica, ficou claro que a presença dessas plantas não se restringia ao território brasileiro, pois são encontradas também em várias outras nações da região Amazônica, além de outros países da

(4) Disponível em: <<http://ep.espacenet.com/>>.

América Latina, e regiões tropicais da África e Ásia. As razões para essa escolha serão expostas na sequência.

Seguiram-se dois passos simultâneos: a pesquisa sobre a origem das plantas junto à literatura e a identificação de patentes que estivessem a elas relacionadas.

A pesquisa das origens das plantas mostrou que muitas se encontram espalhadas não apenas na Amazônia, mas também em regiões como o Pantanal, América Central, Caribe, além de outras, como África ou Madagascar. Esse fato ocorre por diversos fatores. Um deles é a continuidade das florestas dentro do continente, como em relação à Amazônia, ao Pantanal e à região do Orenoco. Mesmo as florestas presentes na América Central e no Caribe apresentam ambientes similares aos da América do Sul. A ocorrência desses vegetais em outras regiões tropicais pode se dever também à disseminação natural das sementes através de meios naturais, como pássaros migratórios ou através do mar, como o coco, por exemplo.

Outra fonte importante de disseminação é o próprio homem. Em seu livro, *O Mito Moderno da Natureza Intocada* (1996), Antonio Carlos Diegues, relata teorias que creditam a biodiversidade amazônica à atuação dos povos originários da região. Devido às queimadas feitas em pequena escala, espaços criados na mata possibilitaram que novos tipos de plantas se fixassem onde de outra forma não conseguiriam pela presença de um ambiente já em equilíbrio. Mais evidente na difusão dessas espécies vegetais é a atuação do homem após a colonização do continente, a partir dos séculos XV e XVI. Muitas foram as plantas introduzidas e retiradas do local. Os colonos que ali se estabeleceram comumente traziam algumas das ervas medicinais que usavam em suas regiões de origem e, caso essas mudas suportassem as condições climáticas do novo ambiente, passavam a cultivá-las, o que levou à sua disseminação. Outro fato é que plantas que apresentavam interesse econômico eram levadas para serem cultivadas em outras regiões colonizadas, como foi o caso do Cacau (*Theobroma cacao* L.), bastante utilizado pelos povos pré-colombianos.

A justificativa da seleção baseia-se em algumas razões. Todas as plantas listadas, mesmo as não endêmicas, estão largamente difundidas na Região Amazônica. Além disso, há controvérsias sobre a origem de muitas delas. Provavelmente, algumas têm na própria região sua origem. Além disso, todas são comumente utilizadas pelas populações locais nos tratamentos administrados na medicina tradicional.

As plantas foram consideradas pelo seu nome científico, por existirem denominações comuns que se relacionam a dois, três ou mais organismos diferentes, como no caso da Catuaba (*Anemopaegma arvense* [Vell.] Stap, *Phyllanthus nobilis* M. Arg e *Trichilia catuaba* [Silva] Rizz.). Por meio desse nome é que foram identificados os registros que foram incluídos na pesquisa. Esse nome científico foi utilizado nos mecanismos de busca dos bancos de dados de patentes, principalmente da Europa, para levantar se a planta em questão estava presente no título ou sumário das patentes auferidas. Em caso positivo, a patente era incluída na pesquisa. O nome comum também foi utilizado nessa busca, sendo que, caso uma patente fosse encontrada, procurava-se identificar a presença do nome científico na descrição ou no documento original constante no banco de dados. Sendo encontrado o nome científico, a patente era inserida, caso contrário, descartada. Por vezes, apenas o nome

comum estava na patente, outras não havia acesso à descrição ou ao documento original e ainda em outras não era possível encontrar referência aos nomes científicos. Quando foi utilizado o nome comum na investigação de patentes, houve casos em que o nome científico relacionado nessas patentes não era o que constava da literatura consultada como base. Caso posteriormente fosse descoberto que essa planta pertencia à região estudada, ela era então incluída.

Por fim, também foi realizado um corte temporal, considerando-se apenas as patentes a partir de 1980. A justificativa para isso é que, de acordo com a literatura consultada, as pesquisas sobre medicamentos baseados em plantas se intensificaram a partir da década de oitenta, especialmente a partir da sua segunda metade. A escolha dessa data foi feita por ser o primeiro ano dessa década. Ao término dessas duas fases, cento e seis plantas foram selecionadas, tendo duzentas e oitenta patentes relacionadas.

O principal mecanismo de busca utilizado foi o banco de dados do Escritório Europeu de Patentes (European Patent Organisation — EPO), por intermédio do sítio *esp@cenet*⁽⁵⁾, e de seus mecanismos de busca. A escolha dessa ferramenta deve-se ao fato de fornecer gratuitamente acesso às patentes concedidas por seus membros associados (32 países da Comunidade Europeia) e de patentes de outras nações, por meio de seu banco de dados mundial, como Japão, EUA, Brasil entre outros. O *esp@cenet* se propõe a ser uma fonte de pesquisa mundial para a questão dos patenteamentos, aceitando o envio de informações de outros países além dos membros do EPO. Ele possui algumas limitações quanto ao acesso a patentes nacionais, mesmo de países da UE, mas principalmente dos não associados diretamente, como os EUA ou os países latino-americanos, dos quais depende do envio de informações. Apesar disso, por fornecer o acesso mais eficiente a publicações de patentes ao redor do globo, principalmente dos países desenvolvidos, aos quais se destinam cerca de 72% da produção mundial de medicamentos⁽⁶⁾, essa ferramenta foi usada como base para a pesquisa. Os bancos de dados dos escritórios de patentes do Brasil, dos EUA e do Japão foram utilizados como instrumentos complementares na pesquisa.

A viabilidade e o *status* legal das patentes não foram considerados. A justificativa para isso está no fato de que o foco da pesquisa é relatar quem investiga e deposita patentes a partir das propriedades de plantas amazônicas. A presença dessas publicações demonstra a existência de pesquisas que levaram à criação desses métodos e/ou produtos. Algumas podem ser decorrentes de atos ilícitos, como a pirataria, mas por meio do método utilizado, não foi possível constatar esses fatos.

As patentes foram analisadas sob diversos aspectos: nacionalidade(s) do(s) inventor(es) e do(s) depositante(s), se o(s) inventor(es) é(são) o(s) mesmo(s) que faz(em) os depósitos, se existe associação do(s) inventor(es) com alguma empresa ou órgão para os depósitos, em quais países foram feitos os depósitos, o ano em que foram feitos, o tipo de invenção criada, quais podem ser considerados como fitoterápicos. Os tipos de invenção foram divididos segundo os seguintes critérios do quadro 1:

(5) Disponível em: <<http://ep.espacenet.com/>>.

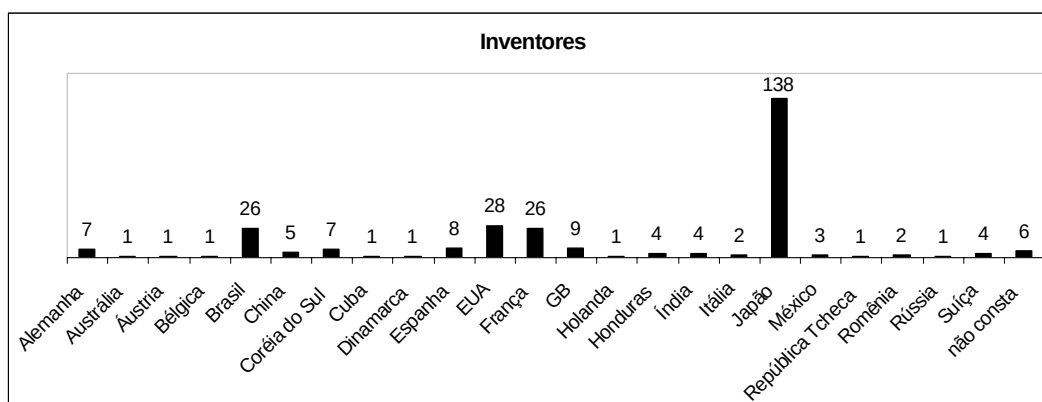
(6) Citado por Caio Rosenthal, conselheiro do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, em debate promovido pela entidade em 2006. SER MÉDICO, n. 34, 2006.

Quadro 1 — Classificação de invenções

1. Fármaco, quando a patente define a criação como uma substância terapêutica.
2. Odontofármaco, substância terapêutica odontológica.
3. Cosmético, quando a patente define a criação como uma substância com fins estritamente estéticos.
4. Fármaco-cosmético, quando a substância pode ser usada tanto para tratamentos de saúde quanto estéticos.
5. Complemento alimentar, quando a substância tem fins nutricionais, mas sem o objetivo de algum tratamento específico.
6. Método básico, quando a patente incide sobre o isolamento de um gene, sobre a sua utilização, sobre enzimas codificadas por esse gene, sobre a obtenção de substâncias específicas a partir da planta, sobre a utilização e obtenção de substâncias a partir da planta em geral.
7. Fármaco-complemento alimentar, quando ela se destina ao auxílio em algum tratamento junto com a função nutricional.
8. Fármaco-cosmético-complemento alimentar quando a patente se refere a substância criada passível de ser usada das três formas.
9. Fármaco e outros, quando, além da propriedade terapêutica, a substância pode ser utilizada para fins industriais.
10. Outros, quando a planta é utilizada para fins industriais não relacionados à utilização direta pelo homem (fabricação de polímeros, etc.).

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E ANÁLISE

Primeiramente foram identificadas vinte e quatro nacionalidades de inventores. O Gráfico 1 mostra como está distribuída essa relação.

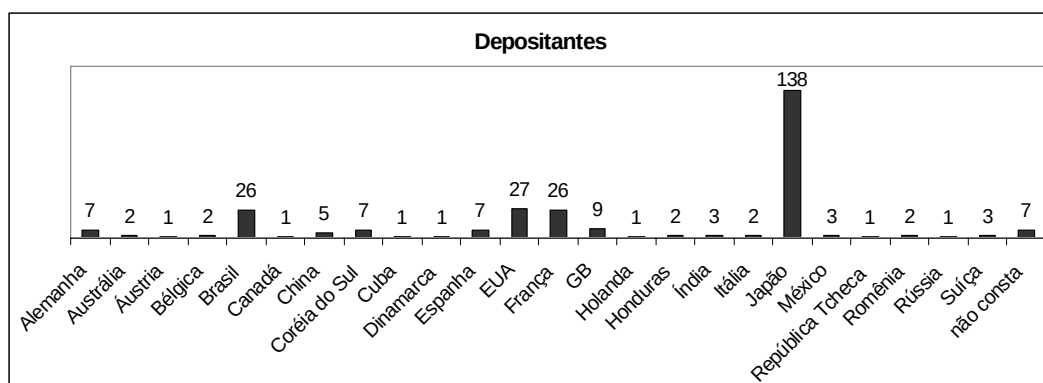
Gráfico 1

O país que mais possui inventores é o Japão, com um número muito superior ao dos demais, com cento e trinta e oito inventores. Os EUA, a França e o Brasil vêm em seguida com pouco mais de vinte e cinco inventores cada e os países restantes têm menos de dez inventores cada. O primeiro fator que se evidencia é a grande desproporção do número de pesquisadores japoneses em relação aos outros. Outra constatação é que, além do Brasil e da França, devido à Guiana Francesa, não há, no banco de dados pesquisados, a presença de inventores de outros países da Bacia Amazônica. Apenas México, Cuba e Honduras, esse último em parceria com pesquisadores espanhóis, são outros países latino-americanos representados no levantamento. Em seis casos não foi identificado o inventor.

Em relação aos depositantes, foram identificados vinte e cinco países de origem. Além dos que constam do Gráfico 1, o Canadá inclui-se na lista, tendo uma patente depositada por uma empresa canadense junto com pesquisadores cubanos. O Gráfico 2 demonstra a relação existente entre depositantes e nacionalidades.

Novamente o Japão está desproporcionalmente representado, seguido dos EUA, França e Brasil. Existe uma similaridade bastante grande entre as duas relações (inventores e depositantes em relação às suas nacionalidades), havendo pouca diferença entre a quantidade de inventores e de depositantes em relação aos países de origem. Nessa segunda, existe a adição do Canadá possuindo um depositante, mas sem ter inventores.

Gráfico 2



Em ambas as relações foram considerados um inventor e um depositante por patente, salvo nos casos em que houvesse inventores e depositantes de nacionalidades diferentes. A maior parte das patentes possui mais de um inventor e, em geral, apenas um depositante. Quando havia mais de um depositante, normalmente era devido ao fato de que os inventores eram também os depositantes.

A análise dos dados mostra que a maioria das patentes sobre as plantas pesquisadas é realizada por pessoas ou entidades de países externos à América Latina, sendo o Japão o principal ator nesse processo, possuindo, sozinho, praticamente a metade dos inventores e dos depositantes. À exceção do Brasil, não foi encontrada nenhuma outra patente em que inventor ou depositante fossem naturais de países da região amazônica. Em relação



à França, a questão pode ser discutível. Apesar de ser uma nação europeia, um de seus territórios ultramarinos, a Guiana Francesa, possui parte da floresta amazônica. Interessante notar que após o Japão, Brasil, França e EUA possuem números de inventores e depositantes bastante similares. Os países que vêm em seguida possuem menos de dez patentes cada um.

Muitos dos países que foram listados nessas análises, em geral, fazem parte dos países desenvolvidos ou são países que têm conhecido um grande desenvolvimento econômico nas últimas décadas, como China e Coreia do Sul. Eles são conhecidos pela importância que dão às questões da educação e dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Em relação aos países desenvolvidos, é bom lembrar o quanto valorizam as questões de propriedade intelectual, tratando-as sempre como um ponto fundamental nas discussões comerciais, seja no âmbito da Organização Mundial do Comércio, seja em discussões regionais ou bilaterais.

Em 1994, dentro das negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) de criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), os países-membros firmaram um acordo de propriedade intelectual multilateral, compulsório para os membros da organização, denominado “Aspectos do Comércio Relacionados à Propriedade Intelectual” (Trade Related Aspects of Intellectual Property — TRIPS). Nesse documento, atualmente possuindo 73 artigos, é regulamentada a forma com que os países-membros devem proceder na concessão de direitos de propriedade intelectual. Ele englobou a Convenção de Paris (1883) para propriedade industrial, e também a Convenção de Berna (1886) para a proteção de trabalhos artísticos e literários. Reúne, portanto, dentro de si os direitos de autoria (o *copyright*) para escritores, artistas plásticos, músicos, entre outros; as marcas de produtos ou companhias; as indicações geográficas que definem onde o produto foi produzido, como o “Champagne”; os desenhos industriais; e as patentes.

Até a instituição do acordo TRIPS, cada país decidia como seriam garantidos os direitos de patentes dentro do seu território. Ainda hoje, a nação é, em teoria, considerada soberana para outorgar esses direitos internamente. Contudo, uma vez fazendo parte da OMC, ela deve adequar sua legislação ao que é padronizado dentro da convenção, que por sua vez é considerada como o padrão mínimo que a legislação deve obedecer, podendo inclusive ser mais rígida, nunca menos, para a concessão desses direitos. Antes desse acordo, muitos países não permitiam o patenteamento de fármacos.

Foram os EUA, apoiados pela UE, Japão e Canadá que patrocinaram a inclusão da proteção intelectual dentro do acordo da OMC. Mesmo antes da rodada, o governo dos EUA já vinha realizando uma série de medidas para fazer com que as patentes concedidas para a sua indústria pudessem ter força externa.

Entre 1986 e 1989, os países em desenvolvimento não aceitaram discutir o assunto dentro das negociações da OMC. Ao mesmo tempo, os países desenvolvidos justificavam que, caso a propriedade intelectual fosse instituída, haveria um aumento do investimento externo, da transferência de tecnologia e do incentivo ao desenvolvimento e a pesquisas locais. Eventualmente, as nações em desenvolvimento aceitaram a inclusão dessas questões no acordo como moeda de troca para obter o acesso de seus produtos agrícolas e

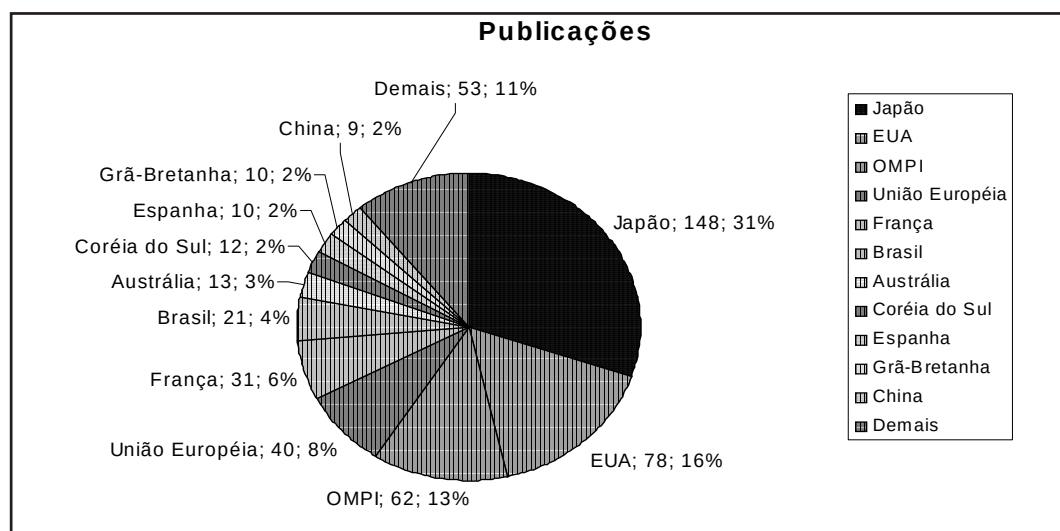
têxteis nos mercados do primeiro mundo. Contudo, essas discussões se arrastam até os dias atuais, não tendo sido alcançado um consenso entre as diversas partes. As diferenças entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento, e mesmo dentro desses blocos, têm levado ao insucesso da rodada atual da OMC, a rodada de Doha.

Se cada patente for considerada como consequência de uma pesquisa, fica evidente que existe investimento por parte dos países desenvolvidos na produção de substâncias a partir de plantas da região amazônica. Não é possível afirmar que os países da bacia amazônica não o façam por meio dos dados colhidos. Contudo, fica claro que mesmo que tais pesquisas estejam sendo realizadas na região de origem das plantas, os países latino-americanos não estão tendo retorno dos mercados dos países desenvolvidos, em especial da Europa e Japão.

Argumenta-se que a questão do depósito de patentes também tem relação com a cultura da comunidade científica da região. Em uma pesquisa publicada em 2003, Coutinho et al., levantaram que, no Brasil, apesar de estarem conscientes das oportunidades que a lei de patentes aprovada abria, encontravam pouco suporte para o licenciamento de suas invenções dentro de suas instituições, exceto por aqueles que trabalhavam em instituições voltadas à pesquisa. Os pesquisadores também eram sensíveis à perspectiva de uma maior aproximação com o setor privado, mas viam poucas oportunidades de isso acontecer. O maior núcleo de pesquisas no Brasil se concentra nas universidades públicas, que são, de certa forma, resistentes a influências externas.

A terceira análise se refere aos países e organismos onde foram feitos os depósitos das patentes estudadas. O Gráfico 3 descreve que, de um total de quatrocentas e oitenta e sete publicações, duzentas e sessenta e seis foram feitas no Japão, EUA e UE.

Gráfico 3

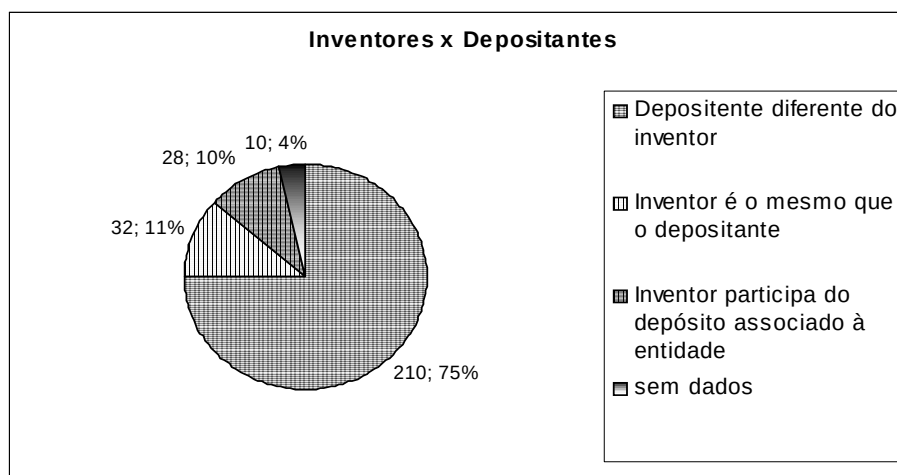


O item estudado seguinte, em quais países as patentes foram depositadas, demonstra um fato bastante comentado na literatura e nos estudos sobre o destino da maior parte dos

medicamentos produzidos: os países desenvolvidos. Por volta de 70% das publicações são feitas nesses países. Novamente, o Japão é o que possui o maior número. Porém, a diferença para os EUA e a Europa, em geral, é bastante inferior à encontrada em relação às nacionalidades dos inventores e depositantes. Isso demonstra a importância dada por aqueles que se pretendem proprietários dessas patentes para a proteção de suas invenções nesses mercados. As publicações no Brasil são menores que o número de depositantes. Outro dado interessante se relaciona com a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (World Intellectual Property Organization — WIPO), em que foram feitas 62 publicações, aparecendo como a terceira instituição com mais publicações. Isso é interessante, pois a proposta da organização ao fazer publicações de patentes é servir como um facilitador para os inventores. São os países a quem cabe conceder ou não o direito de uma patente. As instituições regionais, como o Escritório Europeu de Patentes ou a Organização Regional Africana de Propriedade Intelectual, e as internacionais como a WIPO, fazem as publicações e o aplicante então requer, nos países-membros da organização, o direito de patente. Estes podem ou não concedê-la. Não existem atualmente patentes internacionais.⁽⁷⁾

A quarta avaliação se refere à análise de se os inventores são os mesmos que fazem o depósito, se o fazem associados a uma entidade (empresas, universidades, centros de pesquisa) ou se é essa entidade que o faz. Os dados mostraram que 75% são feitas por entidades apenas, com 11% sendo feitas por entidades associadas aos inventores. A maioria das entidades é representada por empresas particulares. O Gráfico 4 representa como está distribuída essa relação.

Gráfico 4

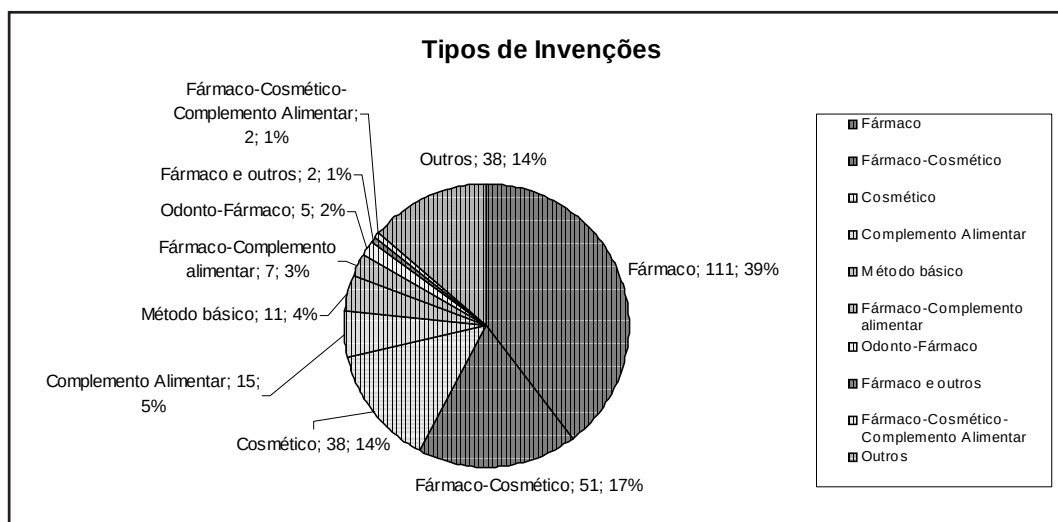


A análise dos dados mostra que a maior parte das patentes é depositada por instituições privadas, num total de 181 depósitos. Alguns inventores se associam a essas instituições privadas e aparecem em terceiro lugar em relação ao número de depósitos com 28. Os inventores aparecem com 32 depósitos. Existem duas patentes em que indivíduos fizeram

(7) Dados colhidos no sítio da WIPO: <<http://www.wipo.int/>>.

o depósito, mas os nomes dos inventores não constam. Órgãos públicos vêm apenas em quarto com 16 depósitos, tendo mais quatro associados com entidades privadas e mais duas com inventores. A participação do setor público é pequena, menor do que a porcentagem de indivíduos que requerem as patentes. Três foram feitas por instituições sem fins lucrativos, todas dos EUA. Em três não foi possível identificar se a instituição era pública ou privada, e em duas associações com inventores isso também ocorreu. Em sete, pela falta ou do nome do inventor ou do depositante, não foi possível esse levantamento.

Gráfico 5



A quinta análise tem relação com os tipos de invenção declarados pelas patentes de acordo com os critérios expostos anteriormente.

O Gráfico 5 demonstra que a maior porcentagem de invenções se destina à produção de substâncias com efeitos terapêuticos. Considerando o tamanho do mercado mundial de medicamentos⁽⁸⁾, não é de se estranhar essa relação. As substâncias terapêuticas se relacionam a uma grande variedade de patologias, desde simples problemas de pele até promovedores do aumento da eficiência do sistema imunológico e carcinostáticos (medicamentos destinados a retardar o desenvolvimento de tumores). Muitos fármacos-cosméticos encontrados se referem a propriedades de clareamento de pele, ou para crescimento e coloração dos cabelos. Apesar de serem primariamente cosméticos, também podem ser utilizados como terapêuticos em patologias como o vitiligo ou em dermatoses do couro cabeludo.

Analisando-se os dados, é possível perceber que a maior quantidade de fármacos se destina ao tratamento e/ou proteção da pele e de seus anexos⁽⁹⁾. Das 280 patentes, 87 têm essa finalidade. Sua aplicação é variada, abrangendo tratamento da calvície, cabelos brancos, rugas, celulite, entre outros. Alguns possuem outras propriedades, como proteção contra

(8) Os EUA gastaram US\$ 200 milhões de dólares em 2004 com medicamentos com prescrição médica. Citado por Valéria Delgado Bastos (2005) a partir de reportagem do *The Economist*.

(9) Pêlos, cabelos, unhas.

raios ultravioleta ou ação antiinflamatória. Apenas uma patente tem objetivo de tratar o câncer de pele e uma o tratamento do vitiligo. O bloco de fármacos que vem em seguida destina-se ao tratamento de vírus (HIV, hepatite, gripe, retrovírus em geral) e melhora do sistema imunológico tendo 22 patentes. Medicamentos para o sistema cardiovascular vêm após com 14, destinados ao tratamento de hipertensão arterial sistêmica, cardiopatias, trombo-embolismos, hipercolesterolemia⁽¹⁰⁾. Drogas para quadros de alteração de humor (depressão, ansiedade) e no sistema nervoso central têm 11 patentes. Nove patentes foram feitas para o uso em quadros de infecção, por bactérias, fungos ou protozoários. Entre elas, uma pode ser usada no caso de malária. Oito destinam-se para o tratamento de diabetes e/ou obesidade. Para os cuidados de dor (antiinflamatórios, remédios contra artroses) foram elaboradas 6, e mais 4 como cicatrizantes. Duas são definidas como carcinostáticas. Cinco atuam na inibição androgênica⁽¹¹⁾, sendo usadas em quadros como hiperprostatismo⁽¹²⁾ ou calvície. Além das citadas, ainda há 23 patentes destinadas a diversas patologias: osteoporose, sinusites, infertilidades, etc.

Dentro dessas medicações, é interessante avaliar quais poderiam ser classificadas como fitoterápicos. No Brasil, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) define medicamento fitoterápico como "... medicamentos obtidos a partir de plantas medicinais. Eles são obtidos empregando-se exclusivamente derivados de droga vegetal (extrato, tintura, óleo, cera, exsudato, suco, e outros). (...) como todos os medicamentos, devem oferecer garantia de qualidade, ter efeitos terapêuticos comprovados, composição padronizada e segurança de uso para a população"⁽¹³⁾. Dentro do total de 280 patentes, cento e trinta e uma, quase metade do total, podem se encaixar nesta definição. Ao contrário dos medicamentos tradicionais que não passam por manipulações industriais e são utilizados na forma de chás, banhos, emulsões, cataplasmas entre outros, o fitoterápico deve passar por diversos processos para se adequar a uma série de normas reguladoras das agências de controle sobre fármacos de cada país.

Em relação aos métodos básicos, quatro se referem a sequências genéticas das plantas e das substâncias delas derivadas com sua utilização comercial. Duas são de um gigante da indústria farmacêutica, a Bayer, e as duas outras, sobre sequências genéticas do cacau, por uma grande empresa alimentícia da Grã-Bretanha. Os outros métodos básicos se referem à extração de substâncias terapêuticas e outras de plantas ou de seus extratos, além de sua comercialização, de forma mais genérica. As que se referem às patentes sobre os próprios genes foram feitas por empresas de nações conhecidas por garantirem patentes mesmo sobre sequências genéticas humanas, principalmente os EUA, onde a Bayer fez o depósito.

Fazendo a relação entre as duas análises anteriores, é possível avaliar a atuação de órgãos estatais nesse processo. Quatorze são essas instituições presentes na pesquisa. O Quadro 2 mostra quais são e qual o tipo de patente depositada por elas.

A atuação pública se mostra bem variada, não se restringindo a um tipo de substância. Dado importante é a ausência de patentes estatais para as patologias mais

(10) Aumento dos níveis de colesterol no sangue.

(11) Atuação dos hormônios masculinos.

(12) Aumento benigno da próstata.

(13) Definido em: <<http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/fitoterapicos/definicao.htm>>.

comuns entre as populações mais carentes. Considerando que a malária apresentou no Brasil 600.652 casos em 2005 e 540.047 em 2006⁽¹⁴⁾, não haver estudos em plantas nessa área por parte de instituições públicas latino-americanas é um dado preocupante.

Uma questão importante a ser analisada com base nos dados da pesquisa é relacionada ao que está sendo pesquisado. As grandes empresas farmacêuticas focam seus gastos em pesquisas para patologias que, em geral, afligem os habitantes dos países desenvolvidos. Em 1998 foram gastos cerca de US\$ 70 bilhões em pesquisas médicas, com apenas US\$ 300 milhões investidos em pesquisas para uma vacina contra a SIDA e US\$ 100 milhões para a malária (THE ECONOMIST, 2001). Segundo um informe da ONG Médicos sem Fronteiras apenas 10% dos gastos mundiais em saúde são voltados para pesquisas de doenças que representam 90% das enfermidades mundiais⁽¹⁵⁾. Outro dado interessante desse relatório é que o mercado africano representa apenas 1% do lucro das empresas farmacêuticas mundiais. Qualquer perda desse mercado, não representaria um grande impacto para as farmacêuticas.

Quadro 2 — Pesquisas e Patentes

Instituição	Invenção
US Department of Agriculture (USDA)	Pigmento da semente da planta.
USDA, NASA (associadas a Mycologics Inc - privada)	Antifúngico.
Seoul Nat University Industry	Planta híbrida.
UNESP (em associação com os inventores)	Fármaco para tratamento de ansiedade.
EMBRAPA	Néctar de açaí, com cupuaçu e guaraná.
UNB	Fotoprotetores e fotoluminescentes.
Sun Yat Sen University (China)	Controle de proliferação da planta.
Prefeitura de Okinawa (em associação com Nat Inst of Adv Ind & Technol)	Agente hipotensivo.
Prefeitura de Okinawa (idem)	Promotor da secreção de insulina.
Prefeitura de Okinawa (idem)	Medicação para cardiopatia.
Universidade de Oklahoma (associada a Pioneer Hi Bred Int)	Controle de pestes, insetos.
Agência de Ciência e Tecnologia do Japão	Agente antiprotzoários.
USP, FAPESP	Substância para proteção e tratamento de pele, desde rugas a câncer.
UFRS	Marcador químico e composições farmacêuticas.
El Colegio de la Frontera Sur (em associação com os inventores)	Atrator de insetos.
UFC	Fitoterápico antivirótico.
USP	Chocolate a partir do cupuaçu.

(14) Definido em: <<http://www.cives.ufrj.br/informacao/malaria/mal-iv.html>>.

(15) Patentes de medicamentos em evidência, *Informativo 14*, 2002.



Os dados colhidos pela pesquisa mostram que os trabalhos com as plantas amazônicas também seguem esse padrão. Oitenta e sete das duzentas e oitenta patentes são de fármaco-cosméticos destinados ao tratamento de afecções menores da pele e anexos, além de haver muitas destinadas ao tratamento de calvície e de cabelos brancos. A maior parte possui efeitos sobre patologias e para tratamentos característicos das classes sociais com maior poder aquisitivo. São medicamentos destinados aos tratamentos de complicações cardiovasculares, aumento do colesterol, cânceres, obesidade, infertilidade, entre outros. Vinte e duas patentes são para o tratamento de vírus, retrovírus ou para a melhora do sistema imunológico. Oito são destinadas à SIDA ou complicações por ela causadas. Esse fato também reflete uma tendência mundial, ou seja, a procura de medicações eficientes contra não apenas o HIV, mas contra os vírus em geral, devido ao temor de que novos tipos, como o da gripe aviária, venham a causar pandemias.

Poucas são destinadas diretamente a problemas de saúde dos mais pobres, aparecendo na pesquisa principalmente na forma de medicamentos para o tratamento de infecções por protozoários. Apenas uma patente pode ser utilizada no tratamento da malária, depositada por uma companhia francesa. Não há nenhuma pesquisa para o tratamento de tuberculose. Há ainda algumas patentes de medicamentos antifúngicos ou bactericidas que podem ser utilizados por essas populações, mas que são naturalmente medicações de ampla aplicação.

Do ponto de vista financeiro, o retorno de um remédio para calvície é maior do que uma medicação para malária ou tuberculose. Pode-se argumentar que as corporações não possuem obrigações morais com ninguém a não ser seus donos e acionistas, além daquelas impostas pela lei. (ASHCROFT, 2005) Não se pode esperar que elas assumam a responsabilidade de encontrar soluções para essas patologias. Da mesma forma não se pode esperar que instituições como as ONGs o façam. Por mais que seus objetivos possam coincidir com esses problemas, elas dependem da boa vontade de Estados, corporações e indivíduos, estando, em última instância, dependentes destes. Os responsáveis naturais para a procura de soluções são os próprios Estados. Eles ou as organizações multilaterais que existem pela união de muitos deles, como a OMS, deveriam dar suporte ou criar ambientes em que pesquisas para essas patologias fossem realizadas.

Nos dados levantados, as instituições estatais dos países em desenvolvimento ou entidades a elas ligadas não apresentaram patentes para medicações voltadas para essas patologias negligenciadas. Quando voltadas para a produção de fármacos, destinam-se a patologias de prevalência importante, mas que atingem, em geral, camadas sociais mais elevadas. Não há dúvida da importância dessas pesquisas e patentes, seja pelo avanço científico, seja para melhora da condição dos enfermos. Mas a falta de patentes para doenças como malária, chagas ou tuberculose é um fator preocupante.

O exemplo da presença da prefeitura de Okinawa na relação é significativo. Ela deu suporte, junto com uma empresa privada, à pesquisa para fármacos para tratamento de doenças cardiovasculares, patologias que atingem principalmente pessoas idosas. Considerando que a expectativa de vida no Japão é de cerca de 85 anos para as mulheres e 78 para os homens segundo dados da OMS, a comercialização dessas medicações terá um impacto positivo sobre a saúde de sua população.



Uma outra questão importante a ser abordada está relacionada ao conhecimento tradicional. Na pesquisa, não foi possível constatar em todas as patentes levantadas a ligação entre o produto criado, ou descoberto, e o conhecimento tradicional que porventura lhe deu origem. Mesmo porque tal informação não consta das patentes, nem há a necessidade disso. Algumas das descobertas podem ter sido feitas por meio de estudos de taxonomia, em que plantas da mesma família têm as mesmas características químicas, ou mesmo estudos ecológicos. Contudo, a literatura descreve que, atualmente, as pesquisas baseadas nesse conhecimento têm apresentado um aumento muito expressivo. Muitas das pesquisas de novos fármacos são baseadas na etnofarmacologia, disciplina em que informações prestadas pelas comunidades por intermédio de pajés, curandeiros, xamãs são utilizadas com base na identificação de plantas, fungos ou animais que possam apresentar características medicinais viáveis de serem estudadas.

Relacionado a isso está a problemática de se aplicar o direito de patente ao conhecimento tradicional. Uma vez que a pesquisa resulte em um produto comercializável, como deve ser o pagamento por esse serviço? Caso o recurso estudado tenha dado pistas para a criação de um composto com as características desejadas pelos pesquisadores, mas diferentes do natural, o conhecimento tradicional ainda deveria ser compensado?

Um questionamento a ser considerado, que foi levantado pelo professor Michael Blakeney da Universidade de Londres, e citado por Sinjela e Ramcharam (2005), é que o sistema atual de propriedade intelectual ocidental nasceu e se desenvolveu dentro de um certo contexto histórico, privilegiando o indivíduo ou corporações em particular, não podendo ser aplicado diretamente ao conhecimento tradicional. A origem dessa medicina tradicional normalmente se perde no tempo e é compartilhada por diversas comunidades. Dentro dessas, o conhecimento, apesar de ser aplicado por indivíduos específicos, como os pajés, é de propriedade comum a todos os seus membros. Como aplicar uma patente em uma situação com essas características? Alguns defendem que o conhecimento e a medicina tradicionais não seriam elegíveis para patentes, ou que cada país adaptasse sua legislação no intuito de estudar cada caso separadamente e tomar as decisões necessárias individualmente.

Dentro da WIPO foi criado, em 2000, o Comitê Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional e Folclore para tentar solucionar essa questão. Dentro da OMS, a Declaração de Doha exprime a necessidade de se encontrar respostas para as demandas que esse problema exige, e instrui que elas devam ser procuradas. Essas iniciativas, em grande parte, esbarram na recusa dos EUA, apoiados por outros países desenvolvidos, de promover alterações no acordo.

Alguns países já incluem em suas legislações nacionais formas de proteção ao conhecimento tradicional. Os países andinos em geral têm em suas Constituições artigos em que se reconhecem como países multiétnicos nos quais o conhecimento de cada etnia tem um valor importante na identidade nacional e deve ser protegido. Várias leis foram criadas para proteger e tutelar esses conhecimentos. Como o art. 84⁽¹⁶⁾ da Constituição do Equador ou a Lei n. 27.811⁽¹⁷⁾ de 2002 do Peru. Outras iniciativas também estão sendo tomadas

(16) Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos.

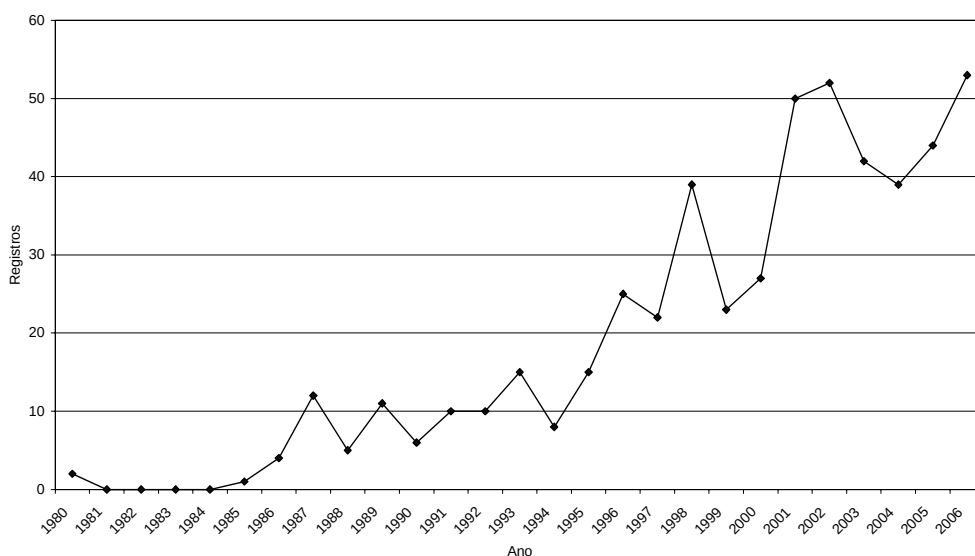
(17) Regime de Proteção dos Conhecimentos Coletivos dos Povos Indígenas Associados aos Recursos Biológicos.

para a proteção desses conhecimentos dentro das regras atuais do sistema. Por exemplo, na Venezuela, grupos locais e estrangeiros estão ajudando os índios da tribo Dhekuana a registrar seus conhecimentos tradicionais, mitos, músicas e folclore. Esse registro servirá como uma proteção contra possíveis apropriações de seus conhecimentos, além de prevenir a perda dessas tradições que têm transmissão oral. O registro físico dessas informações é importante, pois os tribunais estadunidenses não aceitam conhecimentos de transmissão oral em processos contra patentes. Tal registro em um primeiro momento não seria útil para garantir a propriedade intelectual sobre esses conhecimentos aos Dhekuana, pois sua origem se perde no tempo. Apesar disso, um grupo de advogados patrocinados pelo Banco Mundial está tentando encontrar uma forma de fazê-lo. Isso remete a mais um ponto importante: dificilmente uma comunidade tradicional da Amazônia conseguiria, sem ajuda externa, os US\$ 20 mil necessários para o registro de uma patente nos EUA. Muito menos o US\$ 1,5 milhão para cancelar outra já concedida.

A defesa das tradições e conhecimentos tradicionais não se restringe ao aspecto econômico. Tem a ver também com o direito básico que as comunidades têm de exercer e perpetuar suas crenças, tradições e sabedorias, sem as quais perdem a sua identidade como povo. Esse direito é garantido pela própria Declaração Universal dos Direitos Humanos. Atualmente, é comum deparar-se com as consequências da perda desse direito ao observar atentamente as populações indígenas que sofreram um processo de aculturação e vivem à margem das sociedades modernas.

Por fim, foi feita uma análise dos anos em que foram feitas as publicações. Algumas das patentes possuem várias publicações em países distintos e, por vezes, mais de uma em um mesmo país. O Gráfico 6 mostra a evolução dos depósitos a partir de 1980.

Gráfico 6 — Depósitos e Registros por ano



Concordando com a literatura consultada, o Gráfico 6 mostra um aumento dos depósitos ao longo dos anos 80, com uma intensificação durante os anos noventa, atingindo um número maior nos primeiros anos do século XXI. Se considerarmos que cada patente é decorrente de uma pesquisa, isso mostra uma intensificação do interesse em pesquisas com plantas ao longo desse período. Como foi exposto na introdução, entre a década de 50 e o começo da de 80, as pesquisas para a obtenção de fármacos a partir de plantas foi colocada em segundo plano em relação aos métodos sintéticos. Com o avanço tecnológico e a adoção de novas estratégias, houve uma nova intensificação desses estudos. O gráfico em questão concorda com esses relatos, mostrando poucos depósitos no início dos anos 80, sem apresentar depósitos até 1985, mas apresentando depois da metade da década um aumento estável até por volta de 1995. A partir de então passou a ocorrer uma progressão importante, com picos em 2001 e 2002 (50 e 52 publicações respectivamente) e um novo em 2006 (53 publicações). Desde 2001, o patamar de publicações é elevado. Os números de 2007, por se referirem apenas aos primeiros meses do ano, são pequenos em comparação com os anteriores, não tendo sido incluídos no gráfico.

CONCLUSÕES

A avaliação que se desenha segundo a análise dos dados colhidos é que os países integrantes da Bacia Amazônica têm tido muito pouco proveito dos recursos biológicos presentes na floresta. Tal fato ocorre sob diversos aspectos: científico, econômico, social e de saúde pública. Conforme foi exposto dentro da discussão, vários são os fatores que contribuem para que isso ocorra. Falta de investimentos por parte dessas nações na pesquisa biotecnológica e o seu foco em explorações econômicas mais tradicionais, acordos internacionais e regras de Propriedade Intelectual que criam oportunidades para que tais recursos sejam explorados por indivíduos e corporações estrangeiras, entre outros.

A indústria farmacêutica e a ligada à biotecnologia são algumas das que mais têm se desenvolvido nos últimos anos. Com o aumento da expectativa de vida, suas oportunidades de crescimento tornam-se ainda mais promissoras. Sob essa ótica, não é surpresa que a iniciativa privada surja como o agente principal na pesquisa e no depósito de patentes na área. Essa indústria, precisando atender a demanda crescente, procura encontrar novos produtos para abastecer seu mercado. As florestas são laboratórios naturais de altíssima complexidade. Isso, associado ao conhecimento dos povos que nela habitam e que dependem dela já há muitas gerações, transformam-na em uma fonte de recursos sem paralelo para a bioindústria.

As questões internacionais discutidas possuem boa parte de suas raízes nesses fatos. Dentro dos acordos internacionais, e em especial nos comerciais, os negociantes que possuem mais recursos ou se encontram em posições mais favoráveis procuram adaptar as regras que estão sendo discutidas para satisfazer as suas demandas, levando a um desequilíbrio nas relações futuras. Os mecanismos presentes, ou a falta deles, no acordo TRIPS são resultados desse desequilíbrio. A problemática das patentes de recursos naturais, do sequenciamento genético, da bioprospecção e dos conhecimentos tradicionais, levanta diversas questões que ainda não tiveram respostas satisfatórias. A conscientização por parte

das comunidades, tanto científica quanto civil, sobre o tema é relativamente recente. É um assunto complexo e com muitas posições e muitos interesses envolvidos, que provavelmente deverá ainda passar por uma ampla discussão para que o interesse da maioria possa ser contemplado em sua resolução.

A questão das patentes sobre esses recursos não pode ser limitada à esfera puramente econômica, pois seu alcance é muito maior. Não se pode descartar uma maneira de exploração sustentável da Amazônia, que pode vir a ser uma alternativa para as formas comuns de exploração da região. Possivelmente até mais rentável. Existe também a questão sobre a importância do desenvolvimento científico que pesquisas bem direcionadas possam trazer não apenas para a Amazônia, mas ao planeta. Também os direitos das comunidades que vivem nessa região precisam ser respeitados, para que possam perpetuar seus conhecimentos, sem o risco de que outros deles se apropriem. Na questão da saúde, buscar alternativas de tratamentos que possam solucionar diversos problemas de saúde pública não só para os povos amazônicos, mas para muitos outros de diversas regiões.

A biodiversidade do território da América Latina é uma de suas maiores riquezas. Ao mesmo tempo, de todos os seus recursos, é o mais negligenciado e o que se encontra em maior risco. Não apenas de expropriação por indivíduos e entidades estrangeiras, mas de desaparecimento. Inúmeras são as causas, indo da escassez de pesquisas que abordem essa vasta biodiversidade e dos conhecimentos referentes a ela, passando por visões estratégicas que privilegiam outras formas de desenvolvimento, até questões de corrupção e exploração predatória da região. O que foi discutido no presente trabalho em relação à floresta Amazônica, aplica-se também às florestas caribenhas e da América Central, da bacia do Orenoco, ao Pantanal, aos resquícios da Mata Atlântica e a vários outros ecossistemas latino-americanos. A promoção de uma maior consciência acerca dessa problemática na região poderia ter como resultado a utilização desses recursos biológicos de uma maneira mais racional e sustentável, e que ao mesmo tempo promovesse desenvolvimento mais equitativo para os povos da região.

O trabalho procura buscar dados que comprovem a importância para as sociedades e governos da região em encontrar formas de pesquisar, proteger, conservar e estudar esses recursos biológicos e as formas de conhecimentos tradicionais a eles associados. Não é uma pesquisa que se encerra, mas que deve ser complementada e ampliada para que os argumentos que se apresentem com esses estudos possam ser ampliados e possam vir a dar suporte para formas mais eficientes de manejo da Amazônia, que promovam a sua conservação e respeitem os povos que nela vivem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIGRAIN, Philippe. Le temps des biens communs. *Le Monde Diplomatique*, Paris, p. 25, out. 2005.
- ARTUSO, Anthony. *Drugs of natural origin*. Economic and policy aspects of discovery, development and marketing. Nova York: The Pharmaceutical Products Press, 1997.
- ASHCROFT, Richard E. Access to essential medicines: a hobbesian social contract approach. *Developing World Bioethics*, Malden, v. 5, n. 2, p. 121-124, maio 2005.

BANCO DE DADOS DO ESCRITÓRIO EUROPEU DE PATENTES. Disponível em: <<http://www.espacenet.com>> Acesso em: 11.2006 e 5.2007.

BASTOS, Valéria Delgado. *Inovação farmacêutica: padrão setorial e perspectivas para o caso brasileiro*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set2208.pdf>> Acesso em: 13.5.2007.

CID, Pablo. *Plantas medicinais e ervas feiticeiras da Amazônia*. São Paulo: Atlantis, 1978.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant. Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

FARNSWORTH, Norman R.; WAGNER, H.; KIKINO, Hiroshi. *Economic and medicinal plant research*. London: Academic Press, 1985.

FARNSWORTH, Norman R. The role of ethnopharmacology in drug development. In: CHADWICK, D. J.; MARSH, J. (eds.). *Bioactive compounds from plants*. Chichester: Wiley, 1990.

HEINRICH, Michael. Ethnopharmacy and natural product research. Multidisciplinary opportunities for research in the metabolomic age. *Phytochemistry Letters*. Amsterdam, v. 1, n. 1, p. 1-5, abr. 2008.

HOERNER, Wagner Siloto. *América Latina e os recursos biológicos amazônicos*. Pesquisas e patentes sobre plantas medicinais da Amazônia. São Paulo, 2007, 164 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) — Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, 2007.

MORS, Walter B; RIZZINI, Carlos Teixeira; PEREIRA, Nuno Álvares. *Medicinal plants of Brazil*. Algonac: Reference Publications, 2000.

OVERWALLE, Geertrui van. Protecting and shering biodiversity and traditional knowledge: Holder and user tools. *Ecological Economics*, Amsterdam, v. 53, n. 4, jan. 2005.

PHILLIPSON, J. David. Phytochemistry and pharmacognosy. *Phytochemistry*, 68, 2007. p. 2960–2972. In: HEINRICH, Michael. Ethnopharmacy and natural product research. Multidisciplinary opportunities for research in the metabolomic age. *Phytochemistry Letters*, Amsterdam, v. 1, n. 1, abr. 2008. p. 1-5.

REVISTA SER MÉDICO. n. 34, 2006. Disponível em: <<http://www.cremesp.org.br/?siteAcao=Revista&id=230>>.

SCHMIDT, Barbara M.; RIBNICKY, David M.; LIPSKY, Peter E.; RASKIN, Ilya. Revisiting the ancient concept of botanical therapeutics. *Nat. Chem. Biol.*, 3, p. 360-366, 2007. In: HEINRICH, Michael. Ethnopharmacy and natural product research. Multidisciplinary opportunities for research in the metabolomic age. *Phytochemistry Letters*, Amsterdam, v. 1, n. 1, p. 1-5, abr. 2008.

SINJELA, M.; RANCHARAM, R. Protecting traditional knowledge and traditional medicines of indigenous people through intelectual property rights: issues, challenges and strategies. *International Journal on Minority and Groups Rights*, Amsterdam, v. 12, n. 1, p. 1-24, fev. 2005.

THE ECONOMIST. *Brains x bugs*. Londres, v. 361, n. 8247, p. 6, 10 nov. 2001.

TYLER, Varro. E. Natural products and medicine: an overview. In: BALICK, Michael J.; ELISABETSKY, Elaine; LAIRD, Sarah. A. (eds.). *Medicinal resources of the tropical forest*. Biodiversity and its importance to human health. Nova York: Columbia University Press, 1996.

UNITED STATES PATENT AND TRADEMARK OFFICE. Disponível em: <<http://www.uspto.gov/>> Acesso em: 12.2005 e 5.2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Disponível em: <<http://www.who.org>> Acesso em: 12.2005 e 5.2007.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. Disponível em: <<http://www.wipo.int/portal/index.html.en>>. Acesso em: 12.2005 e 5.2007.

WORLD TRADE ORGANIZATION. WTO. Disponível em: <<http://www.wto.org/>> Acesso em: 12.2005 e 5.2007.

_____. Intellectual Property (TRIPS) — gateway. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm>. Acesso em: 12.2005 e 5.2007.



RAUL PREBISCH E O LIVRE COMÉRCIO: AS ORIGENS DO PENSAMENTO ECONÔMICO ESTRUTURALISTA

Márcio Bobik Braga^(*)

Resumo: Passadas seis décadas de sua existência, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe — Cepal ainda é conhecida por ter defendido políticas contrárias ao livre comércio. Este trabalho tem como objetivo analisar os primeiros documentos da Comissão, elaborados por *Raul Prebisch*. A partir dessa análise, pode-se concluir que *Prebisch* jamais se opôs ao livre comércio. Pelo contrário, desejava uma maior participação da América Latina no comércio internacional, não apenas de bens primários, mas também de manufaturas. *Prebisch* também reconhecia as limitações do processo de substituição de importações e considerava a integração econômica regional como uma forma de superar tais limitações.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico na América Latina, Livre Comércio e Desenvolvimento, Industrialização Substitutiva de Importações.

Abstract: Through its six decades of existence, the Economic Commission for Latin America and Caribe — Eclac, is still known for defending opposition to free-trade policies. This paper is intended to analyze the earliest documents of that Commission, written by *Raul Prebisch*. From that analysis, one can conclude that *Prebisch* was never opposed to free trade. On the contrary, he wished an increase in the share of Latin America international trade, not only the primary goods trade, but also the manufactured goods one. *Prebisch* also acknowledged the limitations in the process of import substitution and considered regional economic integration as a way of overcoming such limitations.

Keywords: Economic Development in Latin America, Free Trade and Development, Import-Substitution Industrialization.

(*) Professor do Depto. de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto — FEARP/USP e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo — PROLAM/USP. E-mail: marbobik@usp.br. Recebido em: 29.10.08 e aceito em: 1º.12.08.

INTRODUÇÃO

A política de industrialização substitutiva de importações tem sido considerada por muitos como irracional sob o ponto de vista econômico. Considerando o fato dessa política ter sido defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe — CEPAL, particularmente em seus primeiros anos de existência, o estruturalismo cepalino ainda é lembrado por propor políticas irracionais e que são contrárias ao livre comércio. Tal percepção pode ser encontrada, por exemplo, no debate sobre o desenvolvimento latino-americano na década de 90, em que predominou o denominado *Consenso de Washington* ou neoliberalismo. Naquele momento, o atraso da América Latina decorreria, dentre outros problemas, da existência de uma indústria ineficiente, criada sob altas taxas protecionistas. Muitos economistas, particularmente aqueles ligados à CEPAL, foram e ainda são questionados por terem defendido a industrialização na América Latina.

De fato, a industrialização substitutiva de importações foi proposta pela CEPAL em seus primeiros documentos oficiais, redigidos por Raul Prebisch, que se tornaria o seu secretário executivo entre os anos de 1950 e 1963. A primeira manifestação oficial em torno do assunto foi apresentada em 1949, com a publicação do documento oficial intitulado “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. A partir das ideias expostas naquele documento, iniciou-se a construção, por Prebisch, de um modelo para a interpretação do atraso econômico da América Latina e um conjunto de propostas de planejamento industrial, que seriam consolidadas a partir da publicação de outros três documentos oficiais: “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, de 1951, “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana”, de 1954, e “El mercado común latinoamericano”, de 1959.

Este artigo tem como objetivo trilhar pelos momentos iniciais da construção do pensamento estruturalista a partir da leitura dos documentos aqui citados. Veremos que Raul Prebisch, ao contrário do que muitos pensam, jamais foi contra o livre comércio. O seu argumento centrava-se na estrutura produtiva estabelecida a partir de um sistema de divisão internacional do trabalho e os canais de transmissão do progresso técnico, favoráveis às economias industrializadas. Ao considerar esse sistema como prejudicial à América Latina, propôs a industrialização como alternativa. Mas a industrialização substitutiva de importações não seria o objetivo final das propostas, mas um passo anterior a um projeto maior: o aumento da participação da América Latina no comércio mundial de manufaturas. Veremos também que Prebisch reconhecia as limitações do processo de industrialização via substituição de importações. Além de defender uma maior participação da América Latina no comércio internacional de manufaturas, considerou a integração econômica regional como uma forma de superar tais limitações.

VANTAGENS COMPARATIVAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em sua *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, originalmente publicada em 1966, Celso Furtado destacou:

No estudo do desenvolvimento, cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes: a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização; b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas; e c) como canal de transmissão do progresso técnico. (FURTADO, 1983, p. 165)

Para Furtado, a denominada teoria pura do comércio internacional tratou essencialmente da primeira das três contribuições possíveis, desconsiderando os aspectos dinâmicos do comércio internacional implícitos nas duas outras. Sua crítica não buscou atacar a essência do princípio das vantagens comparativas, cujos argumentos, conforme destacou o próprio Furtado, eram lógicos. Tratou-se de considerar como o comércio internacional poderia contribuir para o desenvolvimento econômico na América Latina.

A teoria pura do comércio internacional, inspirada na teoria dos custos comparativos de David Ricardo, ao buscar analisar como o comércio altera a alocação de recursos, preços relativos, produção e bem-estar econômico nos países que adotam o livre comércio, procurou e ainda procura defender uma concepção extremamente otimista: a de que a especialização e o comércio resultam numa situação de particular vantagem no quadro da divisão internacional no trabalho, e podem servir de fator dinâmico ao desenvolvimento econômico por proverem estruturas econômicas mais eficientes, ainda que sob o ponto de vista estático. Esse otimismo foi estendido para o mercado de fatores: o livre comércio poria em funcionamento mecanismos que levariam à equalização da remuneração dos fatores de produção. Ou seja, os benefícios do comércio tenderiam a propagar-se a partir de um processo de melhora do padrão de distribuição de renda entre os países. Essa conclusão serviu para difundir a ideia de que o livre comércio é superior ao protecionismo. O contexto das relações econômicas internacionais, pelo menos aquele que vigorou até o início da Primeira Guerra Mundial, justificou essa teoria e um quadro de divisão do trabalho composto, de um lado, de nações produtoras de bens primários, e, de outro, das grandes nações industrializadas lideradas pela Grã-Bretanha. Esse quadro, entretanto, não trouxe qualquer equalização das condições econômicas e institucionais entre os países.

Na concepção defendida por Furtado (1983), o problema do caráter normativo da teoria do comércio internacional refere-se ao fato desta não ter dado a ênfase necessária a algumas importantes questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, como o progresso técnico no mundo capitalista, e às possíveis transformações estruturais decorrentes do comércio internacional, ou de sua ausência. Para Furtado, o desenvolvimento latino-americano não poderia se resumir apenas à busca de formas mais eficientes de produção dentro de uma estrutura produtiva imposta inicialmente pelo colonialismo e depois pelo modelo denominado por Prebisch de centro-periferia. Era necessário alterar essas estruturas. As características internas da região e a sua particular inserção nas relações econômicas internacionais demandavam mudanças estruturais que pudessem elevar a taxa de crescimento econômico e reduzir as visíveis diferenças no nível de renda entre os países. Tais mudanças deveriam ocorrer a partir de uma ruptura da divisão baseada em trocas de bens primários por manufaturas. Essa ruptura somente seria possível a partir da industrialização, viável apenas com o protecionismo.

A crítica de Furtado, quanto à insuficiência da teoria pura do comércio internacional no debate sobre o desenvolvimento econômico na América Latina teve a sua origem nos trabalhos elaborados pela CEPAL a partir do final da década de 40, redigidos em sua maioria por Raul Prebisch. Esses trabalhos defenderam a industrialização na América Latina com base, além da ideia associada à indústria nascente, em outros três argumentos: i) uma evidência empírica acerca de deterioração dos termos de troca contra os países produtores de matérias-primas e bens primários; ii) uma construção teórica utilizada para explicar essa deterioração; iii) a percepção acerca da necessidade de se tomar uma decisão estratégica no importante momento em que se consolidava um novo modelo nas relações econômicas e políticas internacionais. Conforme veremos, essa decisão estratégica contemplava a necessidade de um amplo esquema de cooperação entre os países latino-americanos.

O INÍCIO DO DEBATE: O PROCESSO DE DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA E AS FORMULAÇÕES TEÓRICAS

Apesar de ser apenas parte da construção estruturalista, o processo de deterioração dos termos de troca consiste numa das mais populares teses cepalinas. Sua validade, entretanto, tem sido questionada por inúmeros trabalhos e hoje em dia parece não estar claro se de fato o processo consiste numa tendência de longo prazo. No final da década de 40, contudo, as evidências pareciam confirmar a tese tendo em vista os resultados contidos no relatório elaborado pela Subcomissão para o Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas, intitulado “Post-war price relations in trade between under-developed and industrialized countries”, e divulgado em fevereiro de 1949 (Nações Unidas, 1949).⁽¹⁾ Os objetivos propostos pelo documento tinham como motivação uma evidência já constatada nos primeiros trabalhos da Subcomissão, criada dois anos antes: o aumento relativo no preço dos bens de capitais e serviços de transportes produzidos nos países desenvolvidos. Haveria assim, conforme destaca a primeira parte do documento, a necessidade de uma maior verificação acerca da tendência nos preços dos bens primários, uma vez que a situação poderia ser prejudicial aos países menos desenvolvidos, importadores de bens de capitais. Apesar de alertar para a necessidade de uma confirmação da validade das técnicas empíricas e dados utilizados, o relatório apresenta, como conclusão preliminar, uma tendência de deterioração dos termos de troca desfavoráveis aos bens primários. Sua circulação foi limitada, não apenas pelas observações iniciais acerca da necessária checagem, mas pelas suas implicações, contrárias ao pensamento econômico convencional. Essa limitação, entretanto, não foi suficiente para impedir a sua divulgação no âmbito da CEPAL.⁽²⁾

O trabalho da ONU foi particularmente marcante na elaboração do primeiro documento realizado por Prebisch no âmbito da CEPAL, publicado originalmente no

(1) Pesquisas recentes (TOYE, TOYE, 2003) mostram que esse relatório, divulgado como autoria da instituição, porém sem citar nomes, foi elaborado pelo economista e então membro da equipe da ONU Hans Wolfgang Singer. No ano seguinte, Singer tem um artigo publicado na revista *American Economic Review*, no qual chega a conclusões semelhantes à análise realizada por Prebisch que será discutida a seguir. O trabalho de Singer (1950) será analisado mais adiante.

(2) Sobre a trajetória desse documento, ver Toye e Toye, 2003.

mesmo ano.⁽³⁾ Intitulado “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, o trabalho conteria as bases para a construção, por Prebisch e pela CEPAL, do arcabouço analítico sobre os problemas latino-americanos. Inicialmente, as atenções voltavam-se para as principais evidências empíricas do relatório da ONU. Exceto pelo período final do século XIX, a deterioração dos termos de troca, desfavoráveis aos países exportadores de matérias-primas e bens primários, era evidente, particularmente a partir da segunda década do século XX.⁽⁴⁾ Essas evidências tinham uma importante implicação naquele momento histórico: a especialização, para a América Latina, revelar-se-ia como sendo uma configuração totalmente desfavorável a essa região. Tal hipótese era reforçada pela crescente disparidade econômica, social e institucional entre os países latino-americanos e os grandes centros industrializados. Prebisch definiu essa situação perversa como consequência de um modelo que denominou de *centro-periferia*, cujas origens estariam nas relações estabelecidas no âmbito da estrutura de comércio criada dentro de um sistema colonial e que se mantinha após a independência dos países latino-americanos. Segundo esse autor, tal modelo impedia uma distribuição mais justa dos benefícios do progresso tecnológico que estavam ocorrendo nas economias desenvolvidas e industrializadas do centro.

A partir dessas evidências, Prebisch busca uma interpretação teórica para o fenômeno. A explicação inicial dada por Prebisch no documento de 49 baseou-se em uma teoria de ciclos. Segundo Prebisch, nas economias industrializadas, os ciclos apresentam um comportamento assimétrico no que diz respeito à distribuição da renda entre as classes trabalhadoras e os empresários. Em suas fases ascendentes, haveria uma expansão generalizada da renda, beneficiando os trabalhadores e principalmente os empresários. Entretanto, nas fases descendentes, a queda nos salários seria menos intensa do que a dos lucros. Esse efeito seria explicado pelo grau superior de organização social nessas economias, particularmente no que diz respeito às classes trabalhadoras, organizadas em sindicatos. Tais organizações impediriam quedas nos salários nominais, mesmo nas fases descendentes do ciclo. Como consequência, ao longo dos ciclos, os trabalhadores, ao partirem de bases salariais cada vez maiores, estariam se beneficiando cada vez mais do progresso tecnológico decorrente do desenvolvimento em suas economias. Ou seja, nas economias do centro, o “capitalismo industrial” oferecia uma forma superior de distribuição dos benefícios do progresso técnico.

Nas fases ascendentes, os efeitos sobre a renda e preços seriam semelhantes na periferia. Tendo essa região sua economia dependente da produção de poucos produtos primários para a exportação, o aumento na renda do centro seria transferido para a periferia também na forma de maiores rendas e preços. O problema estaria nas fases descendentes do ciclo. A especialização primária, combinada com estruturas sociais e de poder caracte-

(3) Uma história contada de forma interessante sobre o ambiente na CEPAL na época da elaboração do referido documento pode ser encontrada em Furtado (1985). Nesse trabalho, Furtado relata as suas primeiras experiências na CEPAL e as mudanças ocorridas com a chegada de Prebisch, inicialmente como consultor.

(4) Os dados, apresentados por Prebisch no documento citado indicavam que, para o período de 1876 a 1880 igual a 100, o índice para os termos de troca entre bens primários e manufaturas no mercado internacional seria de 73,3 para o período de 1926 a 1930 e de 68,7 para o período entre 1946 e 1947.



rísticas de economias atrasadas, não permitia este grau superior de organização trabalhista. Além disso, observava-se um grande excedente de mão de obra, gerado não apenas pelo crescimento populacional, mas pela melhora nas condições sanitárias que estariam permitindo menores taxas de mortalidade. Como consequência, na trajetória declinante do ciclo, a queda nos salários e, conseqüentemente, na renda seria mais intensa na periferia do sistema e não poderiam ser observados os efeitos distributivos, favoráveis aos trabalhadores dos países industrializados. Ou seja, a melhora na renda na periferia nas fases ascendentes do ciclo não compensaria, ao longo do tempo, a piora nas fases descendentes. Estaria assim estabelecida uma tendência de longo prazo de crescimento nas disparidades de renda entre o centro e a periferia. A queda nos termos de troca seria uma consequência desse processo e poderia ser interpretada como uma forma de concentração dos frutos do progresso tecnológico no centro.⁽⁵⁾

A teoria de ciclos desenvolvida por Prebisch em seu primeiro documento é considerada por muitos como incompleta e realizada apenas na medida para justificar a tendência de deterioração nos termos de troca.⁽⁶⁾ De qualquer forma, apontou para um problema estrutural que tinha uma evidência totalmente compatível com a realidade demonstrada pelos diferenciais de renda no mundo. Destacou também para a superioridade das estruturas industriais e instituições presentes no centro em comparação com a estrutura agrária subdesenvolvida dos países latino-americanos.

A lógica dos ciclos não foi a única explicação relacionada com o fenômeno da deterioração dos termos de troca dada por Prebisch. Outra passou a ser, de forma sistemática, destacada nos documentos posteriores da CEPAL: a tendência de queda na participação dos bens primários na renda real nos grandes centros industriais. Essa tendência foi analisada com mais profundidade em outro trabalho oficial da CEPAL, "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", publicado originalmente em 1951 e também redigido por Prebisch. A queda nos termos de troca, segundo o autor, neste momento, poderia ser explicada tanto pelo progresso técnico na indústria e agricultura quanto pela baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários.⁽⁷⁾

No que diz respeito aos efeitos do progresso técnico na indústria, Prebisch identificou duas razões para o processo de deterioração dos termos de troca: i) a melhor utilização das matérias-primas nos grandes centros industriais, o que reduziria o valor delas no produto final da indústria; e ii) o aparecimento de materiais elaborados por procedimentos sintéticos como nitratos (em substituição ao salitre chileno), fibras e borracha sintéticas etc. No caso da agricultura, o progresso técnico na indústria e o crescimento da renda das populações do centro estariam contribuindo para o aumento da produtividade nesse setor tendo em vista o estímulo à mecanização e à adoção de técnicas mais modernas de produção. Esse ganho permitiria ainda que a agricultura dos grandes centros industriais competisse com a dos países menos desenvolvidos, mesmo considerando

(5) Rodriguez (1981) destaca outra fonte da deterioração: a concentração do poder econômico nas negociações entre os empresários e os fornecedores de insumos e fatores de produção na periferia.

(6) Esta conclusão é também compartilhada por Rodriguez (1981).

(7) Uma análise semelhante a esta foi desenvolvida de forma independente por Singer (1950). Em decorrência desse trabalho, a tese do pouco dinamismo da demanda por bens primários é também conhecida na literatura como tese Prebisch-Singer.

os salários mais baixos na periferia. Pelo lado da demanda, Prebisch concluiu pela baixa elasticidade-renda da procura por produtos primários, cuja lógica é conhecida como lei de Engel: à medida que cresce a renda dos indivíduos, a demanda se diversifica e cai a participação dos alimentos no orçamento.⁽⁸⁾ Isto é, a elasticidade-renda da demanda por alimentos seria menor do que um.

A baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários acabou popularizando-se na explicação da tendência de deterioração nos termos de troca, talvez por ser menos imprecisa em relação à explicação baseada em ciclos feita por Prebisch. O fato é que se constitui numa explicação teórica cuja lógica parecia totalmente adequada para o contexto das relações “centro-periferia”. As evidências empíricas e os argumentos teóricos reforçariam então a validade de uma importante hipótese: o modelo primário exportador, que se adequava perfeitamente à realidade do comércio internacional no período que antecede a primeira grande guerra, não poderia ser tomado como referência para os países latino-americanos no novo contexto do pós-segunda guerra. O crescimento baseado nesse modelo não apenas não romperia o atraso dos países subdesenvolvidos em relação às potências industriais como aprofundaria as diferenças. Os resultados da teoria pura do comércio internacional não poderiam ser generalizados para os países latino-americanos. Mesmo que se admita que o livre comércio melhore a posição de ambos, a questão deveria ser colocada sob uma perceptiva dinâmica de crescimento econômico e redução das desigualdades mundiais. E a industrialização se colocava como a melhor alternativa nesse contexto:

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo se trata de un hecho cierto que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas. (PREBISCH, 1982a, p. 100)

Cabe destacar que a análise de Prebisch considerou também os benefícios da industrialização nas transformações sociais. Esses benefícios foram considerados em sua síntese sobre a necessidade de adoção de um processo de substituição de importações:

La industrialización absorbe parte de aquella población disponible y contribuye a que otra parte se absorba en actividades conexas como los transportes y el comercio que con ella se desarrollan. Además, el incremento de productividad media en que el proceso de industrialización se manifiesta, conjuntamente con el aumento de productividad que las mejoras técnicas determinan en la producción primaria, aumentan el ingreso *per capita* y traen consigo creciente demanda de servicios, con lo cual surgen nuevas fuentes de ocupación. La indus-

(8) Essa denominação deve-se ao trabalho de Ernst Engel, publicado em 1857, sobre os padrões de consumo na Inglaterra. Neste trabalho, conclui pela baixa elasticidade na demanda de alimentos. Um resgate interessante da lei de Engel pode ser encontrado em Houthakker (1957).



trialización va pues ligada a distintos fenómenos de otro género propios del crecimiento. Si en nuestra exposición nos referimos sólo a ella, será por brevedad. De expresión y no por dejar de lado la importancia de aquéllos. (PREBISCH, 1982b, p. 270)

Enfim, Prebisch estaria preocupado, nesse momento inicial de sua interpretação, com os aspectos dinâmicos relacionados ao progresso tecnológico e às condições de oferta e demanda dos produtos negociados no mercado internacional. A especialização que caracterizava o modelo centro-periferia e que encontrava total apoio no princípio das vantagens comparativas, não seria favorável aos países latino-americanos por concentrar os frutos do progresso tecnológico no centro. Essa observação acabou por caracterizar, como já destacamos, a CEPAL e seus seguidores como uma escola contrária ao livre comércio. De fato, a industrialização demandava uma política protecionista; mas esta era apenas uma parte do pensamento que está sendo construído.

INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA COMERCIAL: UM ESTRUTURALISMO NÃO TÃO DISTANTE DA ESCOLA CLÁSSICA

A industrialização substitutiva de importações proposta pelos primeiros trabalhos da CEPAL, pela sua própria concepção, demandava uma ação ativa do governo em torno de uma política comercial. As primeiras orientações mais explícitas para uma política para a industrialização por meio de um processo de substituição de importações foram tratadas no documento intitulado “La cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana”, originalmente publicado em 1954. Esse documento enfatizou de forma explícita a necessidade de uma política comercial estratégica destinada a estimular a industrialização:

La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja. (...)

Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente.

Tal es o carácter de la protección que exige el desenvolvimiento industrial latinoamericano. Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. (PREBISCH, 1982c, p. 364-365)⁽⁹⁾

(9) Aqui Prebisch faz claramente uma menção às defesas, encontradas no período de influência da escola clássica, aos argumentos favoráveis ao protecionismo à indústria nascente.



Interessante notar o último parágrafo dessa citação. De fato, as vantagens da industrialização — sua eficiência dinâmica e sua superioridade econômica e social — não foram originalmente elaboradas pelo pensamento estruturalista. Também estiveram presentes no debate, nos séculos XVIII e XIX, nas economias que hoje podem ser consideradas como industrializadas e desenvolvidas.⁽¹⁰⁾

Os primeiros questionamentos sobre o otimismo em torno da especialização e do livre comércio como instrumentos para a criação de uma estrutura econômica adequada ao desenvolvimento surgiram dentro da própria escola clássica. Ao considerar as possibilidades decorrentes da interferência do governo no comércio internacional, Stuart Mill, em seus *Princípios de economia política*, publicado pela primeira vez em 1848, argumentava que:

O único caso em que, com base em meros princípios de Economia Política, são defensáveis as taxas protecionistas, é quando são impostas em caráter temporário (sobretudo em um país jovem e que está crescendo), na esperança de nacionalizar a empresa estrangeira, que é em si mesma perfeitamente adequada para as circunstâncias do país. A superioridade de um país sobre outro, em um ramo de produção, muitas vezes vem apenas do fato de ter começado antes. Pode ser que não haja nenhuma vantagem intrínseca de um lado, ou desvantagem do outro, mas apenas uma superioridade momentânea de habilidade e experiência adquiridas. Um país que ainda não adquiriu essa habilidade e essa experiência pode sob outros aspectos ser mais adequado para essa produção do que aqueles que começaram antes no ramo. (MILL, 1983, p. 381)

Nessa consideração, Mill parece aceitar a possibilidade de uma política de industrialização baseada no argumento da indústria nascente. Essa aceitação insere-se no contexto da industrialização dos Estados Unidos a partir do final do século XVIII, quando passam a prevalecer as vozes em favor da industrialização.⁽¹¹⁾ Com relação a estas vozes, esse autor argumenta que elas:

Acreditam que uma nação em que todos estão ocupados com o mesmo ou quase com o mesmo objetivo — uma nação em que todos trabalham na agricultura — não pode atingir alto estágio de civilização e cultura. Ora, essa afirmação fundamenta-se em uma boa base racional. (MILL, 1983, p. 383)

A consideração de Mill sugere também certo preconceito por parte dos economistas clássicos acerca da concentração da atividade econômica de um país na produção agrícola. Esse preconceito justifica-se pelo fato do desenvolvimento da escola clássica ter sido acompanhado pela industrialização na Inglaterra e pela possibilidade desse processo vir a se repetir nos Estados Unidos.

Dentre os defensores do protecionismo norte-americano, merece destaque Alexander Hamilton, considerado o precursor, na evolução do pensamento econômico, do

(10) Conclusões semelhantes podem ser encontradas em Gonzáles (2001) e Chang (2003).

(11) Junto com Alexander Haminton (1757 — 1804), considerado o pai do protecionismo norte-americano, podemos destacar, como defensores convictos do protecionismo em prol da industrialização dos Estados Unidos Daniel Raymond (1786 — 1849) e Henry Charles Carey (1793 — 1879), sendo este último considerado por Mill “o único autor, de alguma reputação como economista político que (...) adere à doutrina do protecionismo”. (MILL, 1983, p. 382)

protecionismo, cuja obra mais influente nesse debate foi o seu “Report on Manufactures”, divulgado originalmente em 1791. Numa época em que o livre comércio passava a ser considerado como um estado natural das coisas, Hamilton (1934) destacava:

The remaining objections to a particular encouragement of manufactures in the United State now require to be examined.

One of these turns on the proposition, that industry, if left to itself, will naturally find its way to the most useful and profitable employment. Whence it is inferred that manufactures, without the aid of government, will grow up as soon and as fast as the natural state of things and the interest of the community may require.

Against the solidity of this hypothesis, in the full latitude of the terms, very cogent reasons may be offered. These have relation to the strong influence of habit and the spirit of imitation; the fear of want of success in untried enterprises; the intrinsic difficulties incident to first essays towards a competition with those who have previously attained to perfection in the business to be attempted: the bounties, premiums, and other artificial encouragements with which foreign nations second the exertions of their own citizens. (HAMILTON, 1934, p. 203)

Hamilton destacava ainda que:

The superiority antecedently enjoyed by nations who have preoccupied and perfected a branch of industry, constitutes a more formidable obstacle than either of those which have been mentioned, to the introduction of the same branch into a country in which it did not before exist. To maintain, between the recent establishments of one country, and the long-matured establishments of another country, a competition upon equal terms, both as to quality and price, is, in most cases, impracticable. The disparity, in the one, or in the other, or in both, must necessarily be so considerable, as to forbid a successful rivalry, without the extraordinary aid and protection of government. (HAMILTON, 1934, p. 204-5)

Os argumentos de Hamilton, considerado o “pai do protecionismo norte-americano”, inserem-se no debate sobre as opções de desenvolvimento dos Estados Unidos após a sua independência. Primeiro secretário do tesouro americano, cujas funções se estenderam de 1789 a 1795, Hamilton apresentou esse relatório, cujas ideias tiveram grande influência tanto na política comercial daquele país quanto nas ideias de outros defensores do protecionismo, no Congresso Norte-americano em 1791.

Pode-se, entretanto, considerar Friedrich List como o grande autor clássico influente⁽¹²⁾ a questionar os benefícios irrestritos da especialização.⁽¹³⁾ Esse questionamento foi

(12) Cabe aqui uma importante observação de ordem conceitual. List pode ser considerado como um crítico às ideias clássicas, aquelas influenciadas pelos trabalhos de Adam Smith, David Ricardo, Tomas Malthus e Stuart Mill, dentre outros discípulos deste ou daquele. Neste trabalho, a denominação de “autor clássico” é mais ampla.

(13) Conforme destaca Chang, 2003, List somente teria se convertido à tese da indústria nascente após viver nos Estados Unidos entre 1825 e 1830, quando teve contato com os trabalhos de Hamilton e Raymond.

construído a partir da análise que o autor fez dos diferentes processos históricos ocorridos nas economias industrializadas.⁽¹⁴⁾ Ao se referir aos economistas clássicos da época, particularmente àqueles adeptos dos princípios dos custos comparativos de Ricardo e defensores do livre comércio, denominando-os de “escola popular”, argumentou, em trabalho originalmente publicado em 1841 que:

A escola não percebe que, em um regime de total livre concorrência, com nações manufatureiras mais adiantadas, uma nação menos adiantada, embora bem aparelhada para a manufatura, jamais conseguirá atingir uma força manufatureira própria perfeitamente desenvolvida, nem conseguirá sua independência nacional completa, se não recorrer ao sistema protecionista. (...) A escola popular procura aduzir os benefícios resultantes do comércio interno livre como prova de que as nações só podem conseguir o mais alto grau de prosperidade e poderio dentro de um regime de absoluta liberdade de comércio internacional, quando a História em toda parte e sempre demonstra o contrário. (LIST, 1983, p. 213)

Para List, a “escola popular” defendia uma visão extremamente otimista acerca da especialização e do livre comércio. Entretanto, esse otimismo teria como base uma concepção “cosmopolita”, construída num ambiente de plena paz e onde as divisões políticas entre os países seriam irrelevantes. Mas tal concepção não poderia ser considerada como real. Na evolução do comércio internacional, deveriam ser considerados o conceito de nação, o seu contexto histórico e seus interesses comuns, suas estruturas sociais e políticas e a possibilidade de utilização de políticas nacionais em defesa desses interesses e estruturas. List não apenas defendeu o protecionismo como instrumento para promover a industrialização, mas também advogou a ideia, igualmente aceita por Mill, de que a indústria proporcionaria um maior progresso não apenas econômico, mas também político e social. Destacou os benefícios desse setor para o avanço cultural, intelectual e para a capacidade inovadora. Na verdade, tornou explícito um preconceito que predominava entre os autores clássicos acerca da especialização agrícola, pelo menos sob o ponto de vista dos seus países.⁽¹⁵⁾

Os autores clássicos aqui selecionados não eram meros críticos do livre comércio; pelo contrário, particularmente quando se considera Stuart Mill, um dos arquitetos do liberalismo clássico. Mesmo Hamilton e List, sendo este último considerado na história do pensamento econômico como um verdadeiro nacionalista, não desprezavam totalmente seus contemporâneos clássicos. Estavam sim preocupados com as implicações políticas resultantes da concepção liberal defendida por essa escola. O fato é que, conforme bem

(14) A análise de List baseia-se inicialmente na análise histórica das políticas econômicas e comerciais dos principais centros industriais da época: Veneza e algumas cidades italianas, a Liga Hanseática, a Holanda, a Inglaterra, Portugal, Espanha, França, Alemanha, os Estados Unidos e a Rússia.

(15) Ou seja, existe aqui uma interpretação de que os autores clássicos eram avessos à especialização agrícola, considerando evidentemente o ponto de vista de seus países. Smith, por exemplo, considerou que “nenhum grande país jamais subsistiu ou poderia subsistir sem que nele funcionasse algum tipo de manufatura” (SMITH, 1983, p. 341). Ricardo, por sua vez, em seus primeiros ensaios, defendeu o fim do protecionismo dos cereais na Inglaterra, opondo-se à polêmica Lei do Trigo. Implícita em seus argumentos estava a ideia de que o aumento nos preços agrícolas e nas matérias-primas forçava a subida dos salários e a queda nos lucros, prejudicando assim a produção de manufaturas. (BELL, 1982) Sobre esta percepção acerca do preconceito dos autores clássicos sobre a especialização agrícola, ver Padis (1979), particularmente as suas notas introdutórias.

observaram Gonzáles (2001) e Chang (2003), o pensamento protecionista defendido na América Latina esteve longe de ser original em muitos de seus aspectos. Muitos pensadores, sobre o predomínio da escola clássica, também procuraram defender um processo em curso no século XIX: a industrialização de alguns dos países que hoje podemos denominar de grandes potências industriais.⁽¹⁶⁾ Para tanto, utilizaram-se, dentre outros conceitos e contextos, da concepção da indústria nascente, sugerindo a ideia da existência de efeitos dinâmicos não considerados pelo princípio das vantagens comparativas.⁽¹⁷⁾

Na era da economia neoclássica, o debate em torno do livre comércio também foi acompanhado por questionamentos acerca dos benefícios da especialização. Um importante trabalho que merece ser inicialmente destacado deve-se a Singer (1950). O trabalho desse autor inicia-se com alguns argumentos acerca da importância do comércio internacional para os países menos desenvolvidos. Essa defesa, porém, é seguida por algumas questões que revelam a posição crítica do autor em relação à especialização primária. Segundo Singer, as diferentes produtividades entre os setores exportadores e aqueles voltados à produção doméstica seriam um indicador de que o desenvolvimento do setor “dinâmico” não estaria fazendo parte da estrutura econômica e social dos países menos desenvolvidos. Esse quadro, no caso das economias industrializadas, era totalmente distinto. Utilizando-se do termo “vantagens comparativas estáticas”, Singer destacaria a importância do que definiu de “fluxo histórico” como determinante das estruturas produtivas que, por sua vez, definiriam os diferentes graus de desenvolvimento econômico e social de um país. A partir desses argumentos, o autor revela sua inclinação à industrialização como mudança estrutural necessária para o desenvolvimento:

The principle of specialization along de lines of static comparative advantages has never been generally accepted in the underdeveloped countries, and not even generally intellectually accepted in the industrialized countries themselves. Again, it is difficult not to feel that there is more economic life of a country and in its economic history, a most important element is the mechanism by which “one thing leads to another”, and the most important contribution of an industry is not its immediate product (as is perforce assumed by economists and statisticians) and not even its effects on other industries and immediate social benefits (thus far economists have been led by Marshall and Pigou to go) but perhaps even further its effect on the general level of education, skill, way of life, inventiveness, habits, stores of technology, creation of new demand, etc. And this is perhaps precisely the reason why manufacturing industries are so universally desired by underdeveloped countries; namely, that they provide the growing points for increased technical knowledge, urban education, the dynamism and resilience that goes with urban civilization, as well as the direct Marshallian external economies. No doubt under different circumstances commerce, farming, and plantation

(16) Um trabalho mais amplo sobre esta questão pode ser encontrado em Chang (2003). Esse autor defende uma hipótese mais polêmica: a de que os países hoje industrializados não adotaram as políticas e instituições que hoje recomendam para os países menos desenvolvidos. Esses países estariam, com isso, evitando que os menos desenvolvidos trilhassem pelo caminho que escolheram deliberadamente no passado. O título do livro — *Chutando a escada* — é retirado de uma citação de List, que defende a mesma hipótese no contexto do século XIX.

(17) Gonzáles (2001), além de considerar Frederick List, Stuart Mill e Alexander Hamilton, também faz referência a autores contemporâneos de influência neoclássica como John Williamson e Joseph Stiglitz. Um dos objetivos principais de Gonzáles foi chamar a atenção para o fato de que determinados elementos do pensamento de Prebisch também estavam presentes na escola clássica.

agriculture, have proved capable of being such “growing pointes”, but manufacturing industry is unmatched in our present age. (SINGER, 1950, p. 309)

Além dessa explícita defesa, tomando como referência as economias externas de Marshall, uma questão específica foi tratada por Singer: a deterioração dos termos de troca. Motivado pelo mesmo documento que teria influenciado Prebisch, o autor apontava para uma “inquestionável” evidência:⁽¹⁸⁾

Technical progress, while it operates unequivocally in favor of manufactures — since the rise in real incomes generates a more than proportionate increase in the demand for manufactures — has not the same effect on the demand for food and raw materials. In the case of food demand is not very sensitive to rises in real income, and in the case of raw materials, technical progress in manufacturing actually largely consist of a reduction in the amount of raw materials used per unit of output, which may compensate or even overcompensate the increase in the volume of manufacturing output. This lack of automatic multiplication in demand, coupled with the low price elasticity of demand for both raw materials and food, results in large price falls, not only cyclical but also structural. (SINGER, 1950, p. 312)

Outro importante autor a ser destacado neste debate é Hollis B. Chenery. Em trabalho originalmente publicado em 1955, na renomada “The American Economic Review”, esse autor destacou:

A industrialização constitui a maior esperança de quase todos os países que buscam aumentar seus níveis de renda. É também o aspecto mais controvertido do problema do desenvolvimento econômico. As tentativas de aplicar os princípios econômicos gerais a este campo têm sido, geralmente, pouco conclusivas. Isto se deve a uma formulação teórica incompleta, assim como à inadequação dos dados disponíveis. Na maioria dos casos, continua havendo grande margem de discordância entre os partidários da especialização internacional e do investimento na produção primária, por um lado, e os defensores do crescimento equilibrado e da industrialização, por outro. (CHENERY, 1969, p. 457)

Em outro trabalho originalmente publicado em 1961, o autor destacou a necessidade de algumas modificações na teoria das vantagens comparativas para que esta pudesse ser considerada no debates sobre o desenvolvimento. Essa adaptação, que Furtado (1982) definiu como a generalização do critério das vantagens comparativas, deveria contemplar cinco pontos: i) os desequilíbrios estruturais nos mercados de fatores de produção; ii) as flutuações nas elasticidades preço e renda da demanda pelos produtos primários no mercado internacional; iii) as possibilidades de mudanças nas produtividades dos fatores; iv) as economias de escala presentes na indústria; e v) a incerteza e flexibilidade, tendo em vista a capacidade limitada que estruturas concentradas numa determinada atividade econômica

(18) Conforme destacado em nota de rodapé no início desta seção, existem evidências de que o texto das Nações Unidas aqui citado foi elaborado pelo próprio Singer, o que mostra uma relação entre esse autor e Prebisch. Essa é uma evidência importante, pois existe outra interpretação mais aceita de que Prebisch teria realizado a sua tese da deterioração dos termos de troca independente de Singer. Para uma discussão interessante sobre a história do que ficou conhecido como tese Prebisch-Singer, ver Tøye e Tøye (2003).



têm em se adaptar às mudanças nas condições de oferta e demanda no mercado internacional. Na interpretação de Furtado (1983), essa generalização seria necessária para que as teorias de comércio pudessem ser consideradas sob a perspectiva dos países menos desenvolvidos. Tal generalização também contempla parte das ideias iniciais de Prebisch.

Outro influente autor, Ragnar Nurkse (1979), em trabalho apresentado originalmente em 1959, também parece ter considerado algumas questões presentes na concepção estruturalista. A partir da experiência dos séculos XVIII e principalmente XIX, Nurkse buscou estabelecer relações entre padrões de comércio e desenvolvimento econômico. Para Nurkse, nesse período histórico, o comércio teria desempenhado um importante papel no crescimento da economia mundial, não apenas no centro do sistema, mas também na sua periferia. Naquele período, o processo de transmissão do crescimento ocorria de duas formas: i) pela forte demanda por matérias-primas e mercadorias primárias, particularmente por parte da Grã-Bretanha, líder daquele sistema e com escassez de terra; ii) e também transferência de capital e mão de obra do centro para a periferia. Para Nurkse, a teoria da especialização internacional teria sido altamente adequada aos fatos daquela época.

O novo padrão de comércio que se estabeleceria no século XX, particularmente após o final da Segunda Guerra Mundial teria características distintas que não reproduziriam a dinâmica anterior. A análise de Nurkse destaca algumas características que também foram consideradas por Prebisch: i) a mudança do centro econômico e de poder político da Europa para os Estados Unidos, país com baixo coeficiente de importação; ii) o novo padrão de industrialização, baseado em indústrias pesadas, particularmente engenharia mecânica e produtos químicos, estaria elevando o coeficiente tecnológico e reduzindo o conteúdo de matérias-primas por produto acabado; e iii) a baixa elasticidade da demanda por alimentos e matérias-primas. Conforme destaca o autor:

Por razões perfeitamente compreensíveis, portanto, os centros industriais do mundo, dos dois lados do Atlântico Norte, na metade do século XX não estão “exportando” sua própria taxa de crescimento para os países produtores de mercadorias primárias por meio de uma expansão correspondente na demanda desses produtos. Com o crescente refinamento da tecnologia, é apenas natural que os produtos brutos do solo tendam a tornar-se relativamente menos essenciais em uma economia industrial avançada. Igualmente natural é o fato de que é precisamente em tais produtos crus e simples que os países mais pobres geralmente tendem a ter uma vantagem comparativa, pelo menos sob o ponto de vista estático. Esta disparidade é um dos fatores básicos subjacentes às discrepâncias crescentes nos níveis de renda (...) O ponto a realçar é meramente que as forças que propiciam a difusão do crescimento econômico dos países adiantados para os menos desenvolvidos não são tão poderosas no campo do comércio como eram há cem anos. (NURKSE, 1979, p. 419-20)

Com a sua interpretação Nurkse aponta uma possibilidade já vislumbrada por Prebisch:

Se, em um país subdesenvolvido, o estoque de fatores produtivos está crescendo, mas se por uma razão ou por outra o desenvolvimento por meio de aumento de exportações para os centros industriais avançados é retardado ou bloqueado, surge uma possível necessidade de promover aumentos em produção que sejam diversificados de acordo com as elasticidades-

-renda da demanda doméstica, de modo a promover localmente os mercados entre si, em contraste com a expansão da produção para exportar, que é especializada de acordo com a vantagem comparativa internacional. (NURKSE, 1979, p. 437)

Tem-se aqui uma questão estratégica de suma importância: a possibilidade de bloqueio das exportações considerada por Nurkse encaixa-se perfeitamente no contexto latino-americano no período logo após o final da Segunda Guerra.⁽¹⁹⁾ Naquele contexto, duas alternativas se colocavam para a América Latina: a escolha entre o retorno ao modelo primário-exportador, desestabilizado pelas guerras e grande depressão, ou a continuidade de um processo de diversificação econômica baseada na industrialização.

A INDUSTRIALIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: O CARÁTER ESTRATÉGICO DAS OPÇÕES PARA A AMÉRICA LATINA

Além dos argumentos teóricos apresentados na seção anterior em favor da substituição de importações, outro argumento foi sistematicamente destacado nos trabalhos da CEPAL: o caráter estratégico que uma política de industrialização poderia ter no novo e incerto contexto da reestruturação das relações econômicas internacionais no período que se seguiu após o final da Segunda Guerra Mundial. Nesse novo contexto, os Estados Unidos surgiam como grande potência industrial e com a vantagem de possuir abundância de terra, ao contrário da Inglaterra, líder no contexto anterior à Primeira Guerra. A nova potência possuía, assim, um baixo coeficiente de importações o que indicava que o seu crescimento pouco poderia contribuir para a evolução das exportações latino-americanas de produtos primários. Na Europa, construíam-se grandes perspectivas em torno de uma reestruturação econômica baseada em um mercado amplamente integrado e tendo como objetivo o resgate da atividade industrial, além de instituições que garantissem o não retorno ao passado conflituoso e evitassem o avanço de um regime contrário à ideologia do mercado.⁽²⁰⁾ Tais argumentos, junto com a percepção acerca da baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários contribuíam para reduzir os ânimos em relação às exportações latino-americanas.

Para a América Latina, duas estratégias se colocavam neste contexto: i) voltar a ter como força dinâmica o setor exportador criado no período colonial, caracterizado pela produção de bens primários, e manter-se como importador de bens industrializados; ou ii) dar continuidade a um processo de substituição de importações que já teria sido, num primeiro momento, motivado por fatores externos.

A primeira alternativa tinha como oposição as evidências e os argumentos teóricos sintetizados na seção anterior. Mas a segunda alternativa incorporava uma importante questão. Várias economias latino-americanas experimentaram, ainda que de forma heterogênea, um processo de substituição induzido pelas dificuldades oriundas do desarranjo do sistema de comércio internacional que prevaleceu durante boa parte da primeira metade

(19) Isso explica a grande influência desse autor nos trabalhos de Furtado.

(20) Ou seja, diante dos riscos decorrentes da expansão da União Soviética sobre a Europa.



do século XX. Essa alternativa deveria então incluir os custos de se desfazer de toda uma estrutura industrial que já havia sido criada. Ou seja, o debate reproduzido aqui se insere numa situação em que já havia sido criada uma estrutura industrial na América Latina e cujas transformações sociais e políticas já se faziam notar.

Existia ainda uma incerteza que não era considerada pelos modelos tradicionais de comércio: a real disposição dos vencedores da Segunda Guerra em adotarem o livre comércio como estratégia, seguindo a doutrina das vantagens comparativas. Conforme sugerido na seção precedente, o protecionismo, tão questionado pelos modelos ortodoxos, parecia não ser uma heresia quando os interesses residiam no argumento da proteção da “indústria nascente” ou dos setores potencialmente perdedores com o livre comércio em grandes nações industriais. Havia ainda um outro risco real: a tendência de crescimento do protecionismo e demais formas de estímulo à agricultura dos países do centro. Mas a agricultura era justamente um dos setores “dinâmicos” nos países da periferia. Essa percepção, segundo Prebisch, reforçaria a tendência de redução da demanda pelas exportações primárias dos países latino-americanos:

El aumento de productividad en los centros industriales se manifiesta también en su propia producción primaria y en muchos casos les permite competir favorablemente en los mercados exteriores con la periferia, a pesar de los más bajos salarios que en ésta prevalecen. Y en otros casos en que no sucede así suele acudir a la protección para mantener o estimular la producción primaria de los centros defendiendo el mercado interno de la competencia de la periferia. (...). (PREBISCH, 1982b, p. 269)

Esta preocupação foi destacada em outros trabalhos da CEPAL, particularmente no contexto da integração regional a ser analisado mais adiante. O fato é que, conforme amplamente destacado no ensino da economia internacional, particularmente no estudo dos impactos de uma política comercial, tarifas e outras formas de proteção podem, quando implantadas por uma “grande economia”, proporcionar ganhos nos termos de troca. Esses ganhos decorrem dos impactos negativos sobre os preços que a redução da demanda por importações, decorrente das altas tarifas, provoca no mercado internacional. Essa era uma preocupação oportuna, considerando que a Europa, ao longo do seu processo de integração, estabeleceu um amplo sistema de proteção à sua agricultura. Basta lembrar que o processo da integração europeia teve, em sua origem, o protecionismo agrícola como uma das principais motivações. Esse sistema de proteção é institucionalizado a partir da denominada Política Agrícola Comum, conhecida até hoje pelos seus generosos subsídios e demais formas de proteção.

Enfim, a defesa da industrialização no pensamento estruturalista pode ser entendida como um “jogo” que, dadas as suas regras e as expectativas dos jogadores em relação às possíveis estratégias a serem adotadas por cada um, sugere um resultado que não necessariamente aquele preconizado pela teoria pura do comércio internacional. Ou seja, trata-se de um “jogo” bem mais elaborado do que aquele defendido pela teoria pura do comércio internacional.⁽²¹⁾

(21) O termo “jogo” aqui utilizado refere-se ao definido pela teoria dos jogos. Evidentemente, o texto não teve a pretensão de formular um processo decisório na política econômica. Este, entretanto, pode ser um projeto de pesquisa bastante

SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES, COMÉRCIO INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO

O processo de substituição de importações não resolve um problema estrutural: a tendência de redução da capacidade de importação. Pelo contrário, o próprio avanço do processo de substituição de importações levaria a novas necessidades de compras externas, particularmente de bens de capital, tecnologia e determinados tipos de insumos. Mas, mais do que o simples protecionismo seletivo, Prebisch, no já citado documento de 1954, considerava a política comercial como inserida em um processo de cooperação internacional. Essa sua avaliação ocorre justamente nos primeiros anos de funcionamento do sistema criado pelo GATT — General Agreements on Tariffs and Trade. A industrialização substitutiva de importações não necessariamente poderia enfraquecer um esquema de liberalização multilateral:

(...) Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tais límites (...) la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante. (PREBISCH, 1982c, p. 365)

Ou seja, essa afirmação reforça uma interpretação já explicitada anteriormente: ao defender a política de substituição de importações, Prebisch não tinha em mente qualquer redução na participação da América Latina no Comércio Internacional. Considerava sim uma mudança na composição das importações. Essa mudança causaria, evidentemente, efeitos sobre os países do centro, que, em um plano não explicitado de cooperação internacional, deveriam programar esforços no sentido de se adaptar às transformações do comércio internacional:

Es claro que aunque la protección, dentro de los límites referidos, sólo tiene por consecuencia el cambio en la composición de las importaciones, y no en su volumen, no por eso deja de causar ciertos trastornos en algunos países industriales, y ello debe siempre tenerse en cuenta en un plano de cooperación internacional. (PREBISCH, 1982c, p. 370-371)

Diante de acontecimentos que se seguiram na história das relações internacionais, citando, como exemplo, a ausência de apoio financeiro dos EUA na região (pelo menos em comparação ao fluxo destinado à Europa) e a falta de cooperação mundial diante da crise da dívida externa que assolou a América Latina décadas mais tarde, Prebisch revelou-se um pensador com um otimismo exagerado em relação à possibilidade de um esquema de cooperação internacional. Porém, parecia estar considerando o *novo* contexto das relações internacionais da época: a criação do Banco Mundial e do FMI e a possibilidade de obtenção de investimentos diretos estrangeiros e dos empréstimos oficiais, além da cooperação

interessante para aqueles que gostam do rigor matemático presente na teoria econômica, como assim fazem muitos dos atuais economistas neoclássicos.



técnica e financeira. Além de tudo isso, iniciava-se uma era das negociações comerciais no âmbito do recém-criado GATT. Este último contexto explica o esforço que Prebisch faz em defender a ideia do protecionismo “seletivo” e que não prejudicaria o comércio internacional.

LIMITAÇÕES DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES, INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL E PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Um dos problemas que sistematicamente considerado pelos autores estruturalistas foi a ausência, na América Latina, de grandes mercados com o objetivo de explorar as denominadas economias de escala. Os mercados de determinados países eram extremamente limitados, principalmente quando comparados aos grandes centros industriais. Mesmo aqueles com grande população apresentavam baixos níveis de renda *per capita*.⁽²²⁾ No centro, além do conhecimento já adquirido, as indústrias contavam com um amplo e sofisticado mercado consumidor. Isso era evidente nos Estados Unidos. Mesmo nos pequenos países europeus, a escala de produção era mais bem aproveitada tendo em vista os altos níveis de renda, além da sua distribuição mais equitativa. Além disso, a industrialização europeia foi beneficiada pela tradição histórica de intercâmbio comercial entre os seus países. Essa tradição contrastava com a história e realidade da América Latina. Nessa região, a industrialização teria ocorrido de forma desfragmentada, em mercados fechados com baixa população, renda e produtividade. Uma política protecionista, ao desconsiderar esses problemas, estaria, segundo o pensamento ortodoxo, totalmente fadada ao fracasso e poderia piorar ainda mais as diferenças de renda entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, esse problema e uma possível e importante solução foram considerados por Prebisch já no documento de 1949:

Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de producción. Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de la América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar, en éste como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores, ya sea de la subdivisión de una industria en un número relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas. (PREBISCH, 1982a, p. 142-143)

Ou seja, as limitações em relação ao tamanho dos mercados latino-americanos e a possibilidade de uma integração como forma de superação destas limitações foram

(22) Com exceção da Argentina, tendo em vista as peculiaridades do seu desenvolvimento, que teve como resultado um alto nível de renda *per capita*. Sobre estas diferenças, ver Furtado (1969).



consideradas por Prebisch em seu primeiro documento. Mas ainda não estava nítida a concepção de planejamento industrial. Tal concepção seria construída, conforme destacamos no início deste artigo, a partir dos documentos oficiais seguintes; e teria uma forma mais sofisticada a partir da publicação, em 1959, do documento “El Mercado Comum latinoamericano”. Este documento tratou das possibilidades que a criação de um mercado comum latino-americano poderia ter para a industrialização na região. Buscou contemplar, dentre outras questões, as limitações de uma industrialização em mercados:

Los países de mayor población de la América Latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas de sus industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para hacer posible una racional especialización que permita reducir los costos. Y a medida que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores y en las de ciertos bienes duraderos de consumo se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias, y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. Es este un punto de la mayor importancia, pues la industrialización no es un fin en si misma sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población. Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales de amplio mercado, se habrán malogrado en gran parte las consecuencias benéficas de esta nueva etapa de la industrialización en los países latino-americanos más avanzados. (PREBISCH, 1982d, p. 472-473)

De fato, dos 20 países da América Latina em 1960, apenas 4 tinham população acima de 10 milhões de habitantes (os recordes ficavam com o Brasil, com 72 milhões, e o México, com 37 milhões), sendo que 12 tinham populações abaixo de 5 milhões de habitantes.⁽²³⁾ Os Estados Unidos, por exemplo, possuíam na época cerca de 181 milhões de habitantes. Já a Comunidade Econômica Europeia, formada então pela Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, somava 189 milhões de pessoas. Essa disparidade torna-se ainda maior quando se considera o problema da distribuição de renda. Um mercado comum latino-americano, que reuniria em 1960 cerca de 210 milhões de habitantes, poderia então dar maior racionalidade ao processo de substituição de importações.

Mas havia ainda outro problema. Implícito na ideia da indústria nascente está o conceito de vantagens comparativas dinâmicas. O problema consiste em identificar essas vantagens. Na verdade, não existe um critério definido para tal, como o dos custos e preços relativos presentes nas abordagens clássicas e neoclássicas do comércio internacional. Existe sim o risco de que a proteção seja concedida de forma equivocada ou baseada em pressões políticas (em geral, quem recebe a proteção tem algum poder político). Ou seja, a implantação de todo tipo de indústria sem qualquer critério concreto poderia gerar um alto grau de ineficiência industrial na América Latina, elevando ainda mais as diferenças entre os

(23) Os dados de população apresentados nesta seção foram extraídos de Thorp (1998).



níveis de produtividade da indústria do centro e da periferia. Segundo a concepção neoclássica do comércio, o grande problema da industrialização por meio de altos níveis de proteção seria a ineficiência; ou seja, por mais que os argumentos dinâmicos tivessem alguma lógica, as vantagens comparativas estáticas não deveriam ser negligenciadas. A resposta seria dada por Prebisch no mesmo documento, utilizando-se de um argumento totalmente aceito pela teoria pura do comércio internacional, porém dentro da concepção da “segunda melhor opção”:

(...) en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias, substitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado, y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse con base en importaciones del resto del mundo. (PREBISCH, 1982d, p. 476)

Finalmente, cabe destacar o caráter estratégico da integração em momento histórico particular: além da transformação das estruturas, a integração poderia reforçar o poder de barganha dos países latino-americanos nas negociações internacionais:

Así Pues, el mercado común ofrecerá la oportunidad de negociar la disminución recíproca de tarifas entre los países de América Latina y el resto del mundo, con efecto beneficioso para el comercio internacional, y es indudable que la organización colectiva de ese mercado podrá facilitar estas negociaciones desde el punto de vista latinoamericano. (PREBISCH, 1982d, p. 489)

Esta última citação reforça uma percepção já destacada. O regionalismo proposto pela CEPAL naquele momento não poderia ser considerado como fechado às tendências liberalizantes conduzidas pelo sistema GATT. Pelo contrário, além de elevar o poder de barganha nas negociações multilaterais, uma vez estabelecidas as transformações estruturais decorrentes dos aspectos dinâmicos derivados da ampliação dos mercados e da especialização industrial regional, poderia contribuir para outra alternativa: elevar a exportação latino-americana de manufaturas para outros países do mundo.

Ao considerar essa última possibilidade, o documento destacava algumas perspectivas em função de importantes transformações que estariam em curso nas economias industrializadas e que poderiam contribuir para a formulação de uma estratégia complementar às exportações latino-americanas. Os grandes centros industriais, conforme destacou o documento, estariam passando por profundas transformações tecnológicas, deslocando mão de obra de indústrias de baixa tecnologia para novas indústrias, de alta tecnologia. Nesse sentido, as possibilidades de exportações industriais por parte dos países latino-americanos deveriam ser consideradas. Além disso, o desenvolvimento tecnológico nos países centrais, ao contribuir para um maior crescimento econômico, elevaria a demanda por importações por parte desses países, reforçando a tendência de crescimento das exportações latino-americanas:

... En algunos de ellos [países desarrollados] se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativo rápido, en desmedro



de otras que — en igualdad de condiciones competitivas — no podrían resistir la competencia de industria similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del resto del mundo logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial que absorban mano de obra desalojada de otras actividades, podrían abrirse perspectivas hasta ahora insospechadas para las exportaciones industriales latinoamericanas.

Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.

Todo esto pone de manifiesto que la política del mercado común latinoamericano, tal cual se ha concebido, lejos de conspirar contra el comercio internacional, podría estimularlo. (PRE-BISCH, 1982d, p. 474)

Ou seja, não apenas a integração daria uma maior “racionalidade” econômica à industrialização, como poderia contribuir na estratégia posterior às transformações das estruturas decorrentes da substituição de importações: a promoção das exportações industriais. Em outras palavras, as propostas protecionistas que de fato estiveram presentes nos documentos iniciais da CEPAL não tinham a intenção de reduzir a participação da América Latina no comércio internacional. A substituição de importações não era um fim em si mesmo, mas uma etapa anterior a um processo mais amplo: uma vez estabelecidas as transformações estruturais necessárias para o rompimento das relações “centro-periferia”, a América Latina poderia e deveria ampliar a sua participação no comércio internacional. Uma conclusão totalmente oposta àquelas defendidas pelos que encaram este “velho regionalismo” e, de uma forma geral, o processo de substituição de importações como verdadeiras conspirações contra o livre-comércio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o desenvolvimento latino-americano teve um momento de particular riqueza após o final da Segunda Guerra Mundial. Pelo esforço em entender a realidade da região e propor políticas e soluções, as contribuições da CEPAL foram fundamentais nesse debate. Infelizmente, muitos economistas ainda relacionam as contribuições cepalinas ou estruturalistas a políticas equivocadas que defendem uma industrialização ineficiente por demandar um protecionismo igualmente ineficiente. Tratam essas contribuições como contrárias à unanimidade em torno dos benefícios da especialização e do livre comércio. Deveria a América Latina, segundo esses economistas, especializar-se na produção de matérias-primas e bens primários, tendo em vista a explícita vantagem comparativa nestas categorias de produtos. Parecem desconhecer, entretanto, as verdadeiras contribuições da CEPAL e seus colaboradores.

Este trabalho procurou resgatar as contribuições iniciais do pensamento cepalino ou estruturalista para o debate sobre o desenvolvimento da América Latina. Procuramos

demonstrar que a industrialização defendida pela CEPAL teve como referência um conjunto de argumentos muito mais amplos do que a simples defesa da indústria nascente, um argumento que, aliás, foi amplamente debatido na evolução do pensamento econômico clássico. Motivada inicialmente por uma incômoda evidência empírica, essa Comissão, representada por Raul Prebisch, passou a desenvolver uma estrutura analítica que pôde proporcionar um melhor diagnóstico dos problemas e perspectivas para a região diante das alternativas de desenvolvimento que se colocavam na reestruturação do capitalismo mundial no período do pós-guerra. Seja pela explicação baseada em ciclos ou pela tendência de redução da participação dos produtos primários na renda dos países industrializados, havia fortes argumentos para acreditar que a divisão internacional do trabalho dentro do modelo “centro-periferia” estava impedindo uma distribuição mais justa dos frutos das inovações tecnológicas e elevando a distância entre as economias. Havia também considerações de ordem estratégica. Dois “caminhos” se colocavam para a América Latina após a Segunda Guerra: continuar um processo de industrialização já iniciado e motivado por conjunturas externas desfavoráveis, ou voltar a ter uma atividade produtiva pouco diversificada e baseada na produção primária. Nessa decisão, dois processos eram particularmente relevantes. De um lado, o novo centro do capitalismo industrial demonstrava um baixo coeficiente de importação. De outro, o protecionismo agrícola europeu se colocava como um fator grande de incerteza aos países produtores agrícolas.

Uma conclusão importante nesse debate foi a defesa da interpretação de que a CEPAL, ao propor a industrialização na América Latina, não tinha como objetivo opor-se ao livre comércio. Pelo contrário. Propunha apenas que essa liberdade ocorresse em estruturas diferentes daquelas previstas pelo modelo centro-periferia. As mudanças estruturais decorrentes da industrialização, além de elevarem a taxa de crescimento da região, poderiam proporcionar o aumento da participação da América Latina no comércio internacional, tanto de bens primários quanto de bens industriais. Não desprezou os riscos de uma industrialização deliberada em mercados fechados e limitados. Também não desconsiderou as limitações inerentes ao conceito de vantagens comparativas dinâmicas. Tais riscos e limitações foram tratados a partir de uma concepção de planejamento industrial: a integração e cooperação econômica entre os países da América Latina. Evidentemente, a realidade tomou um rumo diferente das propostas originais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BELL, John Fred. *História do pensamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Economia — COFECON, Record, 2000.
- BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM*, São Paulo, PROLAM/USP, ano I, v. 1, n. 1, 2002.
- CASANOVA, Pablo Gonzáles. (org.). *América Latina: historia de medio siglo*. 2. ed. México: Siglo Veintiuno, 1988.

CHANG, Há-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2003.

CHENERY, Hollis B. O papel da industrialização nos programas de desenvolvimento. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

_____. Vantagens comparativas e medida de política para o desenvolvimento. In: SAVASINI, José Augusto A. e outros (orgs.). *Economia internacional*. Série ANPEC. São Paulo: Saraiva, 1979.

FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lya, 1969.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas.

_____. *Fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GONZÁLES, Norberto. Las ideas motrices de tres procesos de industrialización. *Revista de la CEPAL*, n. 75, dez. 2001.

GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.

HAMILTON, Alexander. *Papers on public credit, commerce and finance*. Columbia University, 1934.

HOUTHAKKER, Hendrik S. An international comparison of household expenditures patterns, commemorating the centenary of Enges's Law. *Econometrica*, v. 25, n. 4, p. 532-551, out. 1957.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. ILPES. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*. Santiago do Chile, 1967. Mimiografado.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MILL, Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas, Volume II.

NURSKE, Ragnar. Padrões de comércio e desenvolvimento. SAVASINI, José Augusto A. e outros (orgs.). *Economia internacional*. Série ANPEC. São Paulo: Saraiva, 1979.

PADIS, Pedro Calil (org.). *América Latina: cinquenta anos de industrialização*. São Paulo: Hucitec, 1979.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1982a). In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.

_____. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (1982b). In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.

_____. La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana (1982c). In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.

_____. El mercado común latinoamericano (1982d). GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.

RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SAVASINI, José Augusto A. e outros (orgs.). *Economia internacional*. Série ANPEC. São Paulo: Saraiva, 1979.

SINGER, Hans G. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American Economic Review*. 1950.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas.

THORP, Rosemary. *Progresso, pobreza e exclusão: uma história econômica da América Latina no século XX*. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

TOYE, John; TOYE, Richard. The origins and interpretation of the Prebisch-Singer thesis. *History of Political Economy*, p. 437-467, 2003.

WIONCZEK, Miguel S. (ed.). *A integração econômica na América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.

O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL

Bouzid Izerrougene^(*)

Resumo: O artigo discute a possibilidade de garantir direitos sociais fundamentais à população do Mercosul, consideradas tanto a lógica comercial do bloco e as dificuldades orçamentárias das economias da região, quanto as diversidades nas realidades sociais, econômicas e jurídicas dos países sócios.

Palavras-chave: Direitos Sociais, Mercosul, Equidade, Divergências, Integração.

Abstract: This paper discusses the possibility to guarantee the fundamental social rights of the Mercosul's population. It considers the Mercosul's commercial logic, the budgetary difficulties and the social, economics and juridical divergences among the partner countries.

Keywords: Social Rights, Mercosul, Equity, Divergencies, Integration.

(*) Doutor em Economia pela universidade Paris-Villetaneuse, Professor no Curso de Mestrado de Economia da Ufba.
E-mail: bouzid@ufba.br. Recebido em: 16.10.08 e aceito em: 2.12.08.

INTRODUÇÃO

Sabe-se que a integração regional do Mercosul (MS) obedece a uma lógica predominantemente comercial e nela prevalece a regra do consenso intergovernamental. Contudo, a dimensão social da integração e o fortalecimento institucional do bloco são preocupações fundamentais que se impõem cada vez mais nas agendas de negociação. A unificação das políticas sociais e, de modo mais ambicioso, a criação de uma cidadania social comunitária (apoiada em direitos e sistemas comuns de proteção social básica a todos os cidadãos da região) têm sido crescentemente propostas como metas do MS social.

Como será possível então unir esforços para efetivar o acesso universal e equânime a direitos humanos básicos como os da saúde, moradia, educação, segurança e emprego, considerados problemas como as dificuldades orçamentárias, a pobreza e o envelhecimento das populações, os desequilíbrios dos sistemas nacionais de seguridade e as diversidades nas realidades econômicas e jurídicas nos países parceiros? Quais serão os possíveis efeitos da integração sobre os benefícios sociais nos países do MS? Tais são as preocupações que envolvem as discussões sobre a questão social no MS e cuja abordagem implica necessariamente intervenção pública.

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS

A exclusão social é marcante nos países do MS, como é o caso de toda a América Latina⁽¹⁾. Com uma população de cerca de 300 milhões de habitantes no MS ampliado⁽²⁾, mais de um terço não está coberto por mecanismos de proteção social; mais de 70 milhões de pessoas não têm acesso aos serviços de saúde, e nem mesmo à água potável ou saneamento básico; e, grande parte da população das grandes cidades se depara diariamente com a violência urbana. Os esforços para assegurar direitos sociais mínimos se esbarram com um padrão de forte iniquidade, resultante de desequilíbrios acumulados ao longo de séculos e que transformaram a região numa área de extrema concentração de renda e flagrantemente desequilíbrios sociais e territoriais.

No Brasil e no Paraguai, as causas da pobreza extrema são antes de caráter estrutural e histórico, sendo o reflexo da grande concentração da riqueza nessas sociedades, daí a importância de medidas emergenciais de assistência pública. No Paraguai, os 20% da população constituída pelos mais ricos detêm cerca de 60% do PIB, enquanto que os 20% mais pobres têm apenas 3% do rendimento nacional⁽³⁾. No Brasil, onde se observa a segunda pior distribuição de renda do mundo de acordo com o índice de Gini⁽⁴⁾, a concentração das riquezas nos últimos 20 anos aumentou. Os ricos representam apenas 2% da população e ganham acima de 20 salários mínimos. Em 2002, os 20% mais pobres tiveram acesso a

(1) O número de pobres na América Latina saltou de 136 milhões em 1980, para 214 milhões em 2001. Quase 43% da população latino-americana vivem na pobreza. 18,6% são indigentes. Dados da Cepal, *Panorama Social da América Latina*, 2004.

(2) Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

(3) Dados da UNDP, *Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Nações Unidas.

(4) O índice do Brasil é de 0,60, sendo superado só por Serra Leoa (0,62).

4,2% do rendimento nacional, enquanto que os 20% mais ricos detinham 56,8% do PIB⁽⁵⁾. Além disso, registram-se diferenças regionais significativas. A participação dos 20% mais ricos era de 54% no sudeste e 63% no nordeste brasileiros⁽⁶⁾. Na Argentina, nos últimos 30 anos, uma faixa de 10% da população, referente aos mais pobres, reduziu sua renda em 54,8%, e os mais ricos a aumentaram em 58,9%⁽⁷⁾. Neste país, como no Uruguai, o agravamento da pobreza está em grande parte ligado às recentes alterações do mercado de trabalho. Concretamente, na Argentina, a taxa de pobreza durante a crise econômica aumentou de 32,8% em 2000 para mais de 50% em 2002⁽⁸⁾. A diminuição da pobreza neste país depende diretamente do dinamismo da atividade econômica, da melhoria do emprego regular e da relação capital-trabalho.

Embora os programas destinados à redução da pobreza e da indigência tenham prosseguido durante os anos de crise (1999-2002) no MS, a falta do crescimento econômico provocou uma queda dramática nas taxas de emprego e um aumento da pobreza e da exclusão social. Contudo, as taxas de crescimento econômico registradas no período posterior no Brasil, na Argentina e no Uruguai resultaram em melhorias em termos de rendimentos, bem como numa pequena redução dos níveis absolutos de pobreza.

Tabela 1 — Mercosul: indicadores sociais

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela
População (milhão)	38.747	186.403	6.158	3.463	9.182	16.295	26.748
% Urbana	90,6	84,2	55,3	93,0	64,4	87,7	88,1
Expectativa de vida	74,9	71,3	71,5	75,9	64,9	75,3	73,4
% alfabetizada	97,2	88,9	94,4	96,0	88,3	96,5	94,0
Escolaridade média (anos)	8,8	4,9	6,2	7,6	5,6	7,5	6,6
Pib/capita (US\$ mil)	11.410	7.510	4.690	7.980	2.490	9.810	4.750
% população abaixo da linha de pobreza	3,3	8,2	16,4	2,0	14,4	2,0	14,3
IDH	0,869	0,792	0,755	0,840	0,687	0,854	0,772

FONTE: Organización Panamericana de la Salud, 2005 e World Bank. Elaboração do autor.

Nas últimas duas décadas, observa-se uma acentuação da desigualdade nos rendimentos, a qual tendeu a crescer junto ao crescimento da renda *per capita* e à redução das taxas de pobreza absoluta.

(5) De acordo com a pesquisa *Radar Social* do IPEA, 1% dos brasileiros mais ricos — 1,7 milhão de pessoas — detém uma renda equivalente a da parcela formada pelos 50% mais pobres (86,5 milhões de pessoas). IPEA, junho de 2005.

(6) Dados da ODM 15, 2006.

(7) Dados da empresa Equis — Equipos de Investigación Social.

(8) Dados do INDEC, 2003.

**Tabela 2 — Mercosul restrito: macrodados econômicos,
US\$ milhões, preços constantes, 2005**

Indicadores	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Total
Produto Interno Bruto	129.755	491.857	6.040	11.182	638.814
• Participação (%)	20,31	77,00	0,94	1,75	100
Valor Agregado Industrial	50.239	135.092	1.138	3.412	189.881
Participação (%)	26,46	71,15	0,67	1,78	100
Formação Bruta do Capital Fixo	49.742	151.833	2.668	2.402	206.645
Participação (%)	24,07	73,47	1,29	1,16	100
Exportações	37.564	99.006	3.007	4.199	143.776
Participação (%)	26,12	68,86	2,09	2,92	100
Importações	27.133	73.078	3.354	3.778	107.343
• Participação (%)	25,27	68,07	3,12	3,51	100

FONTE: Elaboração do autor, a partir dos dados do Banco Mundial (Relatório 2005, World Economic Outlook, 2005) e da Cepal (Estatístico Anuário da América Latina e Caribe, 2005).

Pode-se observar nos dados acima a presença de grandes assimetrias entre os países do MS, as quais dificultam a efetividade dos direitos fundamentais na região. Da mesma forma, os persistentes desequilíbrios nas dimensões econômicas em termos de mercado, investimento e tecnologia se revelam como fortes obstáculos à integração em geral. As divergências evidenciam a necessidade de uma vontade política baseada nas concessões recíprocas e no interesse em promover e estender as oportunidades de melhoria de vida para as áreas mais pobres e menos competitivas. A experiência da União Europeia (UE) constitui-se numa prova de que a redução das disparidades econômicas regionais é uma condição necessária ao êxito da integração. Ela mostra que a expansão do comércio e a subscrição de acordos de cooperação são dois movimentos complementares.

Ficou evidente com as experiências de integração econômica em diferentes regiões do mundo que o caráter meramente comercial de certas formas de regionalização permite apenas uma cooperação relativamente limitada, sobretudo quando os parceiros possuem níveis desiguais de desenvolvimento econômico e social. Esses casos sugerem a aplicação de acordos voluntários e formais para aprofundar a integração e aumentar a sua eficiência. O êxito da integração exige esforços públicos que devem promover processos de convergência produtiva, institucional e social entre os comunitários.

Nesse sentido, destaca-se a iniciativa dos países do MS de estabelecer o Fundo de Convergência Estrutural, em dezembro de 2004, para abordar as necessidades infraestruturais e as assimetrias. O problema, no entanto, é que os recursos alocados estão muito aquém das carências. O Fundo recebe apenas 100 milhões de dólares por ano. O Brasil contribui com 70% do montante, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1%. Em termos de distribuição, o Paraguai recebe 48% dos fundos, o Uruguai 32% e a Argentina e o Brasil, 10% cada um.

A falta de recursos internos para modernizar a infraestrutura econômica não está sendo compensada por investimentos estrangeiros no setor, como se esperava após o esgotamento do processo de substituição de importações e a abertura dos mercados. No contexto neoliberal das últimas décadas, a força da competição monopolista entre os capitais e países impulsiona a convergência dos benefícios sociais para um nível mínimo (próximo aos níveis dos países mais atrasados). O ajustamento “para cima”, segundo o nível de proteção social dos países mais desenvolvidos, esbarra, ele, contra inúmeros obstáculos, como a escassez do emprego, a instabilidade dos negócios, a crise dos sistemas de seguridade social. Enquanto isso, a estratégia da “convergência por baixo” impede que as diferenças dos custos de mão de obra joguem a favor dos países e regiões menos desenvolvidas, de modo que os prometidos investimentos estrangeiros não chegam e, conseqüentemente, não há emprego e renda adicionais suficientes para reduzir o *gap* dos sistemas de proteção social.

Paradoxalmente, no mesmo contexto de generalização das leis de mercado, a agenda social, especificamente, exige uma intervenção maior dos poderes públicos. Em primeiro lugar, porque o tema do emprego exige um tratamento mais amplo que possa levar em consideração as realidades atuais dos mercados nacionais de trabalho, tão afetados pela precariedade, a baixa qualificação e as pressões de competitividade internacional. Em segundo lugar, porque a pobreza e a exclusão social persistem e contrariam o projeto neoliberal de aumentar a cobertura social privada da população em geral pela via do mercado. Finalmente, e não menos importante, devido ao fato de que a política social não opera apenas como sistema de proteção e estabilidade social, mas também o faz como fator produtivo, isto é, como alavanca do próprio crescimento econômico via sustentação da demanda e qualidade da mão de obra.

De fato, no contexto atual em que a acumulação do capital tende a abranger a totalidade do campo social, pode-se encontrar no progresso social proposições de modelos de desenvolvimento econômico que pudessem sustentar mais adequadamente os processos de acumulação do capital. Essa inversão da relação tradicional progresso econômico a progresso social é a base para o processo da constituição de uma “cidadania social”. A própria necessidade de encontrar novas formas de valorização do capital amplia os conceitos intelectuais e estratégicos de processos sociais inclusivos. Nisto, setores como o da saúde e o da educação são particularmente reconhecidos como fortes indutores de desenvolvimento e como fatores de crescimento econômico e de avanço científico e tecnológico, sobretudo em razão de suas relações intersetoriais nas áreas de serviços, indústria, tecnologia e agricultura. O seu fortalecimento é imprescindível ao desenvolvimento social, em razão, fundamentalmente, das suas contribuições à formação e preservação do capital humano.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MS

Impulso importante à ampliação do entendimento e valorização da agenda social real do MS foi dado a partir dos meados da década de noventa, quando foram considerados alguns dos direitos fundamentais na agenda de discussões: o compromisso dos países

parceiros em garantir os valores do Estado de direito e, mais amplamente, da democracia; o interesse expresso em zelar, também, pelos direitos humanos no quadro mais amplo de um modelo de desenvolvimento econômico regional pautado pela justiça e pela igualdade⁽⁹⁾.

Tal movimento se desenvolveu por meio de dois eixos principais. De um lado, ampliaram-se os conceitos intelectuais e estratégicos no tratamento dos temas sociais no contexto da integração. De outro, ocorreu um processo de fortalecimento institucional na esfera social do MS, por meio da criação de novas e diversificadas instituições especificamente dedicadas à dimensão social.

Principais marcos legais e institucionais relacionados à integração social no Mercosul:

- 1995 — Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES);
- 1995 — SGT-10 — Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social;
- 1995 — Rede Mercocidades;
- 1996 — SGT-11 — Saúde;
- 1996 — Sistema de Informação em Educação;
- 1997 — Tratado Multilateral de Seguridade Social;
- 1997 — Observatório do Mercado de Trabalho;
- 1998 — Declaração Sócio-Laboral do MS;
- 1999 — Comissão Sócio-Laboral;
- 2000 — Carta Social do MS;
- 2000 — Proposição da elaboração da agenda social da integração;
- 2001 — Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (SEIS);
- 2002 — Grupo *ad hoc* de Integração Fronteiriça;
- 2004 — Primeira Conferência Regional de Emprego;
- 2004 — Fundo de Convergência Estrutural;
- 2005 — Fundo Social Especial;
- 2005 — Programa “Somos Mercosul”;
- 2006 — Primeira Cúpula Social;
- 2006 — Primeiro Encontro Mercosul Social e Produtivo;
- 2007 — Primeiro Fórum Social.

Essas instâncias e outras estão montando os arcabouços institucionais da integração social e seus atos jurídicos devem ser transpostos ou incorporados nas respectivas

(9) Os principais instrumentos sobre a matéria são os Protocolos de Ushuaia e de Assunção, que tratam, respectivamente, da importância da manutenção das instituições democráticas e da promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Eles preveem a suspensão do direito de um Estado-membro participar do processo de integração em caso de ruptura da ordem democrática ou da ocorrência de graves e sistemáticas violações de direitos humanos.

legislações nacionais de cada país, segundo os procedimentos correspondentes. No entanto, até agora menos da metade das normas decididas no âmbito do MS está em vigor nos países parceiros, o que ilustra claramente as dificuldades de harmonizar a legislação. Alguns setores apresentam um nível especialmente baixo de transposição, como os da justiça e da saúde.

A Resolução n. 20/95 instruiu o subgrupo de trabalho SGT-10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social) a elaborar propostas para harmonizar as legislações trabalhistas dos países do MS e aproximar as normas regulamentadoras de saúde e segurança e meio ambiente de trabalho. Dentro do SGT-10, tratados bilaterais de complementação mútua de políticas sociais foram celebrados entre Brasil e Argentina e acordos multilaterais foram realizados para integrar na agenda de discussões medidas comuns que visam a erradicar o trabalho infantil, facilitar a livre circulação de trabalhadores e incluir o tema do emprego como objetivo de integração social. No entanto, não se efetivou ainda a correspondente construção institucional, nem mesmo nos planos jurídico e legal, da definição de uma normativa laboral mínima comum.

Na área da Educação Básica, o tratamento integral dos objetivos estratégicos do Sistema Educativo Mercosul pretende dar prioridade ao fracasso escolar que afeta especialmente os primeiros anos de escolaridade. Os grupos vulneráveis aos quais se dará atenção educativa prioritária para garantir seu acesso à educação, permanência e promoção são os setores populacionais em situação de marginalidade social, cultural e econômica.

Foram fixadas as seguintes metas que definirão os projetos a serem executados por esta área:

- Melhoramento da qualidade da educação para todos, dando ênfase na aprendizagem e gestão participativa contextualizada. Esse processo está ligado à flexibilidade curricular e está vinculado à autonomia dos educadores;
- Incorporação de projetos e atividades relativos ao ensino das Línguas, da História e da Geografia do Mercosul;
- Constituição de uma rede de instituições que permita o intercâmbio de experiências e a criação de um banco de informação sobre educação inclusiva;
- Promoção do bilinguismo e do ensino da história regional comum;
- Consolidação de um sistema comum de compatibilização dos créditos, diplomas e níveis de escolaridade;
- Produção de materiais didáticos e experiências pedagógicas;
- Garantia da mobilidade dos estudantes.

No âmbito do ensino superior, a necessidade de espaço acadêmico regional, a melhoria de sua qualidade e a formação de recursos humanos constituem os elementos essenciais para estimular o processo de integração. A criação de um espaço comum regional para a educação superior tem um dos seus pilares no desenvolvimento de programas que irão

envolver projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio entre docentes e pesquisadores. A **cooperação interinstitucional é, neste sentido**, de fundamental importância para promover e estimular ações conjuntas de desenvolvimento de programas de graduação e pós-graduação, dentro de redes de trabalho que se comunicariam com os outros níveis educacionais.

O maior dinamismo dos educadores e a facilidade de comunicação colocam a educação como a área em que se realizam avanços concretos de integração social. Com a pressão da sociedade civil, o projeto neoliberal para a educação foi redefinido e impediu-se que as reformas educacionais executassem todas as recomendações que o Banco Mundial emitia na década de 1980. Os índices de alfabetização são geralmente elevados, acima de 90% em todos os países com exceção do Brasil, onde o índice é de 89%. Segundo os indicadores do ODM, o tempo de escolaridade se prolongou e a taxa líquida de inscrição no ensino primário no Brasil subiu de 86% em 1990-91, para 93% em 2004 (ODM 15, 2006).

Na área da saúde, um Sub-Grupo de Trabalho, o SGT-11-Saúde, foi criado em 1996 especificamente para harmonizar as legislações e coordenar as ações nas áreas de serviços, insumos e produtos de saúde, como também na área de vigilância sanitária e epidemiológica. Diversas comissões intergovernamentais foram constituídas em seguida, com a finalidade de cuidar de inúmeros assuntos, como: políticas de medicamentos, saúde sexual e reprodutiva, gestão de riscos e redução de vulnerabilidades, saúde ambiental e do trabalhador, controle do sarampo, cólera, dengue e febre amarela, sistema de informação e comunicação em saúde, banco de preços de medicamentos etc.

Todavia, os avanços mais significativos em direção a uma integração na área da saúde estão concentrados na harmonização das regras de vigilância sanitária para a circulação dos produtos, na regulamentação da vigilância epidemiológica e na formação de um sistema de informações em saúde. São ações comuns que se tornam importantes à medida que aumente a circulação das pessoas e dos bens e serviços.

A partir do momento em que existe o livre trânsito das pessoas que podem migrar indistintamente de um país para outro, se coloca necessariamente a questão de saber que país será responsável pela seguridade social das populações migrantes. Essa responsabilidade será avaliada por meio da comparação entre os direitos e benefícios dos países de origem com os dos países hospedeiros. Se as prestações de seguridade social em geral são distintas, então de que sistema poderia se beneficiar o migrante?

Até o momento os direitos sociais dos cidadãos do MS se limitam aos territórios nacionais e não podem ser usufruídos nos países vizinhos, embora cidadãos paraguaios, uruguaios e bolivianos das áreas fronteiriças buscassem atendimento em saúde no Brasil, por meio do sistema público gratuito deste país. Municípios brasileiros arcam com o atendimento da demanda da população vizinha sem receber recursos financeiros e humanos adicionais.

A realidade das fronteiras traz determinações complexas no que se refere ao acesso à saúde na região, uma vez que os sistemas nacionais de saúde são diferenciados em termos de universalidade, equidade, modelos de cobertura e atenção, modalidades de oferta e financiamento. Enquanto o Brasil conta com o descentralizado e público Sistema Único de

Saúde (SUS), os demais parceiros do MS possuem sistemas mistos público-privados, centralizados e com baixos e variados graus de cobertura.

As zonas de fronteira são espaços privilegiados e obrigatórios para iniciar o processo de integração e harmonização e, até mesmo, de unificação dos sistemas de seguridade social. Permitem observar os dilemas concretos do atendimento, avaliar localmente o uso formal e informal dos serviços sociais, conhecer a demanda real e as condições de acesso, assim como as possibilidades de construir estratégias cotidianas de cooperação e complementação.

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MS

Teoricamente, o desafio à integração social no MS se inscreve no marco dos direitos fundamentais do homem e, portanto, leva em consideração os princípios de equidade, universalidade, participação, e descentralização. Abrange os direitos à educação, saúde, segurança, moradia, assistência e seguridade social. Cada um desses direitos requer intervenção pública em várias frentes de ação. O direito à saúde, por exemplo, somente pode ser garantido pela atuação conjunta de medidas de promoção, prevenção, recuperação e reabilitação. O direito à educação, especificamente, envolve não menos do que a possibilidade de ingresso em todos os níveis de ensino, a permanência da criança e do adolescente na escola, o acesso ao conhecimento e à formação profissional.

Em todos os direitos, para que a integração social se situe na perspectiva de elevar o nível de bem-estar das populações, a participação da sociedade civil é fundamental. A formação de uma verdadeira cidadania social supranacional, fundada em direitos sociais mínimos comuns, passa necessariamente por um processo inclusivo das políticas comuns, em conteúdos, formas e quadros institucionais. Entretanto, não se pode supor que a unificação apenas em forma e quadro institucional das políticas sociais seja suficiente para garantir benefícios sociais mínimos em sociedades em que poucos têm saneamento básico, moradia decente, plano de saúde e acesso à educação de qualidade.

Na tabela abaixo, pode-se observar uma relação negativa e lamentável entre a pobreza e o percentual da renda gasta em saúde, assim como uma relação positiva entre essas duas variáveis e as condições de saúde (expectativa de vida e taxa de mortalidade infanto-juvenil). Ela mostra, também, a disparidade que existe nestes indicadores entre os países do MS e alguns países da Europa.

Tabela 3 — Indicadores Seleccionados, 2005

Indicadores	Pib <i>per capita</i> US\$	Gasto em saúde % do Pib	Expectativa de vida ao nascimento (média: Homem-mulher)	Mortalidade infanto-juvenil (por mil)
Argentina	13.920	9,6 (2004)	74,9*	16
Brasil	8.230	8,8 (2004)	71	33 (2004)
Bolívia	2.740	6,8 (2002)	65*	65 (2004)
Chile	11.470	6,1 (2004)	78	10
Espanha	25.820	8,1	80	5
Etiópia	1.000	5,3	52	164
França	30.540	10,5	82	5
Hungria	16.940	7,9	73	8
Irlanda	34.720	7,2	79	5
Paraguai	4.970	7,7 (2004)	71*	23
Uruguai	9.810	8,2 (2004)	75	15
Venezuela	6.440	4,7 (2004)	75	21

FONTE: OMS, World Health Statistics, 2007.

* Organización Panamericana de la Salud, 2007; World Bank, 2005. Elaboração do autor.

Quanto mais distintos forem os indicadores sociais dos países associados maior será a dificuldade de harmonizar os sistemas e serviços de atendimento. No setor de saúde, observa-se uma marcada diferença nos indicadores entre os países sócios⁽¹⁰⁾, tanto no que diz respeito às doenças e às taxas de mortalidade, como no que se refere aos recursos alocados.

Tabela 4 — Mercosul: indicadores de mortalidade e de recursos alocados à Saúde

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela
Mortalidade infantil por mil	16,5 (2005)	33,0 (2005)	23,0 (2005)	15,0 (2005)	65,2 (2004)	10,0 (2005)	21,2 (2004)
Mortalidade materna por 100 mil	43,6 (2003)	73,1 (2002)	174,1 (2003)	23 (2002)	230 (99-03)	13,4 (2003)	57,8 (2003)
Gastos públicos (% PIB)	5,0	3,6	2,9	2,0	4,3	2,9	1,4
Gastos privados (% PIB)	3,9	3,6	4,1	10,4	2,9	3,8	2,7

FONTE: OPS Health Situation in Americas. *Basic Indicators*, 2005 e OMS, 2007.

(10) Indicadores nacionais que ocultam as diferenças regionais internas.

Tabela 5 — Médicos por 10 mil habitantes (2001)

Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela
32,1	20,6	5,6	39,0	7,6	11,5	20,0

FONTE: OPS Health Situation in Americas. *Basic Indicators*, 2005.

A mortalidade infantil no Brasil registra uma taxa duas vezes maior do que a do Uruguai e Argentina. A mortalidade materna do Paraguai é de 174 por cem mil, enquanto a do Uruguai é de 23. A população sem acesso a água potável varia também bastante, desde 2% no Uruguai a 17% no Paraguai em 2005 (comparado, no entanto, com 38% em 1990). Em 2003, a taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos ficou entre 17/1000 (Uruguai) e 34/1000 (Brasil)⁽¹¹⁾. Estes e outros dados ilustram as diferenças existentes entre os quatro países.

As divergências se acentuam nos sistemas de saúde que vigoram em cada país, assim como nos seus respectivos padrões de financiamento. O sistema brasileiro é de natureza pública, financiado por impostos e contribuições que remuneram ações e serviços de saúde nos níveis públicos e privados e pagam os medicamentos básicos e emergenciais. Os demais sistemas nacionais se organizam essencialmente em seguros privados, e as ações do setor público são muito limitadas. Os valores mais reduzidos de cobertura em toda a América Latina se encontram nos parceiros do Brasil no MS: Bolívia (35%), Paraguai (46%), Argentina (48%) e Uruguai (53%)⁽¹²⁾.

Quando as fronteiras se ampliam e os fluxos migratórios se expandem, os antigos sistemas nacionais podem passar à categoria de subsistemas de um sistema supranacional maior e mais complexo, e as relações que se estabelecem entre os sistemas sociais implicam num maior planejamento e maiores competências de gestão. No mesmo tempo, a capacidade profissional de atender à nova realidade, tanto para administrar o sistema, como para assegurar um atendimento social mínimo, tropeça contra a escassez dos recursos humanos e a sua concentração nas zonas urbanas e nas áreas de maior desenvolvimento econômico. A unificação das políticas sociais sofre então muitas dificuldades, como a precariedade do trabalho, a fuga dos recursos humanos para as regiões mais ricas, o deslocamento dos usuários e a consequente desigualdade no acesso aos direitos. Isso mostra como as desigualdades socioeconômicas e sanitárias têm forte expressão territorial e evidencia a importância de políticas regionais de intervenção pública.

O exemplo da construção da UE revela que o processo de unificação social é muito mais complexo do que o processo de unificação nos âmbitos das políticas econômicas, comerciais e financeiras. Os avanços de integração social que se realizaram na Europa só foram possíveis na área da seguridade social depois que se abriu mão da estratégia de convergência pelo alto; quando a ideia de um modelo unificado de proteção foi substituída por políticas pontuais de reconhecimento e compensação de direitos nacionais, de equivalências e de transferências orçamentárias. Na UE os Estados-membros são praticamente os únicos responsáveis por suas políticas sociais.

(11) ODM, *idem*.

(12) Dados da CEPAL — Serie Políticas Sociales, 2005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em seus discursos, os líderes comunitários não cansam de reafirmar a necessidade de se dar corpo ao Programa de Fortalecimento do Mercosul Social, por meio de políticas econômicas e sociais inclusivas, voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade na região. Segundo os últimos dados consolidados, entre 1990 e 2003, quase todos os países do MS registraram progressos em diversos domínios sociais. Todavia, mesmo reconhecendo nos fatos algum avanço, não se pode perder de vista que os indicadores são calculados a partir de uma base reduzida de comparação, e que os resultados absolutos são notoriamente modestos e muito aquém das necessidades.

Os déficits sociais se associam às condições econômicas e culturais e à má distribuição de renda. Outras dificuldades se devem a fatores sociodemográficos que caracterizam a região, como a alta dispersão geográfica nas zonas rurais, que se traduz, diante da precariedade dos meios de transporte, pela inacessibilidade aos serviços de saúde e educação. Para além da falta de recursos e das divergências econômicas e administrativas, incidem também sobre os processos de integração os conflitos políticos e de interesses, as idiosincrasias nacionais, a força de inércia que em geral caracteriza as relações institucionais e a inexperiência dos negociadores. Enquanto isso, a maior fonte de pobreza, o desemprego estrutural, afeta crescentes contingentes de trabalhadores nos setores industriais e de agricultura familiar e alimenta a exclusão social⁽¹³⁾.

Os desafios para a integração social são grandes e, a este respeito, o MS não é único a se confrontar com obstáculos, como provam as dificuldades da União Europeia. Nesta, as limitações das políticas sociais parecem quase infranqueáveis. Palavras como unificação e convergência social desapareceram do discurso oficial. Não têm mais lugar no projeto minimalista de harmonização das políticas nacionais.

As dificuldades europeias de integração social derivam, em grande proporção, da existência na maioria dos países de sistemas de proteção sociais que são profundamente enraizados em fortes tradições culturais e históricas. No MS a situação é, todavia, diferente, devido à semelhança dos baixos índices de proteção social, cuja solução pode ser mais facilmente encontrada via ações e estratégias comuns.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL. *Serie Políticas Sociales*. 2005.

_____. *Panorama Social da América Latina*. 2004.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>> Acesso em: 14.2.2008.

EQUIS. *Equipos de Investigación Social*. Disponível em: <<http://www.geocities.com/CapitolHill/3439/>> Acesso em: 14.3.2008.

(13) 15% é a taxa média de desemprego no MS, segundo os organismos oficiais de cada país.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>> Acesso em: 23.3.2008.

HOLANDA, Enir Guerra Macedo. *A saúde no Mercosul e integração regional*. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsaud>> Acesso em: 24.2.2008.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.saude.sc.gov.br/cidadao/cartilha_SUS.doc> Acesso em: 14.2.2008.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <<http://www.indec.mecon.gov.ar/>> Acesso em: 21.6.2008.

LUCCHESI, Geraldo. *Políticas sociais integradas*. Questões estratégicas da integração regional para as políticas e sistemas de saúde no Mercosul. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsaud>> Acesso em: 24.2.2008.

GALO, Edmundo; COSTA, L. (orgs.). *Sistema integrado de saúde do Mercosul: SIS — Mercosul uma agenda para integração*. Ministério da Saúde Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde, 2004.

ODM 15. Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, 2006. Disponível em: <<http://www.objectivo2015.org/odm/present/obj1present.shtml>> Acesso em: 29.3.2008.

OMS. Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <<http://www.who.int/countries/chl/fr/>> Acesso em: 26.3.2008.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Disponível em: <<http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm>> Acesso em: 15.3.2008.

PAOLO, L. J. Di Pietro. *La dimensión social del Mercosur*: recorrido institucional y perspectivas. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/>> Acesso em: 16.12.2007.

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM SAÚDE DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosulsaude.org/portugues/sgt/rosgt11/index.htm>> Acesso em: 24.3.2008.

UNDP. *Human Development Report*. 2006.

_____. *Human Development Report*. 2007/2008.

WORLD BANK. *Relatório Anual*. 2005.

A APLICAÇÃO DE SALVAGUARDAS GERAIS NO CONTEXTO DE PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Adriana S. Benatti^(*)

Resumo: O artigo trata da utilização das salvaguardas gerais como mecanismo de defesa comercial no contexto de processos de integração econômica regional. As observações e conclusões consideram as medidas aplicadas pelo bloco integrado (ou por um dos membros constitutivos) em relação a terceiros mercados, ou seja, como política de comércio exterior em relação a terceiros mercados.

Palavras-chave: Salvaguardas Gerais, Processos de Integração Econômica Regional, Política de Comércio Exterior.

Abstract: The subject of this paper is the application of general safeguards as a trade remedy mechanism in the context of regional economic integration processes. The observations and conclusions consider the measures applied by the countries as a unit (or one of the members) against third markets, in other words, as foreign trade politic considering third markets.

Keywords: General Safeguards, Regional Economic Integration Processes, Foreign Trade Politic.

(*) Aluna do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina — PROLAM — Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* adriana.benatti@gmail.com. Recebido em: 4.9.08 e aceito em: 20.11.08.

INTRODUÇÃO

Quando da criação do General Agreement on Tariffs and Trade — GATT, em 1947, concomitantemente à elaboração de mecanismos de regulação do comércio internacional, com o objetivo de potencializar e incrementar as trocas entre as nações, possibilitando um crescimento pautado no liberalismo econômico e na eliminação das distorções e restrições entre os membros, previu-se, fundamentalmente, três instrumentos de defesa comercial, para coibir práticas desleais entre os países envolvidos. Foram eles: Medidas Compensatórias, Direitos Antidumping e Salvaguardas.

As Medidas Compensatórias teriam por finalidade compensar o subsídio concedido no país exportador, direta ou indiretamente, à fabricação, produção, exportação ou transporte de qualquer produto cujas importações viessem causar dano à indústria de terceiros países. Seriam implementadas por meio de alíquotas *ad valorem* ou específicas, fixas ou variáveis, ou pela conjugação de ambas.

Os Direitos Antidumping materializar-se-iam por meio da aplicação de alíquotas específicas, *ad valorem* ou da combinação de ambas, nos casos em que fosse constatada a prática de *dumping* por parte dos produtores do país exportador, com o intuito de evitar ou remediar os danos materiais provocados aos produtores do país importador. Essa prática seria identificada nos casos em que uma empresa exportasse certa mercadoria a preço inferior àquele praticado para produto similar nas vendas no seu mercado interno.

As Salvaguardas, por sua vez, seriam adotadas pelos governos para resguardar temporariamente a indústria doméstica das importações crescentes, independentemente de sua procedência, que estivessem causando ou que ameaçassem causar prejuízo grave⁽¹⁾ à indústria nacional. Em outras palavras, o objetivo desta medida seria fornecer à indústria doméstica um *breathing space*, ou um período de tempo, para que ela pudesse se reestruturar, tornando o produto nacional competitivo frente ao importado.

De acordo com Thorstensen (2003), o tema Salvaguardas foi introduzido no GATT desde a sua criação, por meio do artigo XIX. Todavia, esse dispositivo veio apenas reproduzir a legislação norte-americana sobre o tema. A inexistência de regulamentação deste artigo dava margem a dificuldades de interpretação e incertezas em sua aplicação, permitindo que os países recorressem às medidas da chamada *gray área* (ou área cinzenta), especialmente aos acordos de restrição voluntária às exportações — os quais eram, em verdade, imposições baseadas em ameaças ou retaliações dos países desenvolvidos e com maior poder de barganha sobre os exportadores subdesenvolvidos. A preocupação concernente à área cinzenta levou à inclusão da premência de um código sobre Salvaguardas na Declaração Ministerial que precedeu a Rodada Tóquio do GATT, em 1973. (THORSTENSEN, 2003, p. 151)

Diante do insucesso em lograr um Acordo ainda durante a Rodada Tóquio, regulamentou-se, já na Rodada Uruguai, 1986-1994, a aplicação das Salvaguardas previstas no art. XIX do GATT como medidas de proteção, bem como se proibiu o uso de acordos de restrição às exportações, que resultavam de acordos bilaterais administrados entre um

(1) Entendido como enfraquecimento geral e significativo das atividades de determinado setor da economia.



país importador e outro exportador para que fosse evitado o uso de medidas de proteção como Antidumping e Direitos Compensatórios. (THORSTENSEN, 2003, p. 151)

Firmou-se, então, o chamado Acordo sobre Salvaguardas⁽²⁾, apresentando definições mais claras acerca dos conceitos de aumento de importações, prejuízo grave e indústria nacional. Adicionalmente, ele instituiu a exigência de investigações prévias, estabeleceu prazo máximo para a vigência das medidas, conferiu tratamento favorável aos países em desenvolvimento, proibiu a adoção das restrições voluntárias às exportações e outros acordos de organização de mercado, disciplinou os procedimentos de notificação e consulta entre os membros e criou o Comitê sobre Salvaguardas. Convencionou-se, por fim, que tal Acordo trataria das Salvaguardas Gerais, excetuando-se as de caráter Transitório e as Especiais. (BROGINI, 2002, p. 255)

Como colocaram Brogini e Goyos Jr., as Salvaguardas Transitórias seriam aplicáveis aos produtos têxteis e de vestuário não incorporados ao GATT 1994 e para os quais haveria sido reservado o direito dos países recorrerem aos termos do Acordo sobre Têxteis e Vestuário⁽³⁾. Esse acordo estabeleceu um regime de exceção para a adequação do setor às novas regras do comércio internacional e proibiu a aplicação do Acordo sobre Salvaguardas às Salvaguardas Transitórias. As Salvaguardas Especiais, por sua vez, foram previstas no art. 5º do Acordo sobre Agricultura da OMC e podem ser implementadas contra as importações de produtos agropecuários abrangidos pelo Acordo e indicados como produto objeto de concessão, existindo sobre ele compromissos de acesso a mercado. (BROGINI, 2002, p. 206-261; GOYOS JUNIOR, 2003, p. 99-100)

Cabe destacar alguns dos principais aspectos de distinção entre as Salvaguardas Gerais e os Direitos Antidumping. Um deles seria que a aplicação do último não ocorre em resposta a práticas desleais de comércio, tais como o *dumping*, e sim por deficiências de competitividade da indústria nacional. Adicionalmente, as Salvaguardas restringem as importações provenientes de todas as origens, além de exigirem o comprometimento da indústria nacional, junto ao governo nacional aplicador da medida, em adotar um programa visando ao aprimoramento e ao incremento de competitividade — algo próximo a um programa de ajuste. (BARRAL, 2000, p. 140; BENKE, 2003, p. 6)

A despeito da existência de Salvaguardas Transitórias e Especiais, por razões de delimitação da abrangência da questão a ser abordada, este artigo limita-se a tratar das Salvaguardas Gerais no contexto de Processos de Integração Econômica Regional — PIER. Ademais, as considerações expostas dizem respeito às Medidas de Salvaguarda aplicadas pelo bloco integrado (ou por um de seus membros constitutivos) em relação a terceiros mercados, e não intrabloco. Em outras palavras, a aplicação da medida será aqui tratada como política de comércio exterior do bloco ou de um de seus membros em relação a terceiros mercados.

O interesse pelo desenvolvimento do tema justifica-se pela importância crescente dos mecanismos de defesa comercial no sistema internacional e pelo incremento dos PIER,

(2) Internalizado pelo Brasil por meio do Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994, e regulamentado pelos Decretos n. 1.488, de 11 de maio de 1995 e n. 2.667, de 10 de julho de 1998.

(3) Assim como o Acordo sobre Salvaguardas, o Acordo sobre Têxteis e Vestuário foi instituído no âmbito da Organização Mundial do Comércio — OMC.

os quais incitam o surgimento de questionamentos relativos à utilização desses instrumentos por membros de países que participem de iniciativas dessa monta.

Na primeira parte deste artigo, encontram-se algumas palavras acerca do conceito e da aplicação das Medidas de Salvaguarda, pautadas nas tratativas desenvolvidas junto à Organização Mundial do Comércio — OMC. Em seguida, breves colocações acerca dos PIER são realizadas para, finalmente, traçarem-se comentários e observações relativos à utilização do instrumento por participantes de processos desse tipo.

MEDIDA DE SALVAGUARDA GERAL: CONCEITO E APLICAÇÃO

Com o intuito de contextualizar o instrumento de defesa comercial, discorrer-se-á brevemente acerca do conceito e da aplicação das Salvaguardas Gerais. Tais medidas são utilizadas em ocasiões em que o aumento da importação de determinado produto cause ou ameace causar prejuízo grave aos produtores domésticos em determinado mercado nacional, sendo aplicadas com a finalidade de aumentar temporariamente a proteção da indústria doméstica para que ela ajuste e recupere sua competitividade.

Elas têm caráter de urgência, temporalidade e são empregadas proporcionalmente ao necessário para prevenir ou remediar o prejuízo grave e facilitar o ajustamento da indústria nacional. (BROGINI, 2002, p. 252)

Pinheiro e Guedes destacam que as Salvaguardas seriam úteis, em uma primeira análise, aos países de tradição protecionista que estão na fase de abertura comercial, já que elas permitem que as indústrias locais se adaptem à concorrência externa; aos setores que perderam competitividade em âmbito internacional, vez que as Salvaguardas podem evitar o desemprego em massa e possibilitar que a mão de obra se adapte e consiga ser transferida para outro setor da economia; e aos países com problemas de balanço de pagamentos, cabendo sim a implementação de Salvaguardas generalizadas. (PINHEIRO, GUEDES, 1998, p. 330)

A aplicabilidade da medida estende-se a todos os produtos industrializados e também aos produtos têxteis e agropecuários já integrados ao GATT 1994. A efetiva implementação, dada pelo estabelecimento de quotas às importações ou pela elevação de tarifas⁽⁴⁾, deve ser precedida por investigação pública, cabendo à autoridade competente do país prejudicado constatar a ocorrência do aumento das importações, de prejuízo grave ou ameaça de prejuízo à sua indústria e de nexo causal entre tais elementos.

Na investigação para determinar se um aumento das importações causou, ou ameaça, causar grave prejuízo à indústria doméstica, as autoridades devem avaliar todos os fatores relevantes de natureza objetiva e quantificável que tenham relação com a situação daquela indústria, em particular: a taxa e o valor do aumento das importações, em termos relativos e absolutos, a participação no mercado doméstico tomada pela importação, as mudanças nos níveis de venda, produção, produtividade, capacidade utilizada, lucros e perdas e emprego”. (THORSTENSEN, 2003, p. 152)

(4) Alíquotas essas que podem ser *ad valorem*, específicas ou se configurarem na conjugação de ambas, conforme mencionado oportunamente.

Dentre as obrigações pertinentes àquele que se pretende aplicador de Salvaguarda, cabe manter um nível de concessões com os países exportadores afetados pela medida. Para tanto, permite-se o estabelecimento de acordos que prevejam a maneira mais adequada de compensação comercial pelos efeitos indesejados da aplicação do referido instrumento. Vale ressaltar que, na eventualidade de não haver acordo, os países exportadores podem suspender concessões ou outras obrigações substancialmente equivalentes em relação ao país importador.

Outra obrigação inerente ao interessado na aplicação está relacionada às notificações e consultas⁽⁵⁾. As notificações são dirigidas ao Comitê de Salvaguardas da OMC e devem ocorrer quando do início de um processo de investigação, da constatação de prejuízo ou ameaça de prejuízo à indústria nacional provocado pelo aumento das importações e da decisão pela aplicação ou prorrogação de uma Salvaguarda. As consultas, por sua vez, devem ocorrer antes da aplicação da medida⁽⁶⁾.

Finalmente, a aplicação de uma Salvaguarda deve se basear no princípio de não seletividade, o qual estabelece que a medida será aplicada ao produto importado, independentemente de sua procedência⁽⁷⁾. Esse princípio, derivado do Princípio da Nação Mais Favorecida, é um dos pilares do Acordo sobre Salvaguardas e já havia sido previsto no art. XIX do GATT 1947. É nesse contexto que se encaixa a discussão a qual o presente artigo pretende explicar⁽⁸⁾.

BREVES PALAVRAS ACERCA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

As iniciativas de integração econômica regional são, geralmente, motivadas pelo desejo dos países envolvidos em aumentar a articulação de suas cadeias produtivas, elevar o comércio com os demais parceiros, ampliar a escala e a produtividade da indústria doméstica e incrementar suas economias nacionais. Seria possível dizer que a integração econômica regional, se bem constituída, possibilitaria a ampliação de mercados, a especialização regional (ideia de vantagens comparativas), maior eficiência na industrialização, a ampliação das exportações industriais e a ampliação do poder de barganha no cenário internacional (por meio da criação de infraestrutura e instituições), dentre outros benefícios.

A integração teria início a partir da eliminação de tarifas de importação intrabloco (livre-circulação de bens), passando pela constituição de uma tarifa externa comum e pela coordenação e confecção de políticas macroeconômicas, contando com a livre mobilidade

(5) Conforme art. 12 do Acordo sobre Salvaguardas.

(6) Como assinala Brogini, as notificações têm por finalidade permitir que os países defendam seus interesses e solicitem a realização de consultas, além de assegurar a compatibilidade das medidas e o seu efetivo controle. As consultas têm por objetivo examinar as informações fornecidas nas notificações, bem como possibilitar a realização de um entendimento prévio acerca da compensação estipulada no art. 8.1 do Acordo sobre Salvaguardas. (BROGINI, 2000, p. 37-39)

(7) Nos termos do art. 2.2 do Acordo sobre Salvaguardas.

(8) Interessante ressaltar que o art. 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas, visando a proporcionar um tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento, estabelece uma exceção ao princípio da não seletividade: "não se aplicarão medidas de salvaguarda contra produto procedente de país em desenvolvimento quando a parcela que lhe corresponda nas importações efetuadas pelo Membro importador do produto considerado não for superior a três por cento, contanto que os países em desenvolvimento Membros com participação nas importações inferior a três por cento não representem em conjunto mais de nove por cento das importações totais do produto em questão".

de bens, pessoas e serviços. Em alguns casos chegaria mesmo à adoção de uma moeda única. O avanço dos processos de integração implicaria, conseqüentemente, na busca pela estabilidade cambial do bloco de países, na harmonização de legislações entre os membros e na coordenação das políticas macroeconômicas, entre outros aspectos.

A observação relativa à boa/plena constituição da integração econômica regional é válida justamente pelo fato de ser ela o fator condicionante do sucesso do avanço das economias e da concretização ou não da interdependência entre elas. Raul Prebisch, pensando na constituição de um Mercado Comum na América Latina, assinalou, ainda em 1959, que:

O desenvolvimento das exportações industriais para o resto do mundo poderá ser uma das conseqüências derivadas do mercado comum, ainda que não constitua seu objetivo primordial, direto e imediato. Esse objetivo é duplo: (a) desenvolver intensamente as exportações industriais de cada um dos países latino-americanos para os demais; e (b) dar um forte estímulo ao comércio tradicional de produtos primários, a fim de manter dentro dos limites de uma economicidade razoável a política nacional de substituição de importações. (...) O mercado comum lhe [a um país] dará (...) outra alternativa: desenvolver exportações industriais para os outros países da América Latina, a fim de adquirir neles os produtos que, de outro modo, ver-se-ia forçado a substituir. Dessa maneira, em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo. (PREBISCH, 1959 in BIELSCHOWSKY, 2000, p. 361-362)

A princípio, os diferentes níveis do processo integracionista revelam o grau de interdependência e complementaridade das economias envolvidas⁽⁹⁾. Logicamente, devido à complexidade das questões a serem tratadas, nem sempre a denominação da etapa do processo corresponde por completo à situação de relacionamento e proximidade em que se encontram as economias. Costumeiramente, as iniciativas partem da criação de Zonas de Livre Comércio que, paulatinamente, caminham para Uniões Aduaneiras, Mercados Comuns e, no limite, Uniões Econômicas/Políticas.

Na Zona de Livre Comércio, tida como a primeira etapa do processo, os membros contam, basicamente, com a eliminação progressiva das tarifas de importação e das ditas barreiras não tarifárias entre os países, o que implica na livre circulação de bens industriais e não industriais. Na segunda etapa, quando da constituição de uma União Aduaneira, além da livre-circulação de bens, por conta do objetivo em estabelecer uma política comercial comum, adotam-se os mesmos patamares tarifários (adesão a uma tarifa externa comum, conhecida como TEC). A terceira etapa, o Mercado Comum, pressupondo já o estabelecimento dos aspectos característicos da etapa anterior, vem acrescentar ao relacionamento das

(9) A respeito do grau ou nível de integração entre os países, existem diferentes indicativos empíricos considerados pelos estudiosos como aspectos medidores, tais como os volumes de comércio ou a mobilidade de fatores.

economias membro a livre circulação de pessoas e serviços. Por fim, a União Econômica/Política, além das características do Mercado Comum, concede espaço à criação de uma moeda única ao bloco.

Considerando a constituição de Uniões Aduaneiras, Brogini assinalou que:

A integração de países para a formação de uma UA [União Aduaneira] não é de fato um processo simples. Além da vontade política, fator inicial, faz-se necessário que os países constitutivos se comprometam em harmonizar suas políticas que afetam o comércio internacional de bens, em tudo o que pode vir a atingir sua livre circulação: procedimentos aduaneiros, barreiras tarifárias e não tarifárias, comércio exterior, etc. Mas o fundamental neste processo é que os países constitutivos estabeleçam um cronograma de liberalização que possibilite sua realização equilibrada, tendo-se em vista especialmente os setores mais sensíveis de cada economia integrante, aqueles que reclamam maior tempo para ajustes a fim de poderem enfrentar a concorrência que resultará da livre-circulação de bens após a formação da UA. (BROGINI, 2002, p. 58-59)

Logicamente, esse raciocínio pode ser estendido para toda a evolução que segue a formação de Uniões Aduaneiras, a saber o Mercado Comum e a União Econômica/Política. Enfatiza-se que as motivações para a integração tendem a conduzir os países a patamares que atendam às suas expectativas. Em outras palavras, não necessariamente uma Zona de Livre Comércio alcançará o *status* de União Aduaneira se, já no primeiro estágio de aproximação, os membros tiverem obtido os benefícios econômicos/políticos/sociais esperados.

Assim, considerando ser o patamar do processo de integração um indicador importante a respeito do grau de proximidade e coordenação das economias envolvidas, em uma primeira abordagem alguns observadores poderiam afirmar que quanto mais alto o nível do processo, mais lógico seria trabalhar com investigações para a aplicação de Salvaguarda baseadas em análises do bloco, como um ente econômico único. Como veremos, entretanto, há alguns outros fatores a verificar.

É nesse contexto de intensificação e acirramento das trocas comerciais e de aproximação entre as economias integrantes que surge a questão da utilização de instrumentos de defesa comercial, especificadamente Salvaguardas Gerais, em relação a terceiros mercados.

SALVAGUARDAS E PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Com o objetivo de discorrer a respeito dos aspectos relevantes acerca da utilização de Medidas de Salvaguarda por parte de membros de PIERs, as questões aqui levantadas serão ilustradas por meio de referências ao Painel solicitado pela Comunidade Europeia junto à OMC que tratou da imposição de Salvaguarda por parte da Argentina às importações de calçados⁽¹⁰⁾. Já de início, é importante dizer que, em diversos aspectos relativos ao

(10) Tal painel, adotado em 12 de janeiro de 2000, foi solicitado pela Comunidade Europeia e tratou de Medida Provisória e Medida Definitiva de Salvaguarda imposta pela Argentina nas importações de calçados. Como terceiras partes, participaram o Brasil, Indonésia, Paraguai, Uruguai e Estados Unidos (Consultar documento WT/DS121/AB/R, disponível em: <www.wto.org>).

tema apresentado, não há consenso entre os estudiosos, tampouco entre os agentes de mercado e que, por essa razão, optou-se em apresentar as considerações feitas pelo Comitê analisador da OMC.

Essencialmente, três questões serão abordadas, a saber: (a) aplicação da Salvaguarda individual ou em bloco; (b) exclusão dos membros do bloco da incidência de quotas e sobretaxas concernentes à medida; e (c) utilização de dados econômico-comerciais do bloco nas investigações.

A primeira delas, remeter-se-ia à determinação do “agente implementador” da Salvaguarda. Considerando o disposto no art. 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas referente às particularidades e individualidades de cada uma das economias envolvidas no PIER⁽¹¹⁾, pode-se entender que um país-membro, partindo da identificação da necessidade da aplicação de Salvaguarda, contaria com a possibilidade de implementar unilateralmente a medida. Entretanto, considerando que a Salvaguarda pressupõe a existência de obstáculos à competitividade da indústria nacional (algo como uma “ineficiência”), seria logicamente razoável pensar em envolver os demais membros diante do pressuposto de que as economias são integradas e, portanto, as dificuldades de competitividade dizem respeito a todas. Deve-se, todavia, atentar para a constatação dos obstáculos comuns ao processo já que, considerando as deficiências inerentes à integração das cadeias produtivas, é possível que a justificativa para a aplicação da medida pelo bloco caia por terra. Uma outra dificuldade da atuação em bloco seria a necessária existência de instituições intergovernamentais bem articuladas e legitimadas para a boa coordenação e troca de informações entre os países interessados.

Esse apontamento surge no contexto do princípio de não seletividade, rogado pelo Acordo de Salvaguardas Gerais. Como quis Brogini, “Um outro ponto referente ao princípio da não seletividade diz respeito à sua aplicação ou não entre membros de acordo comercial regional (...). Ainda não existe consenso a respeito, mas a recomendação da OMC é de que deve haver um certo paralelismo entre as investigações e a aplicação das medidas, nos termos do art. 2.1 c/c art. 2.2, ambos do Acordo sobre Salvaguardas. Desse modo, e no mesmo sentido, se ao analisar as importações as autoridades competentes incluírem os produtos de todas as fontes, obrigatoriamente as medidas devem ser aplicadas contra todas elas.” (BROGINI, 2002, p. 259)

Em relação a excluir os integrantes do PIER da sujeição às quotas e às sobretaxas concernentes ao instrumento, considerar-se-iam duas frentes. Uma primeira seria aquela derivada de uma aplicação em bloco e a outra, de uma aplicação individual.

Pela lógica, a aplicação da Salvaguarda por parte do bloco só faria sentido se o mesmo, nas suas relações internas — ditas intrabloco —, fosse excluído das quotas e das sobretaxas, já que a demanda pelo instrumento de defesa comercial partiu dele como um todo, como um agente único.

(11) “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.” (Trecho do Acordo sobre Salvaguardas citado no documento WT/DS121/AB/R)



No caso da aplicação individual, excluir os demais membros do PIER da aplicação das quotas e das sobretaxas infringiria diretamente o art. 2.2 do Acordo sobre Salvaguardas, o qual dispõe que “Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source”. Entende-se que é necessário resguardar a economia nacional das importações de determinada mercadoria, independentemente de sua origem. No episódio das Salvaguardas argentinas contra as importações de calçados, o Comitê da OMC entendeu que: “a member-state-specific investigation that finds serious injury or threat thereof caused by imports from all sources cannot serve as a basis for imposing a safeguard measure on imports only from third-country sources of supply.” (WT/DS121/AB/R)

No caso em análise, o Comitê entendeu que, no contexto da nota de rodapé do art. 2.1, a investigação de um Estado-membro na qual o prejuízo grave ou a ameaça de prejuízo grave está baseada nas importações provenientes de todas as origens conduziria à imposição de Salvaguardas com base no princípio de nação mais favorecida, contra todas as origens, tanto daquelas intrarregionais quanto das extrarregionais⁽¹²⁾.

Em suma:

On the basis of this reasoning, and on the facts of this case, we find that Argentina’s investigation, which evaluated whether serious injury or the threat thereof was caused by imports from *all* sources, could only lead to the imposition of safeguard measures on imports from *all* sources. Therefore, we conclude that Argentina’s investigation, in this case, cannot serve as a basis for excluding imports from other MERCOSUR member States from the application of the safeguard measures. (WT/DS121/AB/R)

E, em complemento, o Comitê assinalou que a Argentina aplicou a Medida de Salvaguarda após conduzir uma investigação a respeito dos produtos importados ao território argentino e dos efeitos dessas importações na indústria doméstica argentina. Assim, ao aplicar a Medida com base nesses parâmetros, o país também requereu, regido pelo art. 2.2, a aplicação desse instrumento às importações de todas as fontes, inclusive daquelas provenientes de outros membros do Mercosul.

Ao final, sob a luz do art. 2º do Acordo sobre Salvaguardas e do art. XXIV do GATT, o Comitê concluiu que, no caso de uma União Aduaneira, a imposição de uma Salvaguarda somente a terceiros mercados fornecedores não se justifica com base em investigação conduzida por um único membro que tenha identificado prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave causado pelas importações provenientes de todas as origens, tanto de dentro quanto de fora do bloco. Manifestou que “(...) we make no ruling on whether, as a general principle, a member of a customs union can exclude other members of that customs union from the application of a safeguard measure.” (WT/DS121/AB/R)

Assim, excetuar da aplicação das tarifas e do cumprimento das quotas os membros do bloco do qual o país interessado faz parte seria uma clara infração ao princípio de não

(12) No Documento WT/DS121/AB/R, assinala-se que: “(...) Thus, in the light of the context of the footnote to art. 2.1, a member-state-specific investigation in which serious injury or threat thereof is found based on imports from all sources could only lead to the imposition of safeguard measures on a MFN-basis against all sources of intra-regional as well as extraregional supply of a customs union”. (WT/DS121/AB/R)

discriminação, fundamental nas tratativas desenvolvidas ao amparo da OMC. Ademais, ainda que se argumente que os próprios processos de integração regional são, por si só, uma exceção ao princípio da não discriminação — ou à cláusula da nação mais favorecida —, eles se justificam pelo art. XXIV, que trata exclusivamente da criação de áreas de preferências comerciais.

Outra questão alvo de dissenso refere-se à possibilidade do interessado na aplicação de Salvaguardas, sendo membro de um PIER, utilizar-se de dados e informações concernentes ao comércio do bloco, ou seja, considerar as transações comerciais realizadas por ele e pelas indústrias de seus parceiros para fins de investigação. Ora, se a indústria de certo país necessita de uma Salvaguarda dita “individual”, ainda que ele seja parte de uma iniciativa de integração econômica, não se justifica o desejo de considerar os dados de outras indústrias além de suas fronteiras. Isso porque o prejuízo grave ou a ameaça de prejuízo grave, por ser constatado na indústria nacional do interessado, deve, logicamente, ser comprovado com dados que refletem única e exclusivamente a situação da mencionada indústria já que, teoricamente, não há prejuízo nas demais. Logo, conclui-se que as economias não estão satisfatoriamente integradas, já que se essa fosse uma verdade, o prejuízo seria identificado ao longo das cadeias produtivas do bloco.

No que concerne à utilização de dados, variáveis e constatações para fins de investigação, uma vez mais vem à tona a observação referente à caracterização do processo de integração. Se a integração for suficientemente coesa, faz sentido pensar em utilizar os dados de um país e estender a aplicação da medida para os demais, vez que, de tão conectadas, as economias se refletiriam e a utilização dos números de um membro tornar-se-ia, em verdade, uma amostragem fiel da situação vivenciada pelo bloco. Assim, partindo do pressuposto de que o patamar do processo de integração revele-se um indicador importante a respeito do grau de proximidade e coordenação das economias envolvidas, entende-se que quanto maior o nível do processo, mais sentido faz pensar em trabalhar com investigações baseadas em análises do bloco.

Entretanto, considerando todas as reais dificuldades da coordenação de informações e da imperfeita integração entre as cadeias produtivas inerentes ao PIER, o Comitê da OMC avaliou, durante a análise do painel aberto pela Comunidade Europeia em relação às medidas aplicadas pela Argentina às suas importações de calçados, que todos os aspectos relevantes da investigação devem ser conduzidos pelo interessado na aplicação do instrumento, com base no incremento das suas importações e do prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave em seu território⁽¹³⁾.

No que tange à aplicação em bloco, como o próprio Comitê assinalou, entende-se que quando uma União Aduaneira aplica uma Medida de Salvaguarda (como uma *single unit*),

(13) “Article 4.1(c) defines ‘domestic industry’ as meaning ‘the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a Member (...)’.” (WT/DS121/AB/R)

“Taken together, the provisions of arts. 2.1 and 4.1(c) of the Agreement on Safeguards demonstrate that a Member of the WTO may only apply a safeguard measure after that Member has determined that a product is being imported into its territory in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to its domestic industry within its territory. According to arts. 2.1 and 4.1(c), therefore, all of the relevant aspects of a safeguard investigation must be conducted by the Member that ultimately applies the safeguard measure, on the basis of increased imports entering its territory and causing or threatening to cause serious injury to the domestic industry within its territory.” (WT/DS121/AB/R)

todas as variáveis necessárias à determinação do prejuízo grave devem estar baseadas nas condições verificadas na economia do bloco como um todo. E, da mesma forma, quando uma medida é aplicada por um Estado-membro, as variáveis a analisar quando das investigações prévias devem refletir as condições dessa economia e a medida deve se limitar a ela⁽¹⁴⁾.

PERCEPÇÕES

Como apontou Thorstensen, um dos pontos levantados em meio às discussões do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio no que tange às implicações das questões sistêmicas aos acordos regionais para o comércio internacional, em especial nos aspectos que não estão definidos no art. XXIV do GATT, foi a aplicação de Medidas de Salvaguarda ou Direitos Antidumping entre os membros de um acordo regional.

A questão que se coloca é se uma vez estabelecido o acordo, as partes podem usar medidas de salvaguarda ou antidumping entre elas, ou se essa prática estaria violando o requisito de eliminação de direitos e outros regulamentos de restrição ao comércio. Além dessa questão, existe outra, relacionada à imposição de direitos antidumping ou de salvaguarda por apenas um membro do acordo contra um terceiro país, e se esse direito deve ser também assumido pelos demais membros do acordo contra terceiros países. (THORSTENSEN, 2003, p. 245)

No que se refere às três questões levantadas ao longo do texto, apreende-se que a aplicação de Salvaguarda por um bloco econômico é justificável apenas se a integração entre os membros constituintes for suficientemente coesa a ponto de fundamentar a análise das variáveis econômicas como um todo. Entretanto, considerando as dificuldades inerentes ao processo integracionista, em muitos casos, o caminho mais viável é a investigação e a adoção da Salvaguarda pelo Estado-membro interessado, de maneira individual. Exemplo disso foi o caso utilizado como modelo ilustrativo, no qual a Argentina, mesmo participando do Mercosul, aplicou Salvaguarda às suas importações de calçados, sem acarretar implicação alguma para os demais membros do bloco. Entende-se que, com base no princípio da não discriminação, os membros do PIER ao qual pertence o país interessado na Medida não devem ser excluídos do cumprimento da Salvaguarda.

Por um lado, algum observador poderia levantar o fato de que a exclusão do cumprimento às restrições impostas pelo Estado-membro aplicador da Salvaguarda seria oportuna já que a aplicação da medida aos demais constituintes do PIER contrariaria o propósito maior do bloco, qual seja, liberalizar a circulação de bens. Contudo, por outro, por identificar a necessidade de resguardar um setor de determinada economia da concorrência internacional — inclusive dos parceiros, já que as cadeias produtivas não se encontram

(14) "When a customs union applies a safeguard measure as a single unit, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof under this Agreement shall be based on the conditions existing in the customs union as a whole. When a safeguard measure is applied on behalf of a member State, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof shall be based on the conditions existing in that member State and the measure shall be limited to that member State. Nothing in this Agreement prejudices the interpretation of the relationship between art. XIX and paragraph 8 of Article XXIV of GATT 1994." (WT/DS121/AB/R)



absolutamente integradas — e pelo princípio da não discriminação, avalia-se que não há justificativa para a exclusão dos demais membros do cumprimento à medida adotada.

Ademais, em consonância ao parecer do Comitê da OMC em relação ao Paineis exposto, infere-se que a utilização dos dados dos membros do bloco, como um todo, deve se dar apenas nas ocasiões em que as investigações estiverem sendo levadas a cabo pelo bloco, como uma unidade. Se existe oportunidade para a instituição de Salvaguarda para o bloco, deve-se sim utilizar dados e variáveis de todos os membros, já que o prejuízo grave, ou a ameaça de prejuízo grave, foi constatado nas indústrias nacionais dos membros como um todo.

Pelo exposto, observou-se que a aplicação de Salvaguardas Gerais pelo Bloco só é possível a partir de Uniões Aduaneiras, já que em Zonas de Livre-Comércio, por definição, não haveria iniciativas para a coordenação de políticas comuns de comércio — apenas livre-circulação de bens. Brogini argumenta que “Sobre as regulamentações (...), imagine-se que cada país constitutivo disponha de um sistema de nomenclaturas ou certificação de produtos absolutamente distinto, ou que as respectivas legislações aduaneiras contemplem critérios de isenções totalmente diferentes. Isto tudo reclama uma aproximação, uma busca de identidade, tanto no âmbito das normas materiais (definição de princípios e critérios de aplicação) quanto no da condução dos procedimentos tendentes à aplicação dessas normas, porque também são condições para a formação da UA [União Aduaneira] perfeita.” (BROGINI, 2000: 74)

Avaliou-se, nesse sentido, que quanto mais avançado for um PIER, maior a probabilidade de aplicação de Salvaguarda “em bloco”, exatamente pela já existência de tratativas comuns acerca de aspectos comerciais, inclusive da aplicação de instrumentos de defesa comercial, e pela necessária existência de instituições intergovernamentais⁽¹⁵⁾ necessárias ao desenrolar das investigações e à implementação e acompanhamento das quotas e sobretaxas.

Já a aplicação de Salvaguardas Gerais por um integrante de PIER (iniciativa individual), levada a cabo de maneira mais simplificada, não deveria considerar os dados do Bloco e tampouco excluir os demais membros da aplicação das quotas e sobretaxas concernentes à implementação da medida. Partindo do pressuposto que o país necessita de uma Salvaguarda para resguardar determinado setor de sua economia ainda não suficientemente competitivo em âmbito internacional, esse mesmo setor ainda não se encontra em condições para incrementar ou potencializar um processo de aproximação e interdependência com as economias do bloco.

O ideal, portanto, seria que o processo de interligação das cadeias produtivas do setor beneficiado pela Salvaguarda fosse inteiramente normalizado após o período de adaptação à concorrência. Vale ressaltar que a aplicação da Salvaguarda Geral não afetaria de maneira substancial o PIER em si, independentemente do seu grau de evolução, vez que o processo como um todo envolveria outros aspectos de relevância — tais como coordenação de políticas fiscais, monetárias, de legislações, etc. — que, no limite, sofreriam apenas efeitos indiretos e de baixo impacto das restrições comerciais impostas pela medida.

(15) Supranacionais, no limite da União Econômica/Política.

Refletindo acerca do Mercosul, na atualidade, devido ao grau insatisfatório de integração entre as indústrias da região, não é possível fundamentar com facilidade a utilização de Salvaguarda pelo bloco. Entretanto, havendo insistência e empenho em desenvolver investigações para a verificação de prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave nas economias do bloco, reconhece-se que haveria uma importante aproximação entre os empresários e os governos dos diferentes países, em resposta ao esforço de coordenação.

Deve-se considerar, todavia, que as probabilidades de encontrar interesses verdadeiramente comuns seriam baixas, já que tais interesses estariam condicionados ao sucesso da integração entre as economias. Isto posto, a dedicação na coordenação para a aplicação de Salvaguardas pelo bloco poderia ser visto como um sinal importante de que as economias estariam dispostas a se aproximarem, de fato.

Finalmente, infere-se que as iniciativas acerca da aplicação de Salvaguarda para determinado setor econômico do membro de um PIER fornecem, em verdade, indicadores relevantes acerca do real grau de integração das cadeias produtivas dos constituintes do bloco, podendo sim ser consideradas como mais um aspecto na medição do sucesso das iniciativas integracionistas. A aplicação individual ou pelo bloco, a exclusão dos membros do cumprimento das restrições impostas pela medida e a utilização dos dados econômicos dos demais membros dependem, ampla e fundamentalmente, do nível de integração alcançado pelos países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSA, Bella. *Teoria da integração econômica*. 2. ed. Portugal: Clássica, 1972.
- BARRAL, Welber Oliveira. *Dumping e comércio internacional: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BENKE, Rafael. Antidumping e antitruste: na busca do antídoto contra a confusão. *Revista de Direito Internacional e Econômico*, Síntese/INCE, Porto Alegre, v. I, n. 4, jul./set. 2003.
- BIELSCHOWSKY, Ralph. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. São Paulo: Record, 2000. v. I.
- BROGINI, Gilvan. Damiani. *Medidas de salvaguarda e uniões aduaneiras*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- _____. Medidas de salvaguarda. In: BARRAL, W. O. (org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- FONSECA, Pedro Paulo C. Defesas comerciais: um estudo jurídico das medidas legais internacionais de regulamentação do comércio multilateral e seus efeitos reais atuais. *Revista de Direito Internacional e Econômico*, Síntese/INCE, Porto Alegre, v. 2, n. 6, jan./mar. 2004.
- GOYOS JÚNIOR, Durval Noronha et al. *Tratado de defesa comercial: antidumping, compensatórias e salvaguardas*. São Paulo: Observador Legal, 2003.
- OLIVEIRA, Eveline. Medidas de salvaguarda. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande do Sul, n. 47, 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2605>.



PINHEIRO, Silvia; GUEDES, Josefina. Salvaguardas no comércio internacional. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta Azevedo (coord.). *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?* A OMC e o Brasil. São Paulo: LTr, 1998.

PIRES, Adilson Rodrigues. *Práticas abusivas no comércio internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio*. As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

Websites consultados:

www.wto.org.br

www.mdic.gov.br

www.ambito-juridico.com.br



PERSPECTIVAS PARA UN MODELO DE DESARROLLO ALTERNATIVO PARA EL CONO SUR

Alexis Saludjian^(*)

Resumen: Las últimas elecciones presidenciales en Brasil y Argentina (en 2002 y 2003 respectivamente) eran presentadas como momentos políticos propicios a cambios. Los programas electorales de los candidatos que ganarían posteriormente las elecciones (sobre todo en Argentina) prometían en el discurso una ruptura a la altura de las crisis y de los problemas causados por el neoliberalismo triunfante del Consenso de Washington. Por eso parece necesario hacer un balance de las acciones gubernamentales de los dos presidentes ya en pre-campaña para las próximas elecciones (2006 y 2007). Insistiremos sobre la temática de la integración regional. Después de la Cumbre de Mar del Plata en diciembre 2005, de la Cumbre de Córdoba en Julio 2006 y de la incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, aparecen nuevos interrogantes sobre el tema de la integración regional y del modelo de desarrollo. ¿Cuál será el equilibrio de las fuerzas entre los diversos actores económicos y políticos en la nueva configuración del Mercosur? ¿Cuál es el futuro de la Creación del Banco del Sur? ¿Simple reemplazo de las instituciones internacionales (FMI, BM, BID) ya ampliamente desacreditadas por las crisis o nueva orientación de desarrollo con homogeneidad estructural y social, como prioridad política?

Palabras-clave: Integración Regional, Modelo de Desarrollo, Vulnerabilidad Interna y Externa.

Abstract: The presidential elections in Brazil and Argentina in 2002 and 2003, respectively, were presented as appropriated political moments to implement changes. The electoral programs of the candidates who would later win the elections (especially in Argentina) were promising to break the crises and problems caused by triumphant neo-liberalism of the Consensus of Washington. So, with Kirchner's period already finished and after a longer period of Lula, it seems necessary to evaluate the governmental actions of both presidents. We insist here on regional integration matters. After the Summit in Mar del Plata in December 2005, the Summit in Cordoba in July 2006 and the incorporation of Venezuela as a Mercosur's full member, the regional integration and the model of development raise new question on the topic at hand.

Which will be the balance of the forces between the diverse economic and political actors in the new configuration of the *Mercosur*? Which is the future of the *Banco del Sur*? It will just replace the international institutions (IMF, WB, IADB) already discredited by the crises or it will be a driving force for a new economic and social development, with structural and social homogeneity as its political priority?

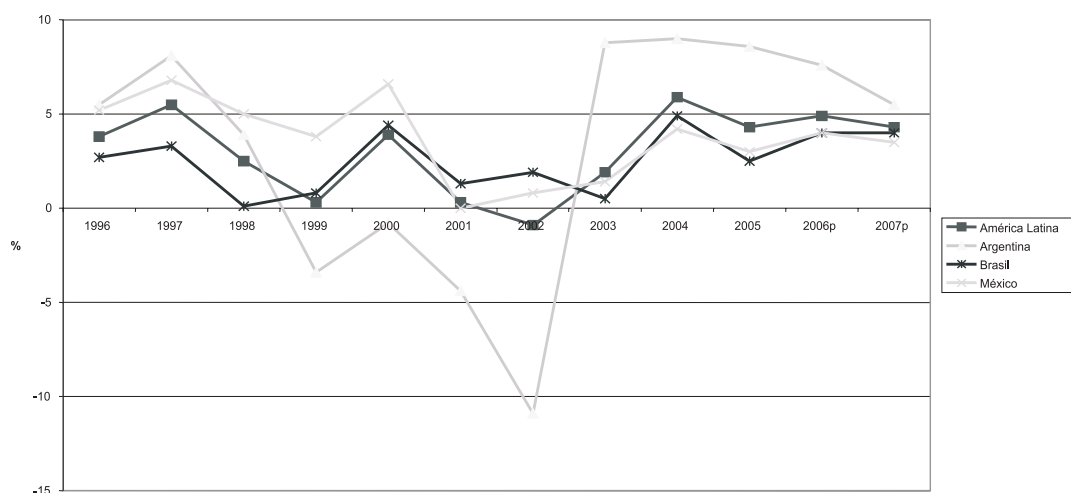
Keywords: Regional Integration, Economic and Social Development, Mercosur.

(*) Doctor en Ciencias Económicas, CEPN-Univ. Paris 13 y SEPLA, Professor Adjunto do IE-UFRJ. A la hora de escribir este texto (inicio de octubre del 2006) no se conocía el resultado de la segunda vuelta de la elección presidencial en Brasil entre Lula y Alckimin. La reelección de Lula en octubre del 2006 y la política seguida desde entonces no invalida los elementos presentados en este artículo. Una versión preliminar fue preparada ser presentada para el Simposio: Integración Regional del Congreso CEISAL 2007 "Enfoque sobre el nuevo regionalismo: entre dinámica interna y proyección internacional", Bruselas, abril 2007. E-mail: alex_saludj@yahoo.fr. Recibido em: 3.11.08 e aceito em: 2.12.08.

INTRODUCCIÓN

Según algunos economistas y centros políticos de decisiones, América latina estaría en el inicio de un nuevo ciclo de crecimiento fuerte y duradero. El caso del crecimiento de la economía argentina de casi 8% desde 2003 sería el mejor ejemplo de este nuevo ciclo de crecimiento. Brasil y México — a un nivel menor — crecen respectivamente 3,8% y 3,7% desde 2004. A la luz de la situación actual parece difícil creer que 4 ó 5 años atrás toda la región sufría una crisis profunda esencialmente tras la catástrofe argentina (1999-2002), las graves crisis políticas (consécuencias de los problemas económicos) en varios países (Bolivia, Ecuador, Venezuela) y los ataques especulativos antes de la elección de 2002 en Brasil (Gráfico 1):

Gráfico 1 — Tasa de crecimiento del PIB en América Latina 1996-2005 (en %)



Fuente: Cepal.

En este trabajo, insistiremos sobre el nivel regional de las políticas liberales de los años 1990 a través del concepto del Regionalismo Abierto o de Nuevo Regionalismo.

Este tipo de regionalismo tenía (y aún tiene) un objetivo doble: garantizar crecimiento económico sustentable y equidad social. En las dos primeras secciones presentamos los resultados después de más de 15 años de este tipo de integración económica. En la última sección, proponemos algunos elementos para otra integración económica, pero no solamente, en América latina⁽¹⁾. En la conclusión, retomamos algunos temas actuales pendientes acerca de este proceso de regionalización en América latina.

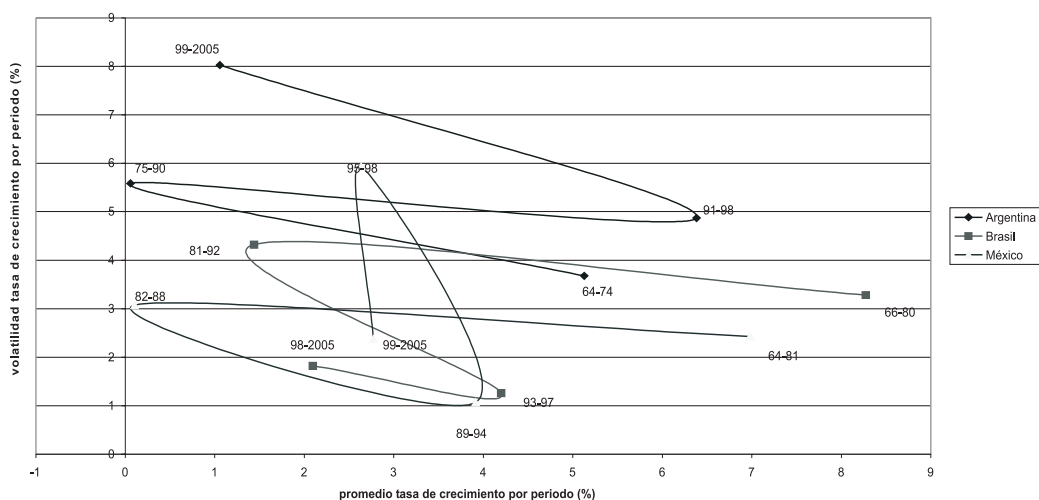
(1) El análisis que nos lleva a estas conclusiones se encuentra de forma detallada en Saludjian, 2005-2. Presentamos aquí los resultados actualizados de este trabajo.

REGIONALISMO ABIERTO AL SERVICIO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y VOLATILIDAD MACROECONÓMICA

El Regionalismo Abierto fue concebido como una oportunidad de crecimiento con equidad social (CEPAL, 1994) y como un medio para protegerse vis-à-vis de los otros bloques con lo que denominamos “red de seguridad regional”. Hemos mostrado que los elementos teóricos utilizados para llegar a tales conclusiones (favorables a este tipo de regionalismo) así como los resultados obtenidos en términos macroeconómicos de crecimiento y de mejor inserción en la economía mundial deben ser sometidos a un examen crítico para hacer avanzar el debate teórico.

Señalamos una divergencia entre Brasil y Argentina a partir de la creación del Mercosur y el carácter inestable en el Cono Sur. En realidad, la discordancia en las trayectorias de crecimiento es más antigua y estructural. Nuestros resultados muestran dos regímenes de crecimiento diferentes en Argentina y Brasil al menos desde los años 1960 (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2 — Trayectorias de crecimiento y volatilidad:
Argentina, Brasil y México (1960-2005)**



FUENTE: Elaboración del autor en base a datos WDI-BM y CEPAL.

Existen dos subgrupos en el seno del Mercosur: Brasil y Paraguay, por una parte; Argentina y Uruguay, por la otra. La ausencia de sincronización de los ciclos de crecimiento (o de recesión) constituye un factor que juega en contra de la integración regional y que puede generar efectos de contagio dentro de la zona (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 — Mercosur: comercio intra-Mercosur en % del comercio total (1980-2005)



FUENTE: CEPAL.

Sin embargo, estos fenómenos de contagio no prevalecieron en el Mercosur durante los años 1990. Las crisis repetidas de los países miembros tuvieron evidentemente un efecto sobre sus vecinos y asociados, pero estas crisis se deben en mayor medida a la fragilidad estructural de las economías después de las reformas liberales y la apertura comercial de los años 1980-1990. El rol del régimen de cambio fue especialmente discutido en tanto tuvo un lugar determinante durante los años 1990. Si bien la elección óptima de un régimen de cambio no es el único elemento que determina el éxito o el fracaso de la inserción de estos países en la economía mundial, hemos sugerido que la dolarización completa y el abandono de la soberanía monetaria no constituyen una solución viable para los países de la zona, a menos que se disuelva el Mercosur (y las naciones que lo componen) en el ALCA, abandonando de manera definitiva toda soberanía de la política económica y también de la legitimidad política.

Nuestros resultados acerca de los determinantes de la volatilidad macroeconómica brindaron nuevos conocimientos sobre las diferencias entre Brasil y Argentina. La relación positivas entre volatilidad macroeconómica y flujos de capitales extranjeros por una parte y la apertura comercial dentro del Mercosur por otra parte quedaron confirmadas por las estimaciones sobre el conjunto de los países del Mercosur. Un estudio que distinga los dos subgrupos (Brasil-Paraguay y Argentina-Uruguay) hace surgir determinantes diferentes según los grupos de países. La variación de los flujos de capitales extranjeros tiene una relación positiva con la volatilidad macroeconómica en Argentina y en Uruguay, no así en Brasil y Paraguay. Los efectos de la apertura comercial regional y global tienen signos opuestos entre los dos subgrupos igual que los efectos de las políticas de cambio y las IED. Estas diferencias dan cuenta una vez más de la heterogeneidad de los países del Mercosur y las diferentes respuestas de sus economías frente a la globalización y la inte-

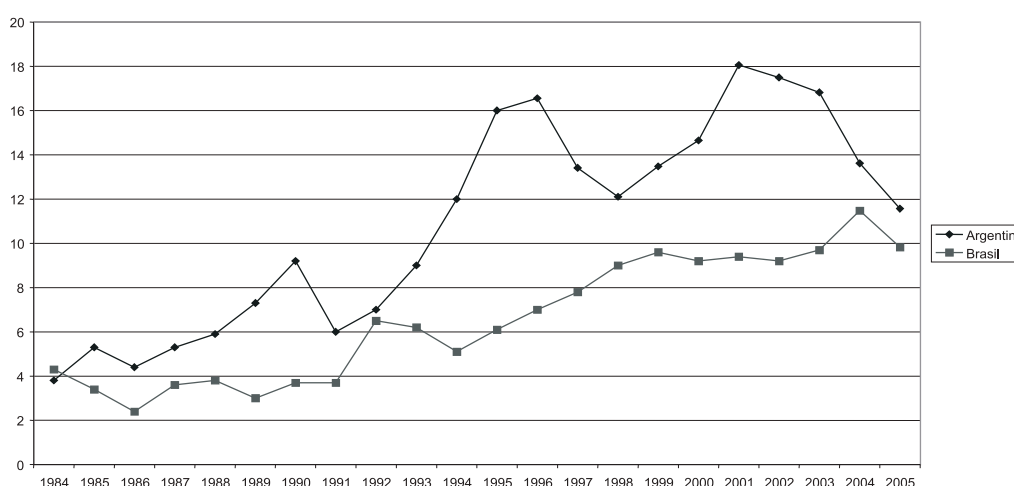
gración regional. Brasil aparece más en condiciones de controlar la volatilidad macroeconómica (menor que en Argentina) por su política monetaria, de cambio, y el rol de las IED en el desarrollo productivo e industrial del país. En cambio, Argentina se halla más sujeta a la vulnerabilidad externa de los flujos de capitales extranjeros y las acciones que puede emprender (política monetaria, financiarización de la economía, régimen de cambio) tienden a acelerar la volatilidad macroeconómica.

El relativo éxito de Brasil en el control de la volatilidad macroeconómica (que condujo al país prácticamente hacia una fase de estagnación desde 1999) no debe confundirse con un éxito en cuanto a las condiciones de trabajo y la vulnerabilidad social, la pobreza y las desigualdades, que son las más importantes del mundo. La latinoamericanización de Argentina (degradación de los indicadores sociales, que estaban al nivel de los países del Centro, a valores cercanos a los de sus vecinos latinoamericanos) fue también uno de los hechos notables de la experiencia de más de diez años de integración regional abierta y financiarizada. Estos aspectos constituyen la segunda serie de resultados de nuestro trabajo.

REGIONALISMO ABIERTO AL SERVICIO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y VULNERABILIDAD SOCIAL

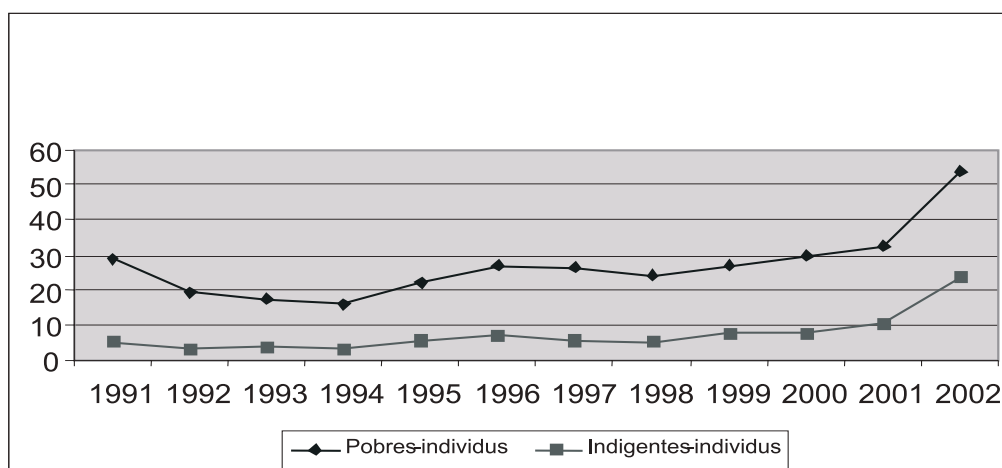
El segundo objetivo del Regionalismo Abierto al servicio de la Transformación Productiva con Equidad (TPE) consistía en teoría en asegurar mejores condiciones de trabajo y una mejor protección social gracias al crecimiento sostenido y estable. Las conclusiones de un modelo en economía abierta establecieron la transferencia del riesgo macroeconómico de los flujos de capitales hacia el factor trabajo menos móvil geográficamente (ver Gráficos 4, 5 y 6).

Gráfico 4 — Tasa de desempleo (% PEA)



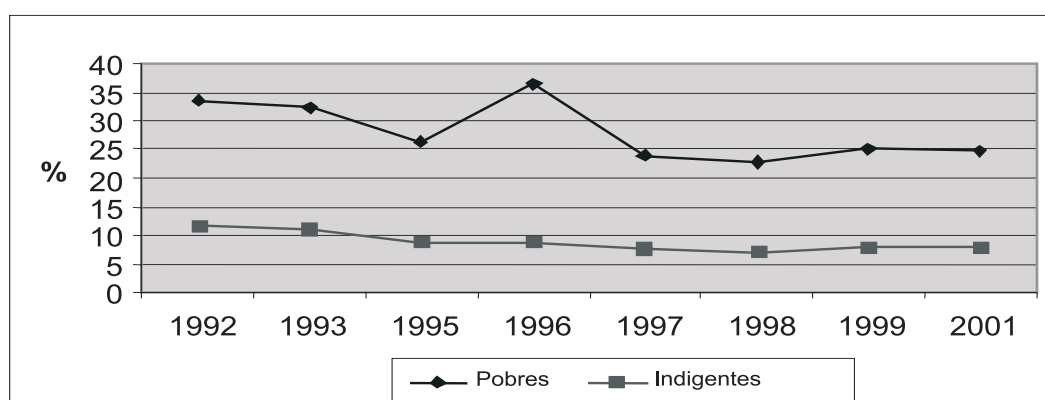
FUENTE: Ecowin, 2006.

Gráfico 5 — Argentina: Proporción de individuos pobres e indigentes (% pop. total) 1991-2002



FUENTE: INDEC.

Gráfico 6 — Brasil: Proporción de pobres e indigentes (% pop. total) 1992-2001



FUENTE: IPEA.

Los efectos positivos de la apertura proclamados por el enfoque liberal encuentran, en el caso del Cono Sudamericano, una información sobre la base empírica. El estudio de la informalidad y de sus factores explicativos mostraron la influencia de los capitales extranjeros y la dependencia, especialmente en Argentina. El carácter financiarizado del Regionalismo Abierto del Mercosur y sus efectos negativos en el mercado de trabajo quedan de esta forma confirmados. El análisis de la descomposición de la tasa de crecimiento de los salarios reales aporta muchos resultados importantes a pesar de ciertos límites debidos a problemas de disponibilidad de datos. Mostramos en particular que el principal factor de la volatilidad de los salarios reales se debía a la diferencia entre las tasas de crecimiento del PBI y de los salarios reales medios. La distribución de los frutos del crecimiento y de la



productividad está averiada en el Cono Sur, hecho que pone profundamente en cuestión la TPE y la apertura de las economías de la zona. Aún en períodos de crecimiento del PBI y de la productividad del trabajo, estas mejoras no se reflejaron en los salarios reales, poniendo en tela de juicio a las teorías liberales. Las implicancias sobre las políticas macroeconómicas son importantes pero la cuestión de la distribución de los ingresos más igualitaria que responde mejor a un principio de homogeneidad social (preferible al concepto de “equidad”) nos conduce a otro debate esencial y vasto. Esencial, porque, como observa B. Lautier, “si bien la estabilización macroeconómica, la reducción de la desigualdad de los ingresos primarios y el desarrollo interno son condiciones necesarias para reducir la pobreza en América Latina, no son condiciones suficientes. Trazan el marco de la emergencia de una verdadera seguridad social pero no dan el contenido”. (LAUTIER, 2003, p. 56) El debate es amplio, dado que necesita, para no sostenerse sólo en políticas de lucha contra la pobreza individual, la definición del conjunto de propuestas normativas para una protección social mutualista y universal. Estas propuestas están presentadas en Lautier (2003). Ver también Calcagno y Calcagno (1995, p. 212 y ss) y Tavares y Belluzzo (2002, p. 176). C. Mesalago (1992) trata los mitos y realidades alrededor del importante tema — en América Latina, y también en Europa — de la reforma de las jubilaciones. Las principales ventajas de las reformas liberales *via* privatización del sistema de jubilaciones son evaluadas a partir de una amplia muestra de países de América Latina durante los años 1990. La casi totalidad de lo que el autor llama mitos (libertad de elección, mejores jubilaciones, efectos positivos sobre el ahorro nacional, etc.) no queda confirmada empíricamente, provocando entonces el debate acerca de este episodio de la política social mutualista y universal.

La ausencia de *Trabajo Decente* y el incremento de la vulnerabilidad social que pusimos en evidencia en el Cono Sur son factores que permiten un cuestionamiento de las opciones liberales durante mucho tiempo seguidas en estos países. Ni las elecciones de Lula en Brasil o de N. Kirchner en Argentina ni el fracaso del Regionalismo Abierto al servicio de la TPE representan sin embargo una garantía para un cuestionamiento profundo y duradero de la orientación de la política macroeconómica y social en el Mercosur⁽²⁾. El tipo de integración regional que se aplicó en el Mercosur le dejó la mejor parte a los países del Centro; los países del Mercosur debieron conformarse con un crecimiento inestable, excluyente, y una gran vulnerabilidad económica, social y política.

Las enseñanzas que nos brindan las fallas y límites del Regionalismo Abierto al servicio de la Transformación Productiva con Equidad definen el contorno de otro tipo de integración regional, sin por ello pretender constituir un catálogo de recetas y de puntos de un programa económico. Se tratará de exponer ciertos elementos que no hemos podido desarrollar en este trabajo pero que constituyen varios ejes de investigación para el futuro. Estos elementos proponen un retorno a ciertas ideas originales del pensamiento estructuralista de la CEPAL acerca de la integración latinoamericana aunque procediendo a las necesarias y numerosas adaptaciones para la nueva configuración de la economía mundial.

(2) Al contrario, al terminarse los mandatos de Lula en Brasil y Kirchner en Argentina, podemos decir que la ruptura que fue declarada por los dos candidatos antes de asumir se pareció mucho más a una política de continuidad con, es verdad, algunos cambios marginales.

PARA UNA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA LATINOAMERICANA CON HOMOGENEIDAD SOCIAL COMO ALTERNATIVA AL ALCA

Las enseñanzas acerca del agotamiento de la ISI y el fracaso del Regionalismo Abierto al servicio de la Transformación Productiva con Equidad, abren el camino a varias pistas de investigación para una integración sin desintegración⁽³⁾. Hay que recorrer el debate alrededor del oxímoro que constituye el Regionalismo Abierto, privilegiando claramente el mercado interno regional. No se trata de autarquía pero sí de un proteccionismo selectivo permitiendo una diversificación de las economías⁽⁴⁾ y un mejor trato al mercado interno regional y a las poblaciones que sufren graves necesidades. También se trata de diversificar los socios comerciales y de no conformarse con las migas que dejan los países del Centro sufriendo los shocks externos (financieros y reales). Estas consideraciones ya fueron mencionadas por R. Prebisch, cuando escribía “la industrialización se desarrolló alrededor de comportamientos coagulados (ISI), el mercado común latinoamericano se impone como otro medio que permite aliviar el estrangulamiento externo y promover la viabilidad de este proceso de industrialización”. (PREBISCH, 1963, p. 107)

Ya mencionamos en el trabajo el interés por desarrollar las relaciones con los otros países del sur, como China, India, Sudáfrica. Hausmann y Gavin (1996) plantearon también interesantes propuestas, como la diversificación de la producción y la constitución de un fondo de estabilización, pero este tipo de medidas se revelan inoperantes a corto plazo y propensas a las crisis. Algunas políticas anticíclicas resultan interesantes (J. A. Ocampo, R. Ffrench-Davis), pero únicamente si se integran en momento de una nueva división internacional del trabajo de América Latina (J. Katz) ya no de padecimiento sino activamente decidida y aplicada a escala regional. Para lograr tal inserción en la economía mundial, la política en materia de tecnología es fundamental y debe estar de entrada definida a partir del objetivo de mejorar la homogeneidad social. En particular, no debe sacrificar ni el mercado interno ni el mercado regional en beneficio de algunos sectores exportadores controlados por un pequeño número de conglomerados nacionales o grandes firmas multinacionales. Nos remitimos en esto al enfoque de A. F. Calcagno y A. E. Calcagno (1995, p. 253):

En un modelo de desarrollo con homogeneidad social, el concepto de competitividad se confunde con el de desarrollo. Las etapas necesarias para alcanzar esta competitividad estructural o sistémica no difieren de aquellas necesarias para un desarrollo sostenido. Las inversiones específicas para alcanzar una capacidad exportadora en ciertos sectores específicos representan poco en comparación con la inversión total que debe realizar un país en el marco de un desarrollo integrado: rutas, educación, salud, alojamiento, industrias de base, investigación, servicios públicos, energía. En definitiva, la competitividad no se limita al nivel de los costos y de la productividad de las empresas sino que depende también del sistema educativo, de la infraestructura tecnológica, de las relaciones entre empleadores y empleados (relación

(3) Ver Salama (1999a).

(4) Ver Salama 2006 y Rodrik, 2005.



salarial en el enfoque regulacionista) del aparato institucional público-privado, del sistema financiero, etc. En consecuencia, tal desarrollo requiere una política activa y global que sólo el Estado puede llevar a cabo⁽⁵⁾.

Las políticas de inserción de los años 1980-1990 privilegiaron el desarrollo “hacia fuera”, abandonando prácticamente el mercado interno y las poblaciones en manos de grandes grupos nacionales concentrados y de firmas multinacionales⁽⁶⁾ sin que el Estado intervenga. Del lado de la oferta, las Pequeñas y Medianas Empresas (Py-MES) se vieron gravemente afectadas por la forma de integración regional abierta y financierizada. Sin embargo, resultan actores claves tanto en los *backward linkages* como en los *forward linkages*⁽⁷⁾. En los países desarrollados, las PyMES conocieron un crecimiento y una consolidación orgánica y selectiva, según la expresión de F. Fajnzylber (1983). El autor estructuralista precisa:

Orgánica, porque las Py-MES se encuentran articuladas como proveedoras de partes y piezas o de productos de alta tecnología a las grandes empresas que estimularon su crecimiento. Selectiva, porque no pueden mantenerse más que aquellas que corresponden a este tipo de articulación, las proveedoras de bienes y servicios finales y aquellas que operan en campos donde no hay ventajas de producción ligadas al tamaño (economías de escala).

A la inversa, en el caso de los países subdesarrollados, el crecimiento de las PyMES fue inorgánico y aleatorio, porque fueron las empresas públicas (antes de las privatizaciones), y sobre todo las privadas, las que se establecieron como empresas de gran tamaño, que transfieren a los inputs importados la mayor parte del efecto *estructurante* e integrado, papel que las PyMES deberían haber desempeñado”. Esta ruptura de las cadenas productivas (o desverticalización) generó una concentración y centralización de la producción y la desaparición de un número considerable de PyMES sin embargo innovadora⁽⁸⁾. En el contexto de globalización financiera y de inestabilidad sistémica, podemos interrogarnos acerca de la capacidad de sostener y favorecer a las PyMES. Nuevamente, la ausencia o debilidad de política industrial que busca que las PyMES promuevan una estructura productiva integrada y complementaria da la medida de los esfuerzos que deben realizarse. Es el Estado que debe hacerse cargo de esta promoción de las PyMES, permitiéndoles acceder a un apoyo financiero (política de crédito a las PyMES) y técnica (*via* centros de conocimiento y de investigación y desarrollo). La situación de penuria en la investigación pública, el cierre o la deslocalización en los países del Centro de las estructuras de Investigación y Desarrollo son razones que hacen de este punto un elemento esencial de la estrategia de competitividad estructural. El activismo en materia tecnológica no puede conformarse con el aporte de las firmas multinacionales implantadas localmente ni con la imitación de

(5) Ver también Fajnzylber (1983) y Calcagno y Calcagno (1995, p. 164-167).

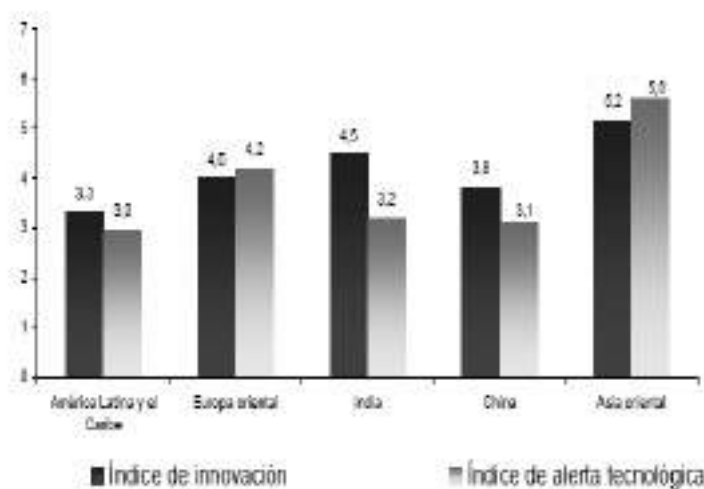
(6) El caso del sector alimenticio en Argentina y en Brasil resulta notable, puesto que el mercado está concentrado en manos de la grandes firmas multinacionales (Danone, Nestlé, Unilever, etc.) y algunos grupos nacionales. Ver Basualdo (1999) y Gonçalves (1999, p. 161 y 172).

(7) Ver Hirschman (1958, p. 100 y ss).

(8) Ver Fajnzylber (1983, p. 411-413), Katz (2001) y Kuwayama y Duran Lima (2003, p. 51-53).

técnicas para proveer de tecnologías apropiadas a un desarrollo duradero que respete cierta homogeneidad estructural⁽⁹⁾ (ver Gráfico 7).

Gráfico 7 — América Latina y el Caribe: índices de innovación y de alerta tecnológica en comparación con otras regiones en desarrollo, 2005



Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2005-2006*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

¹ Los índices abarcan valores de cero a siete. Los cercanos a cero indican una mayor debilidad, en tanto que valores elevados dan cuenta de una fortaleza.

FUENTE: CEPAL 2006-1, p. 23.

A escala regional, los resultados en términos de ciencia, de tecnología, de innovación y de investigaciones pueden considerarse solamente si una política consecuente se expresa claramente. En los campos de la energía nuclear, de la biotecnología o de la informática, programas de asociación entre Argentina y Brasil resultan necesarios para adquirir una competitividad estructural, en el sentido empleado por F. Fajnzylber. Estas políticas horizontales, sectoriales y regionales de innovación podrían articularse, como propone J. Katz, con las políticas de competitividad gracias a una nueva institución, la “Agencia de Competitividad y de Innovación”. Rompiendo con la lógica del mercado en dicho campo, esta institución tendría como fin facilitar una mayor implicancia local en la creación y difusión

(9) Parece exagerado el optimismo de la CEPAL 2004, cuando pretende que América latina se desarrolle *hacia afuera* compitiendo frente a los demás países subdesarrollados cuando el subcontinente muestra señales de innovación y alerta tecnológica tan bajos.



de nuevos conocimientos, y revitalizar cadenas productivas muy afectadas por la apertura comercial. Según J. Katz (2000, p. 74),

... un nuevo reparto entre público y privado de las acciones tecnológicas e institucionales resulta hoy necesario si los países latinoamericanos queremos asegurarnos de que la transición hacia economías más abiertas al mundo y más desreguladas sea compatible con un mejor ritmo de creación y de difusión de nuevos conocimientos tecnológicos, de ganancias de productividad más importantes, y una mayor equidad y democratización de nuestras sociedades.

Este tipo de inserción en la economía mundial que apunta a la homogeneidad social a escala latinoamericana resalta el rol de las instituciones tanto políticas como monetarias. Como lo señaló C. Furtado (1968, p. 282-283):

... la integración económica constituye un esfuerzo que busca maximizar las economías de escala de producción en función de la técnica disponible, buscando estimular las economías de aglomeración o compensando correctamente los efectos negativos que podrían producirse sobre colectividades específicas (...) Así, la teoría de la integración constituye una etapa superior de la teoría del desarrollo y la política de la integración adquiere la forma de una política de desarrollo. La planificación de la integración será, en consecuencia, la forma más compleja de coordinación de las decisiones económicas. En los que concierne a los países subdesarrollados, la integración no planificada conlleva necesariamente una agravación de los desequilibrios regionales y una mayor concentración geográfica de los ingresos.

La importancia de coordinación macroeconómica remite por supuesto al rol del Estado como institución reguladora de los mercados y garante de la homogeneidad social. Los estructuralistas latinoamericanos ya habían percibido esta idea. Así, según R. Prebisch (1963, p. 107),

... sería erróneo considerar que los instrumentos que consagra el Tratado del Mercado Común (latinoamericano) no son eficaces en sí mismo. En efecto, lo son, pero necesitan de importantes decisiones políticas para que esta eficacia se traduzca en hechos que resistan la estancación que reina [fin de la ISI].

Las investigaciones acerca de la creación de una moneda única en el Mercosur van también en el sentido de una afirmación de soberanía monetaria por mucho tiempo dependiente de la moneda estadounidense (especialmente Argentina). Los partidarios de la dolarización de las economías latinoamericanas están siempre activos, pero su opinión significaría pura y simplemente el abandono de la soberanía nacional para ventajas inciertas y en beneficio de un grupo muy reducido de personas. Sin embargo, como el caso de la Unión Europea muestra, instituciones políticas regionales fuertes y una moneda soberana no garantizan una homogeneidad social y estructural. La ausencia de política social europea, el nivel del desempleo y la nivelación hacia abajo de los sistemas de protección social en Europa lo certifican. Las observaciones para una reestructuración productiva latinoamericana con homogeneidad social definen varios puntos a favor de un modelo de desarrollo alternativo al ALCA.



CONCLUSIONES

Los elementos de políticas de la CEPAL de los años 1950 tenían que ver con un escenario geopolítico, económico y social bien diferente. La incorporación de Venezuela en diciembre del 2005 y de manera formal en 2006 modifica el equilibrio (o desequilibrio) entre las economías latinoamericanas. El tema energético, con el elevadísimo nivel de precios de los hidrocarburos, hace que Venezuela esté con enorme liquidez.

Del lado Venezolano, la voluntad de fortalecer la integración latinoamericana es muy clara pero también ese país busca respaldo político en caso de un eventual enfrentamiento (directo o indirecto) con los EEUU. De la misma manera, el acercamiento de Bolivia y sus reservas de gas con el Mercosur ampliado cambia el escenario sin quitar dudas e incertidumbre como con el caso de la empresa Petrobras en este país (25% del PIB) y los acuerdos pre-elección (de 2006) entre los presidentes Morales y Lula.

Al nivel del subcontinente, el fuerte rechazo al ALCA a través de la cumbre de Mar del Plata en diciembre del 2005, dejó más espacio por lo menos para pensar en otra integración latinoamericana. Sin embargo, este espacio mayor **no** significó mayor esfuerzo común para suavizar las tensiones entre países de la zona como lo muestran las peleas diplomáticas y comerciales de estos últimos años:

— entre Argentina y Brasil acerca del respaldo para la sede permanente en la ONU que pedía Brasil a Argentina o al apoyo pedido a Brasil por Argentina en sus negociaciones tensas con el FMI para el canje de parte de su deuda;

— entre Brasil y Uruguay sobre el apoyo al candidato uruguayo al puesto de presidente de la OMC;

— entre Argentina y Uruguay acerca de las papeleras. Es significativo que en ese caso se haya desarrollado una queja en la OMC y no de manera interna en el Mercosur. Esto es un indicador claro de que el mecanismo de solución de controversia no funcionó. Tampoco es sorprendente que en esta situación tensa, los esfuerzos de EEUU para firmar acuerdos bilaterales con varios países de la región sea considerado seriamente, especialmente por Uruguay, miembro fundador del Mercosur.

Los superávits fiscales y el nivel elevado de las reservas de los grandes países del subcontinente son una oportunidad en periodo de ausencia de crisis económica abierta para redefinir el rumbo de la inserción internacional de la región, del tratamiento a dar a la inversión en infraestructura, en el mercado interno que sufre de tantas necesidades. El escenario mundial es bastante favorable (precio materias primas elevadas, fuerte demanda de China, etc.) pero el carácter duradero es muy incierto. La oportunidad de crear un Banco del Sur (apoyado por Venezuela, Argentina) y/o un Fondo Monetario del Sur está siendo discutida pero los primeros elementos muestran que se trata más de un sustituto regional al Banco Mundial o al BID que de un Banco o Fondo alternativo⁽¹⁰⁾.

(10) Ver los documentos del seminario "Sobre deuda pública, auditoría popular y alternativas de ahorro e inversión para los pueblos de América latina", Caracas, Venezuela, 22, 23 y 24 de septiembre de 2006. <http://www.oid-ido.org/oid-ido.php3?id_article=371>.



El tema de la deuda que tuvo tanto peso en los 1980s (pero también en los 1990 y hasta el inicio del tercer milenio con la crisis abierta en Argentina y el default de 2001 a 2005) sigue siendo un tema clave que puede servir de indicador entre dos políticas alternativas: continuidad o ruptura con el modelo neoliberal. Los pagos anticipados al FMI por parte de Brasil y Argentina en 2005 (respectivamente 15,5 y 9,8 miles de millones de USD) muestran claramente la opción de continuidad y de búsqueda de la aprobación de los mercados e Instituciones financieras internacionales que se está siguiendo. La supuesta búsqueda de mayor autonomía pasa para los gobiernos actuales (Lula y Kirchner) por el pago de una deuda que tuvo como origen las dictaduras militares y actos fraudulentos en ciertos casos⁽¹¹⁾.

No podemos terminar este análisis sin mencionar — aunque sea de manera rápida — la propuesta del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas)⁽¹²⁾. La salida del sistema capitalista financiero y comercial mundial puede ser una vía interesante a considerar cuando vemos algunas consecuencias de este sistema en términos de pobreza, desigualdades, violencia. Sin embargo, los ejemplos de intercambio entre Venezuela y Cuba (petróleo contra servicios médicos y de educación) o entre Bolivia y Cuba (apoyo técnico) no pueden ser solo acciones puntuales posibles por el alto precio del petróleo que por cierto entra en el comercio mundial (gracias esencialmente a las compras de los EEUU a Venezuela). ¿Que pasará cuando el precio del petróleo disminuya? Estas acciones puntuales limitadas al sector social tendrían que abarcar la esfera productiva con políticas públicas que permitan la redefinición al nivel directamente regional (al contrario de lo que se hizo durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones) de la división internacional del trabajo desde mucho tiempo (o tal vez desde siempre?) a favor de las economías del Norte y de sus grandes empresas transnacionales⁽¹³⁾. Sin volver a la fórmula de los estructuralistas de la CEPAL de los 1950s de “desarrollo hacia adentro”, se trata de no considerar los 500 millones de latinoamericanos apenas como una demanda insolvente, sino como las fuerzas vivas que podrán construir un mundo menos desigual y más próspero para todos (y todas) en América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una Reseña*. CEPAL 1998b, ouvrage cité, 1998.

CALCAGNO, Alfredo. *El universo neoliberal*. Buenos Aires: Alianza, 1995.

CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago du Chili, sep. 2006-1.

_____. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago du Chili, sept. 2006-2.

_____. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago du Chili, déc. 2005-1.

(11) Ver el Caso Olmos en Argentina o los trabajos del CADTM y del OID sobre la deuda ilegítima. <www.cadtm.org y www.oid-ido.org>.

(12) Sobre ese tema, ver los artículos en la página: <http://risal.collectifs.net/mot.php3?id_mot=458>.

(13) Las grandes empresas y conglomerados nacionales de los países del Sur también tuvieron interés en mantener esta situación de dependencia.

- _____. *Objetivos de desarrollo del milenio*. Una mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago du Chili, 2005-2.
- _____. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago du Chili, jui. 2004.
- _____. *Une décennie d'ombres et de lumières*. L'Amérique Latine et les Caraïbes dans les années 90. Santiago du Chili, août. 2003.
- _____. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Versión definitiva. Santiago du Chili, 2001.
- _____. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Santiago du Chili, Textos seleccionados, 2 tomes, FCE — CEPAL, 1998.
- _____. El regionalismo abierto en America Latina y el Caribe; la integración económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad. *Libros de la CEPAL*, Santiago du Chili, n. 39, 1994.
- _____. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. *Libros de la CEPAL*, Santiago du Chili, 1992.
- _____. Transformación productiva con equidad. *Libros de la CEPAL*, Santiago du Chili, n. 25, 1990.
- FAJNZYLBBER, Fernando. Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. *Cuadernos de la CEPAL*, n. 60, 1990 et repris dans CEPAL, 1998, ouvrage cité. Ecwin, Base de dados, 2006.
- _____. *La industrialización trunca de América Latina*. Mexico: Nueva Imagen, 1983.
- _____. Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo. In: FAJNZYLBBER, F. (coord.). *Industrialización e internacionalización en Américas Latina*. Mexico, Ed. FCE — Trimestre Económico, 1980.
- FURTADO, Celso. Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista. 1966, repris dans Prebisch, R. et al 1969, ouvrage cité.
- GIRALDO, Cesar. *Protección social y poder financiero*. Thèse de doctorat, miméo, Université Paris 13, 2006.
- GUILLEN, Romo. De la pensée de le CEPAL au néo-libéralisme, du néo-libéralisme au néo-structuralisme, une revue de la littérature sud-américaine. *Revue Tiers Monde*, t. XXXV, n. 140, PUF, 1994.
- HIRSCHMAN, Albert O. Grandeur et décadence de l'économie du développement. (1981). In: HIRSCHMAN A. O. *L'économie comme science morale et politique*. Paris: Col. Hautes Études, Gallimard-Le Seuil, 1984.
- HOUNIE, Adela; PITTALUGA, Lucía G.; SCATOLI, Fabio; PORCILE, Gabriel. La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. *Revista de la CEPAL*, Santiago du Chili, n. 68, ago. 1999.
- KURI, Gaytán. Technogical change and structuralist analysis. *CEPAL Review*, Santiago du Chili, n. 55, avril. 1995.
- MUSACCHIO, Andres. La crisis del MERCOSUR y las alternativas de salida. Presentado en el Seminario Internacional: *Integración y desarrollo sustentable. La nueva geografía de los recursos, la economía y el poder*. CLAES — D3E. Montevideo, 14-15 julio. 2005.
- _____. Argentina ante el Alca: solución a los dilemas del crecimiento o agravamiento de los problemas? *Realidad Económica*, v. 182, n. 1, p. 16-33, 2001.

PINTO, Anibal. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 1, 1976, et repris dans CEPAL 1998, ouvrage cité.

_____. La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. 1965, In: PREBISCH, Raúl et al. *América Latina, ensayos de interpretación económica*. Santiago du Chili: Universitaria, 1969.

PREBISCH, Raul et al. *América Latina, ensayos de interpretación económica*. Santiago du Chili: Universitaria, 1969.

RODRIK, Dani. Políticas de diversificación económica. *Revista de la CEPAL*, Santiago du Chili, n. 87, déc. 2005.

SALAMA, Pierre. *Le défi des inégalités. Amérique Latine/Asie, une comparaison économique*. Paris: La Découverte, 2006.

_____. *Riqueza y pobreza en América Latina*; la fragilidad de las nuevas políticas económicas. Mexico: FCE — Universidad de Guadalajara, 1999.

SALAMA, Pierre; MARQUES-PEREIRA, Jaime; LAUTIER, Bruno. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique Latine. *Serie Financiamiento del Desarrollo de la CEPAL*, n. 140, 2003.

SALUDJIAN, Alexis. Le Régime d'Accumulation dans le Cône Sud-Américain depuis les années 1990. Crise de régulation ou crise d'accumulation? *Revue de la Régulation: Capitalisme, Institutions Pouvoirs*, n. 1, p. 1-23. <<http://regulation.revues.org/document1313.html>. 2007-1>.

_____. Las elecciones francesas de 2007: ¿qué políticas económicas para qué política?, El Debate Político. *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Buenos-Aires, Fondo de Cultura Económica, n. 6/7, Año 4, p. 213-225, 2007-2.

_____. *Pour une autre intégration sud-américaine*: critiques du Mercosur néo-libéral. Paris: Editions L'Harmattan, Collection Recherches Amérique Latine, 2006-1.

_____. Flux de capital et intégration régionale: une étude économétrique des principaux déterminants de l'instabilité macro-économique dans le cône sud-américain. *Problemas del Desarrollo*, México, n. 147, p. 107-132, oct./dec. 2006-2.

_____. Del Mercosur al ALCA: críticas al modelo liberal de nuevo regionalismo de la BID. Problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM-IIE, México, n. 141, p. 9-25, avr./juí. 2005-1.

_____. *Hacia otra integración sudamericana*: críticas al Mercosur neoliberal. Editions Libros del Zorzal, Colección Ensayos, Buenos-Aires, Argentina, thèse publiée, remaniée et traduite en espagnol, 352 p. 2005-2.

_____. Le modèle de la croissance excluante et l'insécurité économique dans le Mercosur depuis 1990. *Revue Tiers Monde*, Paris, n. 184, PUF, p. 883-905, oct./déc. 2005-3.

_____. Trajectoires de Croissance et Volatilité Macro-économique dans le Mercosur: quelques éléments d'analyse empirique. *Revue Tiers — Monde*, n. 179, Paris, PUF, p. 595-615, jui./sep. 2004.

STIGLITZ, Joseph. Le cap des réformes. Vers un nouveau programme pour l'Amérique Latine. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Numero Especial (écrit en 2002), 2005.

_____. *La grande désillusion*. Paris: Fayard, 2002.



SUNKEL, Oswald. *Development from within: toward a neostructuralist approach for Latin America*. Londres, New York: Lynne Rienner, Boulder, 1993.

SUNKEL, Oswald; ZULETA, G. Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los años 1990. *Revista de la CEPAL*, Santiago du Chili, n. 42, p. 35-53, 1990.

JUVENTUD Y COOPERATIVISMO: VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LAS EXPERIENCIAS DEL TRABAJO CON JÓVENES EN LAS COOPERATIVAS DE COLOMBIA EN LA SOSTENIBILIDAD DEL MOVIMIENTO

Juan Carlos Mejía Cuartas
Soely Rúa Castañeda^(*)

Resumen: Las cooperativas son una manifestación empresarial de la economía solidaria y del cooperativismo como corrientes de pensamiento y acción. Ellas requieren desarrollar estrategias que garanticen la sostenibilidad, no solo de la empresa, sino de la identidad que guía sus acciones y desarrollo. Los avances en la ciencia administrativa han traído a las cooperativas prácticas que al ser implementadas han generado mejores resultados económicos y empresariales. Sin embargo, el movimiento cooperativo es cada vez más cuestionado en su compromiso con las prácticas éticas y de responsabilidad social. El presente artículo plantea que el carácter de cooperativista no se decreta, sino que debe formarse desde edades tempranas para así poder contar con asociados, dirigentes, empleados y ejecutivos convencidos de las ventajas de la forma cooperativa en la forma de generar el desarrollo empresarial y económico en sus comunidades de influencia. El presente artículo expondrá los resultados de un estudio desarrollado en el marco de la investigación “Modelo de inserción activa de jóvenes para la sostenibilidad del cooperativismo”, en el cual se consultaron 137 cooperativas de todo Colombia, de las cuales se seleccionaron 31 experiencias relevantes que posibilitaron el desarrollo de conclusiones en términos de razones, estrategias e impactos del trabajo con jóvenes en las cooperativas.

Palabras-clave: Juventud, Cooperativas, Economía Solidaria, Sostenibilidad.

Abstract: Cooperatives are Business expressions of the solidarity economy and cooperativism as streams of thoughts and action. They need to come up with strategies to guarantee their sustainability, not only of the business aspect, but also of the identity that leads their actions and development. The progress made by the management sciences has brought to cooperatives practices that have improved their business performance. However, the cooperative movement is being more and more questioned about its commitment to ethical practices and social responsibility. This article states that the cooperative characteristic is not spontaneous; therefore it needs to be seeded in early stages of life in order to count in the future with members, directors, employees and executives convinced of the advantages of the cooperative figure, in terms of generating economic-entrepreneurial development in their communities. This article presents the results of the research “Model for cooperative sustainability through active youth inclusion”, in which 137 cooperatives all over Colombia participated and out of this group 31 were selected for further studies related to their relevant experiences in youth work.

Keywords: Youth, Cooperatives, Solidarity Economy, Sustainability.

(*) Pesquisadores do Grupo GESTOR — Universidad de Antioquia (Medellín, Colômbia). Juan Carlos Mejía Cuartas, E-mail: jmejiacu@une.net.co. Soely Rúa Castañeda, E-mail: soerua@tutopia.com. Recebido em: 20.11.08 e aceito em: 3.12.08.



“Lejos de las fiebres embrujadas de la infancia, de las esperanzas atormentadas de la adolescencia, y de las felicidades evanescentes de la juventud, pero teniendo todas esas edades presentes, la edad mayor puede aprender a convertir todo aquello que nos fue dado para que lo perdiéramos, en una posesión que no nos abandone, en un saber, en los secretos de una experiencia, en algo que puede compartirse con los otros. Por eso se equivocan los pueblos que creen que pueden renunciar a la vejez y a sus tesoros. Por eso los pueblos más sabios son aquellos en los cuales la pasión que va en busca de experiencia sabe dialogar con la experiencia que no ha perdido su pasión.”

William Ospina

INTRODUCCIÓN

Quizás una de las evidencias de evolución de la humanidad, es la proliferación de las reflexiones sobre el desarrollo y lo que él representa. En la actualidad se habla de las distintas dimensiones del desarrollo y de los alcances que debe tener en términos de mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos, que trasciende la concepción clásica que lo igualaba al crecimiento.

Son precisamente estas reflexiones las que han motivado la búsqueda de caminos alternativos que den respuesta a los retos que presentan las tradicionales dinámicas de concentración de la riqueza y las oportunidades. Hoy el mundo presenta un panorama nunca antes visto en donde hay más personas que nunca, más riqueza económica que nunca, más ricos que nunca, pero también más pobres que nunca; las brechas sociales son innegables e inocultables.

De acuerdo con los datos presentados por Naciones Unidas a lo largo de los años, es innegable que, a la luz de indicadores como mortalidad infantil y analfabetismo, el mundo ha venido avanzando en resolver problemáticas de orden social importantes como la salud y la educación. Sin embargo, quedan retos importantes en términos de distribución de la riqueza y de las oportunidades de acceso a otras dimensiones del desarrollo.

Expertos en diferentes disciplinas, de fuentes oficiales y no oficiales, han venido haciendo un seguimiento del fenómeno de las asimetrías en el desarrollo, el cual se da, no solo entre países sino al interior de cada país. Este seguimiento ha llevado a una mayor constatación y comprensión del problema del desarrollo y a un pronunciamiento recogido en la llamada Declaración del Milenio, carta emitida por la Asamblea de las Naciones Unidas, que expresa los objetivos de desarrollo que deben ser cumplidos por la humanidad antes del año 2015 y con los que los gobiernos de cada país se comprometen a alcanzar, bien por vía directa de la acción estatal o bien a través de estrategias como la cooperación internacional.

El caso es que las asimetrías en la distribución del ingreso son cada vez más evidentes, indicando que el desarrollo en todas sus dimensiones resulta un privilegio de minorías. Este escenario precisa que se fortalezcan estrategias de todo orden que impliquen un mayor acceso a las oportunidades y así democratizar el desarrollo.

El cooperativismo es un movimiento económico empresarial, democrático y socio cultural, que se materializa en las cooperativas y es una expresión de la llamada economía solidaria. Su propuesta organizativa e identitaria, alberga principios y valores que dan

respuesta a las necesidades de desarrollo incluyente y dignificante para la humanidad. De igual forma, ha logrado importantes desarrollos empresariales que lo ponen hoy día a la par de los grandes poderes económicos mundiales y que han demostrado que puede generarse un desarrollo alternativo al que propone el modelo imperante.

Según datos de la Alianza Cooperativa Internacional, las cooperativas juntas a nivel mundial congregan a más de 800 millones de personas y emplean a un 20% más que todas las multinacionales juntas. La facturación en 2005 de las 300 cooperativas más grandes, le implicó ser la novena economía del mundo, comparable con Brasil o Canadá⁽¹⁾.

Son innegables los avances tanto empresariales como sociales de este modelo. Sin embargo, el cooperativismo enfrenta una gran amenaza que mina sus potencialidades de ser una respuesta integral al reto del desarrollo tal como se concibe hoy día. Su dirigencia y membresía está constituida por personas muy mayores, generalmente hombres que superan los 50 y hasta 60 años de edad, que en la mayoría de los casos no han hecho un proceso de transferencia de visión y concepción del movimiento a nuevas generaciones, quienes a su vez lo ven como algo anticuado y cerrado al que no tienen acceso y que no despierta mayor interés.

Algunos jóvenes que se han vinculado como empleados lo han hecho desde una dimensión técnica que soporta la parte empresarial, sin una comprensión de las dinámicas políticas, sociales y culturales que diferencian a las cooperativas de otras formas organizativas y económicas. Queda la pregunta entonces por la sostenibilidad del cooperativismo como propuesta que integra lo económico, la empresa, el ejercicio de la democracia a través de la participación en diferentes formas y niveles, la incorporación de aspectos culturales como la solidaridad, la equidad, el respeto, la diversidad, la educación y otros aspectos de orden social que llevan a las personas que interactúan dentro de la cooperativa a un estadio superior de la dignidad humana.

Es por ello que se propuso la realización de una investigación rigurosa que estudie las dinámicas juveniles y los intereses de los jóvenes al acercarse a una cooperativa, que a su vez se contrasten con las opciones reales que están dando estas empresas para que ellos sean parte activa en las decisiones y las proyecciones del movimiento.

El presente artículo expondrá brevemente los lineamientos teóricos que sustentaron la construcción de la investigación, seguidamente expondrá la metodología que se siguió y por último, expondrá los hallazgos encontrados en la variable de impacto, una de las variables identificadas dentro del estudio.

LA SOSTENIBILIDAD DEL COOPERATIVISMO

La investigación basó su construcción en tres ejes conceptuales: La economía solidaria, la sostenibilidad y juventud, bajo la premisa de que las cooperativas se hacen sostenibles en el tiempo a través del trabajo propenda por la inserción de jóvenes. Los planteamientos

(1) ACI. Global 300 Report. Ginebra. 2007.

ampliamente desarrollados en el informe final de la investigación se resumen en el siguiente Figura:

Figura 1 — Modelo de sostenibilidad del cooperativismo



Figura 1 ilustra la sostenibilidad del cooperativismo como el centro del problema, siendo el cooperativismo una expresión de la economía solidaria y la juventud un soporte para la sostenibilidad.

Para entender la identidad cooperativa, y en general el cooperativismo, es preciso conocer y comprender el concepto de economía solidaria, pues este es la lógica a partir de la cual se construye el cooperativismo como corriente de pensamiento y acción. Una vez lograda esta comprensión se desarrollará la identidad cooperativa como la materialización de los preceptos de la economía solidaria

Razeto (1996) plantea que *la economía de solidaridad no es la negación de la economía de mercado, pero tampoco es su simple reafirmación*. Si bien la generación de la riqueza requiere de la optimización de los recursos para lograr la efectividad en la generación de riqueza que produzca bienestar, existen paradigmas que van más allá del simple hecho del crecimiento y que incorporan visiones más sistémicas; es decir, que reúnen las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible⁽²⁾.

La fraternidad y la solidaridad son garantes para que el proceso económico se geste de manera eficiente para toda la sociedad. Además de la riqueza material que se deriva del trabajo colectivo, su aporte a la sociedad incorpora elementos de cohesión social que hacen posible que el desarrollo se de de una manera armónica y sostenible, gracias a que, a través

(2) Concepto analizado en el capítulo dedicado a la sostenibilidad.

del trabajo, la comunidad genera relaciones que conforman un tejido social sobre el que se soportan las construcciones económicas, políticas y culturales.

Libardo Sarmiento Anzola⁽³⁾ en ponencia realizada en la cuarta versión del Foro de Solidaridad⁽⁴⁾ presentó la economía solidaria como aquella economía que busca la dignidad humana a partir de la integración de tres ejes fundamentales: **La solidaridad**; entendida como la adhesión a una causa, **la asociatividad**, entendida como la congregación de personas para alcanzar un fin común y finalmente **la autogestión**; entendida como la participación en el propio desarrollo personal y comunitario.

Se requiere de una coordinada y complementaria gestión de estos tres factores, pues no es posible construir economía solidaria a partir de un solo de ellos, pues se generan distorsiones que son lesivas tanto para el individuo como para la comunidad y el tejido social sobre el que reposa.

Cuando la solidaridad se encuentra con la autogestión, se generan dinámicas de mercado en función de la sociedad y que pueden derivarse incluso en construcciones de estado o gobiernos que efectivamente respondan a intereses y dinámicas colectivas. Cuando la solidaridad se encuentra con la autogestión se posibilita la construcción de organizaciones democráticas, plurales e incluyentes, construidas con la participación de todo el colectivo. Finalmente cuando la asociatividad se encuentra con la autogestión, el resultado es un trabajo que genera riqueza y apropiación social.

Es preciso entender esta visión de desarrollo colectivo que La Economía Solidaria, como corriente de pensamiento y acción, propone. Tal como lo plantea Dubois (2005) “Si no se hace este ejercicio, se corre el riesgo de promover acciones dependientes de otras concepciones del desarrollo y que favorecen a los intereses de determinados sectores que no nos garantizan ser los prioritarios”.

Ahora bien, la pregunta es ¿cómo hacer de la propuesta cooperativa, una alternativa sostenible en el tiempo?

En virtud de responder a este cuestionamiento, se abordó concepto de sostenibilidad, para lo cual fueron fundamentales los aportes de Franco (2005), Elizalde (2003) e IICA (2007).

Podría definirse la sostenibilidad como **la permanencia y desarrollo de LA VIDA en el tiempo y el espacio; y de los entornos que la gestan, la soportan y la continúan.**

En primera instancia esta definición se identifica con el concepto de Brand al poner a **LA VIDA**, en su sentido más amplio. De esta manera se hace referencia a los seres vivos individuales, a los seres colectivos, a los espacios, a las ideologías y a los sistemas que se componen con individuos y colectivos, tales como organizaciones, países, familias, etc., y los entornos que la circundan, la propician y la soportan.

Como segundo elemento de la definición permanencia y el desarrollo en el tiempo y el espacio, son indicadores de la durabilidad y validez, entendiendo el concepto de

(3) Filósofo, Economista y Master en Teoría Económica de la Universidad Nacional de Colombia.

(4) Evento anual realizado en la ciudad de Medellín, Colombia y organizado por confiar — Cooperativa Financiera, que promueve la cultura de la economía solidaria.

desarrollo como evolución; es decir, como mejoramiento de una condición inicial a una condición superior que supone bienestar. La permanencia y el desarrollo de la vida, implican la permanencia y desarrollo de los entornos, de la alteridad circundante, de los contextos en donde dicha vida se origina. Así mismo, de aquellos entornos que hacen posible que una vez originada esa vida permanezca y continúe.

La sostenibilidad tiene diferentes dimensiones, plasmadas en el siguiente Cuadro.

Cuadro 1 — Dimensiones de la sostenibilidad

SOSTENIBILIDAD		
DIMENSIONES	RELACIONES QUE LA CONSTITUYEN	OBJETIVOS
Socio-ambiental	Naturaleza y el ambiente construido y/o modificado por la intervención humana.	Uso racional de los recursos naturales. Buscar una mejor distribución territorial de los asentamientos humanos y de las actividades económicas
Cultural	Los sistemas de lenguaje, las creencias, los valores y sus consecuentes comportamientos.	Buscar las raíces endógenas de los procesos de modernización
Política	El Estado, las relaciones de poder, la legitimidad y la gobernabilidad.	Propiciar la participación de los grupos y de las comunidades locales en las definiciones de prioridades y metas a ser alcanzadas.
Económica	El mercado, el crecimiento, la producción de bienes y servicios, el consumo y el ahorro, y la inversión.	Asignar y gestionar eficientemente los Recursos.
Social	La sociedad civil y los actores y movimientos sociales	Garantizar equidad en la distribución de ingresos y de bienes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los planteamientos de Elizalde (2003), Franco (2005), e IICA (2007).

La sostenibilidad se da en la medida en que las generaciones presentes y futuras participan de las nuevas construcciones. La educación, la formación y la información son claves para la participación efectiva y estas deben darse de manera permanente en formatos digeribles y dosis adecuadas para todos los participantes; en función de recoger de ellos todas contribuciones que sus condiciones les permitan y de potencializar otras contribuciones que se puedan desarrollar a través del ejercicio mágico del aprendizaje que se deriva de la experiencia colectiva.

López (2003) agrega que “esta educación deberá manifestar un interés especial por la creación, innovación, experimentación, observación, análisis crítico, riesgo, cambio, opciones nuevas y siempre dentro de una gran flexibilidad que abra espacios reales y concretos al ‘aprendizaje colectivo’, evitando la imposición y la sola transmisión”. La educación para la sostenibilidad debe ser formadora de nuevas interpretaciones de la realidad planetaria e inspiradora de nuevas creaciones, a partir las realidades existentes y las por construir. Esta es posible con la participación de los líderes actuales quienes, a través de un diálogo intergeneracional se transmitan los conocimientos y aprendizajes expresos y tácitos adquiridos, a los nuevos líderes de punta y de base en cuyas manos quedan las nuevas construcciones.

El reto de la sostenibilidad es fundamentalmente un reto de aprendizaje, un proceso que requiere tanto “cambios externos” como métricas nuevas, “cambios internos” en lo que respecta a los supuestos que se dan por sentados y los modos de operar. (SENGE, 2007)

En resumen, hacer de la Economía Solidaria una propuesta sostenible requiere de la formación de una conciencia, si bien de las generaciones presentes, más aún de las futuras generaciones. Esta formación debe abarcar todas las dimensiones de sostenibilidad anteriormente planteadas y en todos los aspectos característicos de las cooperativas como expresión de la economía solidaria.

METODOLOGÍA

En el contexto de la representación de los Jóvenes en la mesa directiva mundial de la Alianza Cooperativa Internacional⁽⁵⁾, se quiso indagar sobre el estado de las experiencias de cooperativismo y juventud, en miras a desarrollar un modelo que orientase a las cooperativas a desarrollar iniciativas en materia de cooperativismo y juventud. Para ello se planteó un proyecto de investigación que inicialmente abarcó a las cooperativas Colombianas y que se proyecta replicarse en otros países en donde haya cooperativas.

La investigación tuvo un alcance exploratorio-descriptivo y tomó como objeto de estudio las cooperativas colombianas confederadas en Confecoop; es decir 710 cooperativas del universo de 6810 cooperativas presentes en el país.

Una vez elaborado el Marco Teórico, se desarrolló un trabajo de campo en dos fases. La primera fase consistió en la aplicación de un instrumento en formato virtual, dirigido a todas las cooperativas confederadas, de las cuales respondieron 137. El objetivo era identificar cuáles de las cooperativas tenían trabajo con jóvenes y algunas características a profundidad que permitieran seleccionar a un grupo de cooperativa a estudiar a profundidad en una segunda fase.

Se entrevistaron un total de 22 de las 31 cooperativas, se descartaron 8 por la dificultad de coordinar los horarios para la entrevista o bien no respondían a las citaciones y llamadas. Una se auto-descartó por no considerarse una experiencia relevante en materia de cooperativismo y juventud.

Las experiencias estuvieron ubicadas en 15 ciudades y municipios de 10 departamentos de Colombia. Se realizaron un total de 75 entrevistas a 191 personas, dentro de las que se encontraban gerentes (15), directivos (14), responsables (33), colaboradores (7) y jóvenes (119). Las entrevistas se realizaron entre el 16 de noviembre y el 16 de diciembre de 2007 y entre el 14 de enero y el 26 de febrero de 2008.

En la segunda fase se identificaron 5 variables que fueron:

Motivación: explica las razones, tanto institucionales como personales, que tienen los actores involucrados en procesos cooperativos con jóvenes para hacer su participación.

En el campo institucional se exponen las situaciones y razones por las cuales las cooperativas decidieron iniciar las actividades y procesos con jóvenes. Igualmente menciona el proceso de la organización para tomar las decisiones concernientes al tema de juventud.

(5) Cargo ocupado por Juan Carlos Mejía de 2005 a 2007.



En cuanto lo personal describe las razones o los medios que acercan a los jóvenes a la cooperativa y las razones por las cuales los jóvenes permanecen.

Oferta: Esta variable se compone de dos elementos. Un primer elemento es la oferta que los jóvenes que participan en actividades alrededor de la cooperativa, encuentran para ellos en el contexto que habitan o con el que interactúan, adicionales a las que ofrece la cooperativa. Este aspecto fue denominado Oferta del Entorno.

Un segundo elemento constitutivo de la oferta es el que hace referencia las actividades y programas que las cooperativas tienen para jóvenes, el cual fue llamado Oferta Cooperativa.

Evidencias de la política: Esta variable expone los indicadores de la existencia de una política que oriente el trabajo con jóvenes en las cooperativas.

En los testimonios recogidos en el estudio se pudo identificar que hay una gran presencia de criterios de orden administrativo, tales como edades máximas y mínimas, tipo y cantidad de personas a invitar, mas no necesariamente de políticas de gran alcance que den cuenta de una claridad en este aspecto.

Para facilitar el análisis, se definieron 3 indicadores de evidencia de la política, determinados a juicio de los investigadores, basados en su experiencia y conocimiento. Estos son: Presupuesto, documentos que contengan la política y Estructura.

Valoración del beneficio: Esta variable describe las percepciones que directivos, gerentes y responsables tienen de los beneficios del trabajo con jóvenes.

Los beneficios percibidos se ubican en las áreas de beneficios para el individuo, para la familia, para la institución, para el sector, para la sociedad y un beneficio comercial.

Impacto: En vista de que se pudo identificar que las cooperativas adolecen de mecanismos para hacer una medición y seguimiento del impacto de las estrategias de trabajo con jóvenes, con base en la fundamentación teórica que soportó el estudio, se establecieron tres variables para ser observadas en los jóvenes y así identificar cuál es el avance como institución y como sector en materia de sostenibilidad que fueron la participación e incidencia en la cooperativa, la incorporación de la conciencia cooperativa y finalmente la proyección del joven en la cooperativa.

Los hallazgos en esta última variable son objeto del presente artículo, pues dan cuenta de la efectividad de las estrategias en materia de sostenibilidad y la coherencia entre acciones y discursos de dirigentes y administrativos de las cooperativas.

IMPACTO

Una medición y seguimiento del impacto de las estrategias de trabajo con jóvenes. En vista de esto, con base en la fundamentación teórica que soportó el estudio, se establecen tres indicadores para ser observados en las experiencias, permitiendo así identificar cuál es el avance como institución y como sector en materia de sostenibilidad. Estos son la participación e incidencia en la cooperativa, la comprensión, práctica e identidad solidaria-cooperativista y finalmente la proyección del joven en la cooperativa.



PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

Antes de entrar en materia, es importante hacer la precisión sobre los conceptos de participación e incidencia. La participación hace referencia a la manera cómo el joven se involucra en la dinámica de la cooperativa. Esta tiene distintos niveles que indican qué tan identificado se siente con el espacio de la cooperativa, o bien qué tanto permite la cooperativa la participación.

En la búsqueda por entender las dinámicas de participación de los asociados, *CONFILAR* ha definido los tipos de participación que ellos hacen y que se presentan para efectos del análisis de este aspecto. Ellos son: Asociado Usuario, Asociado Promotor, Asociado Delegado y Asociado Dirigente.

El primero se caracteriza por una relación de cliente, donde su participación se limita al uso o consumo de los bienes o servicios de la cooperativa. En segundo lugar estará el asociado promotor, quien además de utilizar los servicios de la cooperativa, alienta a otras personas a vincularse a ella. También está el asociado delegado, quien además de participar en las dos formas anteriores conoce más a profundidad la cooperativa, hace seguimiento de su comportamiento y busca intervenir en la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo institucional. Por último, se encuentra el asociado dirigente, quien está a la cabeza de la estructura social y toman las grandes decisiones institucionales.

La incidencia, hace referencia a la afectación que tiene la participación del joven en el devenir de la cooperativa; es decir, qué tanto se tiene en cuenta su punto de vista.

Con esta introducción, se puede afirmar que en la gran mayoría de los casos, los jóvenes participan desde los niveles de usuario y promotor; dado que se limitan a ser beneficiarios de los programas diseñados para ellos e interlocutan con la cooperativa en función de esas actividades o procesos. En algunos casos, los jóvenes cumplen un papel más activo en la promoción de la cooperativa, en tanto intervienen como apoyo logístico de algunas actividades que esta adelanta. En cooperativas como *CONFILAR*, *BELÉN*, *COOFISAM* y *COONALTRAGAS* los jóvenes alcanzan incluso niveles de delegados. Solo en *COOLÍDERES* y *CRESER* los jóvenes logran actuar como dirigentes.

Ya en términos de incidencia, es claro que solo en dos de las cooperativas estudiadas (*COOLÍDERES* y *CRESER*), la participación del joven es determinante en la vida y proyección organizacional y coincide con que son las dos cooperativas de jóvenes. En aquellas cooperativas que han abierto el espacio para que los jóvenes participen además como delegados, se percibe una intencionalidad de formar al joven como actor político dentro de la cooperativa y así como una relación joven-adulto positiva. En las demás experiencias, la generalidad es un distanciamiento del mundo joven del adulto.

Existen cooperativas en las que los jóvenes juegan un papel determinante en la planeación, selección y seguimiento de actividades constitutivas de su proceso de formación cooperativa, como es el caso de *COOTRAIM*, *COOFISAM*, *FUNDAUTRAHUILCA*, *CONFILAR*, *CRESER*, *COOLÍDERES* y *LA EQUIDAD*, en cuanto a lo que la Red Juvenil Cooperativa se refiere. Los asuntos económicos no son territorio de deliberación de los jóvenes. Tan sólo Coofisam, Creser y Coolíderes han creado estos espacios de discusión. Este tema es restringido para la dirección o administración de la cooperativa.



Otros grupos de jóvenes argumentan que su participación se limita a la evaluación de las actividades ejecutadas. Este comportamiento es característico de las cooperativas donde los programas para jóvenes son actividades más que procesos formativos constantes. En la mayoría de los casos se les consulta su opinión sobre las actividades a desarrollar, pero como dice un testimonio “al final siempre mandan los directivos”.

Lo anterior no es necesariamente percibido por los jóvenes como algo negativo, pues se sienten tenidos en cuenta y al parecer no tienen expectativas de mayor participación, dado que en la gran mayoría de los casos, se está ante la presencia de niños y adolescentes.

Es precisamente esta característica del trabajo con jóvenes la que explica los niveles de participación y, por ende, de incidencia en la cooperativa. Al estar la oferta limitada a los adolescentes, los jóvenes de la cooperativa no cuentan con las condiciones personales ni académicas para hacer una participación en los niveles de incidencia. Queda la pregunta por los espacios de participación para los jóvenes más adultos, quienes tendrían la posibilidad de hacer una participación distinta y que es, en últimas, la que contribuye a la sostenibilidad.

COMPRENSIÓN, PRÁCTICA E IDENTIDAD SOLIDARIA COOPERATIVISTA

Un primer aspecto de este indicador tiene que ver con el conocimiento, la comprensión y la percepción de la diferencia entre la cooperativa y las organizaciones no cooperativas.

Para este análisis, se tomará como referencia el planteamiento hecho por Frederick⁽⁶⁾ (1997), quien resume en tres principios básicos la diferencia entre la cooperativa de otro tipo de negocios, que son el usuario beneficiario, el usuario dueño y el usuario que controla.

EL PRINCIPIO DEL USUARIO BENEFICIARIO

Los miembros se unen en una cooperativa para obtener servicios que de otra manera no estarían disponibles: para obtener servicios públicos en el momento necesario, acceso al mercado y por otras razones de mutuo beneficio. Actuar conjuntamente les da a los miembros la ventaja de las economías de escala y de poder de negociación. Ellos se benefician de tener estos servicios disponibles, en proporción al uso que hagan de ellos.

Los miembros también se benefician al compartir las ganancias del negocio que se conduce en forma cooperativa. Cuando las cooperativas generan márgenes por operaciones eficientes y agregación de valor a productos, estas utilidades son devueltas a los miembros en proporción al uso de la cooperativa. Sin la cooperativa estos fondos irían a otros intermediarios.

Este principio es uno de los más recurrentes en las experiencias visitadas. Los jóvenes claramente evidencian la parte social como un aspecto positivamente diferenciador, que a su vez se convierte en un factor de motivación.

(6) FREDERICK, Donald A. *Co-ops 101: an introduction to cooperatives*, p. 5, 6. 1997.

EL PRINCIPIO DEL USUARIO PROPIETARIO

La cooperativa pertenece a quién la usa. Al ser dueños de los activos, los miembros tienen la obligación de proveer la financiación de acuerdo con el uso para mantener a la cooperativa funcionando y creciendo.

Este principio no es tan visible en el discurso de los jóvenes como el anterior. Sin embargo, a partir de sus testimonios, se evidencia que está tan incorporado que no hay necesidad de mencionarlo. Ellos saben que la cooperativa los beneficia porque sus padres o ellos mismos, son los dueños y se sienten como tal.

EL PRINCIPIO DEL USUARIO QUE CONTROLA

Como propietarios, un miembro de una cooperativa controla sus actividades. Este control se ejerce a través del voto en reuniones anuales e indirectamente por aquellos miembros elegidos a la junta directiva. Los miembros, en la mayoría de los casos, tienen un voto independientemente de la cantidad de capital del que son dueños.

El principio del control de los miembros es claro para los jóvenes, sobre todo por la directa relación que hacen con el ser dueño. Al igual que el principio de la propiedad, este está incorporado de una manera menos visible en el testimonio de los jóvenes. De todas maneras, se encontraron afirmaciones que dan cuenta de la claridad del contexto cooperativo en cuanto al control.

Otro aspecto, no tenido en cuenta por la definición de Frederick es lo referente a la práctica e identidad solidaria cooperativista, que tiene gran fuerza en los jóvenes participantes de las actividades y procesos de formación.

Los jóvenes se identifican con el cooperativismo, sus valores y principios y le dan una relevancia al asunto. Las experiencias alrededor de formación cooperativa en la academia tienen un matiz distinto al de las cooperativas con otras actividades económicas.

El Colegio Cooperativo Los Álamos en Bogotá, ha desarrollado experiencias en donde a través del proceso de una feria de emprendimiento con niños y jóvenes, incorporan actitudes y valores cooperativistas, aún si estos no son concientes. En esta experiencia se notó que los jóvenes no tienen una apropiación del discurso cooperativo (principios, valores, símbolos), pero cuando se les pregunta por su experiencia, ellos inmediatamente describen su cotidianidad eminentemente cooperativa, basada en proyectos y trabajo conjunto.

“No unimos para movernos fácilmente y para poner todos los ingredientes. Dar mucha plata, porque a veces uno solo de pronto no tiene la plata.”

“Nos reunimos en una casa y ahí fue donde empezamos a ayudarnos y entre los tres decidimos qué íbamos a llevar.”



“A nosotros siempre nos han dicho que trabajemos juntos y las actitudes giran conforme a eso.”

“Al final de todo reuníamos toda la plata y la juntamos y la repartimos.”

En otra experiencia, se encontraron testimonios alrededor de la cátedra cooperativa que ilustran el impacto de esta estrategia como formadora de consciencia cooperativa:

“yo le he oído ha los alumnos mamei... ellos dirán que esa clase para qué les sirve, no es como la matemática, la física, la química.”

“A veces no les llega absolutamente nada, ellos decían: la clase de cooperativismo que fastidio, que mamera.”

“Los muchachos que llegan por primera vez a sexto a séptimo no les importa, pero los que vienen desde primaria a los niños se les da una formación diferente, entonces a ellos si les importa. Por ejemplo los colores, nosotros decimos: vamos ha hacer tal cosa con amarillo. Ah! Si, amarillo porque representa el sol que alumbra, eso nos lo enseñaron en cooperativismo.”

“Es diferente cuando están grandes. Cuando llegan a la fundación y vienen con una formación desde primaria, tienen otra perspectiva y eso es lo que quiere hacer la fundación creando la primaria. En noveno o en once eso no nos importaba, por ejemplo yo venia de otro colegio donde lo más importante era biología o matemáticas, en cambio aquí lo mas importante es proyecto social, cooperativismo y todo lo que tiene que ver con la parte social.”

COOEDUCAR

La formación en cooperativismo en niveles superiores también genera respuestas importantes en materia de consciencia cooperativa. Esta cooperativa, que dentro de sus líneas de negocio tiene una universidad, tienen un plan de formación en cooperativismo:

En el primer semestre vemos filosofía solidaria, ahí nos hablan de cooperativismo, que el cooperativismo: cuáles son los valores y los principios... En cuarto semestre ve uno administración de empresas de economía solidaria y ya ahí uno le va cogiendo la parte más legal, cómo se constituye una empresa cooperativa, las clases de cooperativa, las funciones, las personas que las integran...

Este programa les brinda mayor claridad frente a los mitos y realidades de la forma cooperativa, pues dicen: *“Uno se imagina que todas las cooperativas son iguales: la cooperativa de transporte es como un fondo de empleados, hasta que uno ve esa cátedra y recibe esa información. Uno ya tiene sus diferencias que las cooperativas son diferentes, que los fondos mutuales y se va dando cuenta que hay muchas más de las que uno cree.”*



Lo anterior lleva a pensar que la academia sí cumple un papel determinante en la formación de comprensión práctica e identidad solidaria cooperativista, pero las estrategias de formación deben ser acordes con la etapa que vive el joven, para que le encuentre pertinencia con su realidad y así ser efectivos en el propósito de cooperativizarlos.

PROYECCIÓN Y OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO

Finalmente, se describen las propuestas de mejoramiento que los jóvenes hacen a la cooperativa, de acuerdo con las expectativas que tienen frente a su futuro dentro de ella.

Esta variable tiene dos componentes, uno es la proyección y el otro las expectativas que los jóvenes tienen de la cooperativa, tanto en el presente como en el futuro.

En el primer aspecto se identifican clara y explícitamente las intenciones de mantener la relación con la cooperativa y/o el sector; muchos de ellos con perspectivas de vinculación laboral. En este punto es importante resaltar que este deseo surge del compromiso con el cooperativismo más que de la necesidad de trabajo, porque allí encontraron un proyecto de vida, con unos adultos que son modelos de referencia positivos.

También los jóvenes se ven como multiplicadores de los procesos de los que se han visto beneficiados, con el fin de garantizar la sostenibilidad del programa del que han hecho parte.

En el segundo aspecto de esta variable, las oportunidades de mejoramiento, se identifican tres tendencias principales: Mayor participación de jóvenes en la toma de decisiones, mayor articulación con otros espacios dentro y fuera de la cooperativa y las propuestas concretas de actividades.

Se puede identificar que los jóvenes tienen aspiraciones de una mayor incidencia en la determinación de actividades e iniciativas, tanto de sus procesos de formación como cooperativista como de la cooperativa en general.

Otra expectativa que tienen los jóvenes es una mayor articulación y conocimiento de otros procesos con su misma cooperativa y con otras cooperativas, así como la participación e interacción con los adultos.

Por último, los jóvenes proponen crear proyectos en los cuales se sientan más cómodos, quieren emprender actividades de mayor responsabilidad para aumentar el nivel de compromiso hacia la cooperativa y que ésta a su vez esté presente en dichas actividades en el papel de respaldo.

Estas propuestas surgen debido a que los jóvenes que comienzan a alejarse de la cooperativa, principalmente por el comienzo de una vida universitaria, sienten que el trabajo que han venido haciendo no se puede echar a perder.

PROCESO

Un aspecto importante a tratar dentro de esta variable, es el proceso que se lleva en la cooperativa para la toma de decisiones con respecto al trabajo con jóvenes. Al respecto se identificaron dos tendencias: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

La tendencia más predominante es de arriba hacia abajo, que indica que las ideas surgen en la dirección o administración de la cooperativa. Normalmente el consejo encarga al comité de educación y este a su vez se apoya en la persona del área social o en la fundación, en caso de haberla, para la ejecución de la iniciativa. En este tipo de situaciones, los jóvenes asumen un papel de beneficiarios y como tal su intervención en el proceso de decisiones es limitada. Cabe decir que esta situación coincide con la percepción que los mismos jóvenes tienen sobre su incidencia en las decisiones de la cooperativa, e incluso de su mismo proceso.

La otra tendencia identificada es de abajo hacia arriba. Ello implica que las propuestas vienen directamente del grupo beneficiario y que llegan a niveles superiores, básicamente para apoyo y/o aprobación presupuestal. Si bien esta situación no es la más recurrente, es interesante ver cómo los procesos de empoderamiento de los jóvenes, efectivamente hacen que ellos propongan iniciativas, no solo para su propio proceso, sino para otras actividades de la cooperativa, en las cuales ellos se vinculan de manera activa, tales como son los días de la familia, actividades de beneficencia y navideñas, entre otras.

En síntesis, si bien no son abundantes las experiencias de trabajo con los jóvenes en las cooperativas de CONFECOOP en Colombia, sí existen experiencias diversas, con presencia en casi todas las regiones de la geografía nacional, que sirven de referencia para el desarrollo de actividades y posibilitan la reflexión sobre la estrategia de trabajo con jóvenes en las cooperativas para el aseguramiento de su sostenibilidad.

CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO

El impacto debe medirse y dada la ausencia de indicadores que de cuenta de esta medición se proponen la participación e incidencia, la conciencia cooperativa y la proyección a futuro del joven dentro del cooperativismo.

PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

En la mayoría de los casos los jóvenes participan, en el sentido de que hay una dinámica en la cual ellos son consultados. Sin embargo, queda una pregunta frente al tema de la incidencia, pues sus aportes poco contribuyen a las dinámicas de la cooperativa. Este puede suceder por varias razones:

- En principio las actividades son desarrolladas en su mayoría con adolescentes o niños, quienes no cuentan con la suficiente preparación ni experiencia para hacer contribuciones que puedan incidir en la organización.
- Otro factor de capital importancia, es que los jóvenes no son vistos como pares más bien, son vistos como una población vulnerable y por tanto más pasiva en cuanto a la recepción de beneficios por parte de una población en mejores condiciones, concretamente, los adultos. Esto imposibilita una interlocución válida con el mundo adulto, desde un lugar de igualdad en dignidad y capacidad, lo que no significa desconocer

las diferencias generacionales, pero lo que se busca es que esta condición no se vuelva factor determinante para la subvaloración de los aportes de los jóvenes.

LA CONCIENCIA COOPERATIVA

La academia cumple un papel determinante en la formación de consciencia cooperativa, pero las estrategias de formación deben ser acordes con la etapa que vive el joven, para que le encuentre pertinencia con su realidad y así ser efectivos en el propósito de formarles como cooperativistas.

A partir de estos análisis se pudiera proponer un criterio metodológico que sería:

- *CON NIÑOS, JUGAR AL COOPERATIVISMO*

En dos de las experiencias hubo testimonios que indicaban que, particularmente con niños y niñas, el tema era atractivo cuando se abordaba desde la lúdica.

- *CON ADOLESCENTES, EJERCITARSE CON EL COOPERATIVISMO*

La vivencia de lo cooperativo; es decir, donde se palpe lo económico, lo democrático y lo social-cultural de manera simultánea, adquiere una mayor relevancia en edades más adolescentes. Esto porque los jóvenes son más demandantes de acciones que de discursos. Acciones que le den validez a sus búsquedas, pero que los reivindiquen como seres responsables, inteligentes y propositivos. En esta etapa, los jóvenes están más dispuestos a participar de propuestas acompañadas por la cooperativa que materialicen la ideología cooperativista.

- *CON JÓVENES ADULTOS, EMPRENDIMIENTOS COOPERATIVOS CONCRETOS DE PROYECCIÓN ECONÓMICA Y PROFESIONAL*

En la etapa de educación superior el rol de los jóvenes cambia en el desarrollo de las iniciativas de formación cooperativista, ya que con el tiempo han ganado habilidades, destrezas y conocimientos. Esto es una situación que las propuestas de procesos juveniles en esta etapa deben tener en cuenta y no se deberían circunscribir solo a los temas de emprendimiento. Si bien el empleo es muy importante las necesidades en esta etapa de la vida van más allá de lo meramente económico.

LA PROYECCIÓN A FUTURO

Los jóvenes que se han involucrado activamente con las iniciativas de proceso tienen aspiraciones de una mayor incidencia en la determinación de actividades e iniciativas, tanto de sus procesos de formación como cooperativista como de la cooperativa en general. De igual forma aspiran a una mayor articulación y conocimiento de otros procesos dentro de su misma cooperativa, como con otras cooperativas, así como proponen crear proyectos en los cuales se sientan más cómodos, quieren emprender actividades de mayor responsa-

bilidad para aumentar el nivel de compromiso hacia la cooperativa y que ésta a su vez esté presente en dichas actividades en el papel de respaldo.

CONCLUSIONES

El trabajo con jóvenes en las cooperativas es un asunto de importancia estratégica, dado que el cooperativismo es una ideología y, como tal, habita en las personas. Si no hay una permanente seducción de nuevos convencidos, éste necesariamente tiende a desaparecer, aún si las empresas cooperativas persisten.

Las acciones en materia de trabajo con jóvenes en las cooperativas están centradas en niñez y adolescencia. Preocupa la ausencia de estrategias de vinculación de jóvenes adultos a los procesos participativos de las cooperativas, pues finalmente ellos son quienes tienen la mayor posibilidad de aporte al desarrollo de las cooperativas.

A pesar de que no hay una intención generalizada de profundizar en estrategias que busquen la inserción activa de jóvenes en las cooperativas o en el cooperativismo, el discurso cooperativo tiene un poder de atraer a los jóvenes y este es un punto a favor. Los jóvenes que se acercan a las cooperativas son receptivos de la propuesta identitaria y buscan contribuir en su construcción y fortalecimiento.

Si bien los discursos de gerentes y directivos cooperativos dan cuenta de una comprensión de la importancia y trascendencia de trabajar el tema de juventud de manera seria e intencionada, salvo excepciones, la realidad muestra que las cooperativas están centradas en la subsistencia organizacional y el desarrollo empresarial, y lo que se evidencia es que a la juventud no se le ve como un asunto estratégico en términos de sostenibilidad.

Se encontró que las iniciativas en materia de juventud son más intenciones personales, o a lo sumo institucionales. Como sector, en Colombia el tema es prácticamente invisible.

En términos generales, la sostenibilidad del cooperativismo está amenazada por el descuido de las dimensiones culturales y políticas. Culturales porque las nuevas generaciones están siendo vinculadas como clientes, en el caso de los asociados, o técnicos, en el caso de los empleados. Ellos desconocen el transfondo identitario que subyace en la propuesta cooperativa. En lo político, las dinámicas participativas están siendo ejecutadas por las mismas personas durante años, cerrando la posibilidad de inclusión de nuevas visiones y personas. En suma, podrá permanecer la cooperativa como empresa, pero hay un alto riesgo de que quienes la asuman a futuro desprecien el espíritu solidario que la originó.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACI. *Global 300 Report*. Ginebra, 2007.

AGUILERA, Oscar. *Tan jóvenes, tan viejos: los movimientos juveniles en el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud, 2003.

ARANGO, Miguel et al. *Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano*. Bogotá: Fedesarrollo — La Equidad Seguros — Fundequiad, 2005.

- AXELROD, Robert. *The evolution of cooperation*. Capítulos 1, 7 y 8. Seattle: Basic Books, 1984.
- BALARDINI, Sergio. *Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina*. Políticas públicas de juventud en América Latina. Viña del mar: CIDPA, 2003.
- BONILLA, Wilfer. La condición social de juventud. En: *Memorias inéditas del Seminario de Investigación sobre Producciones y prácticas culturales juveniles en Medellín*. Medellín, Fundación Universitaria Luis Amigó e Instituto de Juventud XXI, 1998.
- BOURDIEAU, Pierre. *La juventud no es más que una palabra*. Sociología ejecutiva. México: Grijalbo, 1990.
- CAREW, A. L.; MITCHELL, C. Teaching sustainability as a contested concept: capitalizing on variation in engineering educators' conceptions of environmental, social and economic sustainability. *Journal of Cleaner Production*, n. 16, 2008. Disponible en: <<http://www.sciencedirect.com>>.
- CARVAJAL, Álvaro. Teorías y modelos: formas de representación de la realidad. *Revista Comunicación*. San José de Costa Rica, v. 12, n. 1, 2002.
- CHARDIN, Pierre Teilhard de. *El fenómeno humano*. Paris: Herder, 1970.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administración en los tiempos modernos*. Sao Paulo: McGraw Hill, 2000.
- DANIELS, John; RADEBAUGH, Lee. *International business: environments and operations*. New York: McGraw Hill, 2001.
- DUARTE, Klaudio. *¿Juventud o juventudes?: acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente*. Buenos Aires: Editorial Bibios, 2000.
- DUBOIS, Alfonso. *Un concepto de desarrollo para el siglo XXI*. Bilbao, 2005.
- ELIZALDE, Antonio. *Desarrollo humano y ética de la sostenibilidad*. Capítulo 3. Santiago de Chile: PPC, 2003.
- FINKIELKRAUT. Citado por Manuel Fernández del Riesgo. En: *En torno a la postmodernidad*. Barcelona: Anthropos, 1994.
- FRANCO, Rosario. La sostenibilidad: una postura autocrítica de la sociedad industrial. *Investigación y Desarrollo*, Bogotá, v. 13, n. 1, 2005.
- FREDERICK, Donald A. *Co-ops 101: an introduction to Cooperatives*. United States: Madison, 1997.
- GILI, Iñaki et al. *Memoria de sostenibilidad, aspectos económicos financieros*. Bilbao: Deusto, 2005.
- GUHL, Ernesto. La dimensión económica del desarrollo sostenible. En: *Apuntes para un debate*, 2003. Disponible en: <<http://www.quinaxi.org>>.
- HOEXTER, Michael. *The concept of sustainability: internal diversity and points of conflict*. *Futurelab*, 2006. Disponible en: <http://blog.futurelab.net/2006/10/the_concept_of_sustainability.htm>.
- HOPENHYAN, M. et al. *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*. 2. ed. Buenos Aires: CEPAL & OIJ, 2007.
- HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley n. 375 del 4 de julio de 1997. Bogotá.
- IICA. Instituto Interamericano para la Agricultura. Concepto de Desarrollo Sostenible. Primera parte, 2007. *Revista Electrónica: Infoagro*. <<http://infoagro.net/shared/docs/a6/PM7.pdf>>.

LÓPEZ, Gustavo. *Sostenibilidad planetaria en la era de la sociedad de la información y del conocimiento*. Roma: UNESCO, 2003.

LÓPEZ, O. *Conceptos y programas para la autogestión*. Capítulo 4. Medellín: Panamericana, 1996.

MARGUILIS, Mário; URRESTI, Marcelo. La Construcción Social de la Condición de Juventud. En: *Viviendo a toda: jóvenes, territorios y nuevas sensibilidades*. Bogotá: DIUC y Siglo del Hombre, 1998.

MORENO, José. *Historia y filosofía de la economía solidaria*. Una propuesta alternativa, solidaria y humanista. Medellín: Norma, 1995.

OLIVERA, M. El camino de la autogestión ambiental empresarial. *Revista Protección y Seguridad*. Bogotá, v. 43, n. 249, 1996.

ONU. *Informe sobre la juventud mundial*. Ginebra: Naciones Unidas, 2005.

_____. Nuestro futuro común. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Ginebra: Naciones Unidas, 1987.

RAZETO, Luis. *Los caminos de la economía de solidaridad*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas, 1996.

ROSENFELD, Stuart. Associative behavior. En: *Backing into clusters: Retrofitting public policies*. Boston: Harvard University, 2001.

SARMIENTO, Libardo. *Memorias del 4to Foro de solidaridad: Asociatividad y Autogestión*. Medellín: Confiar, 2005.

SCHNEIDER, José. ¿La educación y la capacitación continúan siendo hoy día opciones importantes en las cooperativas o no? ¿Énfasis mayor en la educación o en la capacitación?. En: *Memorias del IV encuentro latinoamericano de investigadores en cooperativismo*. Rosario: Universidad de Rosario, 2006.

SCRAMP, Susan. *Cooperatives: pathways to economic, democratic and social development in the global economy*. Washington: OCDC, 2007.

SENGE, Peter et al. Colaborar para lograr un cambio sistémico. *Harvard Deusto Business Review*. Bilbao, n. 155, p. 16-28, 2007.

SOUTO, Sandra. *Juventud, violencia política y "unidad obrera" en la segunda república española*. Madrid: Instituto de Historia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001-2002.

URIBE, Carlos. *Bases del cooperativismo*. 5. ed. Capítulos 1 y 2. Bogotá: Grupo, 2001.

ZABALA, Salazar Hernando. *Las teorías de la solidaridad y el porvenir de la cooperación*. CINCOA. Medellín: Latino, 1998.

Referencias de Internet

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. <<http://www.aciamericas.coop>>.

CONFECOOP. <<http://www.confecoop.coop>>.

DANE. <<http://www.dane.gov.co>>.

<<http://proyecugaleon.com/cuadernos/cuad0/index.html>>.

<<http://www.aciamericas.coop/spip.php?article45>>

CAF. Finanzas sostenibles en América Latina. <<http://www.caf.com/publicaciones>>.