

REVISTA DE ECONOMIA
&
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

volume 6 / número 12 / janeiro 2008
ISSN 1677-4973



FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO

Rua Alagoas, 903 - Higienópolis
São Paulo, SP - Brasil

Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia
da Fundação Armando Alvares Penteado.
- Vol. 6, n. 12 (2008) - São Paulo: FEC-FAAP, 2007

Semestral

1. Economia / Relações Internacionais - Periódicos. I. Fundação
Armando Alvares Penteado. Faculdade de Economia.

ISSN 1677-4973

CDU - 33 + 327

REVISTA DE ECONOMIA & RELAÇÕES INTERNACIONAIS

volume 6 / número 12
janeiro 2008

Sumário

Os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento	5
<i>João Francisco Cortes Bustamante</i>	
Subsídios dos EUA ao arroz: análise econômica dos danos a rizicultores de outros países	21
<i>Cinthia Cabral da Costa e Mário Jales</i>	
A gestão comunitária dos recursos naturais versus conservação transfronteiriça – convergências e discontinuidades	35
<i>Jorge Ferrão</i>	
O futebol como agente da globalização	48
<i>Anderson Gurgel</i>	
La inmigración de mujeres en la frontera sur de México y la participación femenina en los grupos Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18	65
<i>J. Martín Inñiguez Ramos</i>	
Argumentos econômicos em favor do e-desenvolvimento	81
<i>Peter T. Knight</i>	
O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento	103
<i>Georges D. Landau</i>	
A experiência sul-coreana de desenvolvimento estrutural: breves considerações	117
<i>Gilberto Tadeu Lima, Daniela Corrêa e Fernanda Cardoso</i>	
Resumos de Monografia	
<hr/>	
Notas sobre o processo de industrialização na Rússia (1917-1945)	129
<i>Liliane Reis Dutra</i>	
Estados falidos e armas de destruição em massa: a conjunção ideal para as organizações terroristas?	149
<i>Gisele Novas do Nascimento</i>	

Resenhas

A Era da Turbulência: Aventuras em um Novo Mundo	163
<i>Alvaro Roberto Labrada Bado</i>	
Wikinomics: como a colaboração em massa pode mudar o seu negócio	167
<i>Marco Aurélio Morsch</i>	
O Projeto do Império Americano	172
<i>Cristina Soreanu Pecequilo</i>	
A Lei da Guerra. Direito Internacional e Conflito Armado	177
<i>Gunther Rudzit</i>	
Orientação para colaboradores	179

Os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento

*João Francisco Cortes Bustamante**

Resumo: O artigo pretende abordar os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento com enfoque no setor de serviços, mais precisamente no que corresponde aos investimentos. A década de 1990 foi um período de negociações multilaterais mais profundas e intensas, tendo como paradigma a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo, o chamado regionalismo, representado pelos blocos econômicos, também ganhou corpo, intensidade e profundidade. Todavia, muitos países têm preferido os chamados Acordos Bilaterais até mesmo quando fazem parte de blocos econômicos. O artigo discute o fato de o setor de serviços e os investimentos serem os vetores principais na realização dos Acordos Bilaterais. Torna-se mais complexa a análise pela relação dual existente entre o setor de serviços e os investimentos. A ênfase do artigo é no âmbito bilateral devido à dinâmica imposta perante o processo de globalização e ao ritmo das negociações multilaterais no âmbito da OMC.

Palavras-chave: acordos bilaterais, Organização Mundial do Comércio, setor de serviços, investimentos.

1. Introdução

A década de 1990 teve como paradigma a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC)¹ advinda do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) de 1947. Ao mesmo tempo, o chamado regionalismo, representado pelos blocos econômicos, também ganhou corpo, intensidade e profundidade. Desde o início do século 21, presenciamos impasses nas negociações multilaterais no âmbito da OMC e, por sua vez, um reforço dos blocos econômicos, seja com a criação de novos blocos, seja com a aceleração de medidas dos já existentes.

* **João Francisco Cortes Bustamante** é economista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e atualmente é mestrando do programa de Governo e Cultura das Organizações, do Instituto Empresa e Humanismo, da Universidade de Navarra (Espanha).

¹ Em inglês, World Trade Organization (WTO).

Todavia, muitos países têm preferido os chamados Acordos Bilaterais até mesmo quando fazem parte de blocos econômicos². Concomitante, presenciamos uma ênfase no setor de comércio de bens quando falamos de negociações multilaterais, de blocos econômicos, com devidas exceções (caso da União Européia), ou de Acordos Bilaterais.

Como decorrência do próprio processo de avanço do capitalismo, o setor de serviços tem ganhado espaço dentro da economia dos países. O setor de serviços possui um caráter dual e pode ser tanto visto pelo lado do comércio de serviços como pelo lado dos investimentos. Assim, ao contrário do passado recente que enfatizava Tratados de Livre Comércio e Acordos Bilaterais na área de comércio de bens, hoje presencia-se cada vez mais o acréscimo nos Acordos Bilaterais de Comércio de Bens dos Acordos Bilaterais na área de Investimentos, principalmente no que se refere ao setor de serviços.

A relevância dos Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento ou Acordos Marco de Comércio e Investimento é o fato de terem se tornado cada vez mais o passo inicial para um futuro Tratado de Livre Comércio já acrescentado do setor de serviços por meio do tema investimento. O setor de serviços era deixado para negociações posteriores ou, então, não era nem contemplado no futuro, ficando restrito o Tratado de Livre Comércio ao setor de bens (setor industrial). Caso o setor de serviços fosse contemplado em um Tratado de Livre Comércio, geralmente existiam diversas exceções tanto ao comércio de serviços quanto aos investimentos nesse setor, e a proeminência do tema investimentos recaía para o setor de bens.

A ênfase do artigo é nos acordos de âmbito bilateral devido à dinâmica que esta impõe perante o processo de globalização e ao ritmo das negociações multilaterais no marco da OMC. Nesta linha, o artigo busca identificar no setor de serviços a referência para o tema investimentos nos Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento e não tanto no setor industrial e no comércio de bens como parece ser. Como consequência, é importante analisar também os Tratados Bilaterais de Investimento (BITs)³.

A primeira parte irá analisar o setor de serviços e o vínculo com o tema investimentos. Ao mesmo tempo, será enfatizada a relevância do tema

² Segundo a OMC: “Regionalism is described in the Dictionary of Trade Policy Terms, as ‘actions by governments to liberalize or facilitate trade on a regional basis, sometimes through free-trade areas or customs unions’. In the WTO context, regional trade agreements (RTAs) have both a more general and a more specific meaning: more general, because RTAs may be agreements concluded between countries not necessarily belonging to the same geographical region; more specific, because the WTO provisions which relate specifically to conditions of preferential trade liberalization with RTAs. The coverage and depth of preferential treatment varies from one RTA to another. Modern RTAs, and not exclusively those linking the most developed economies, tend to go far beyond tariff-cutting exercises. They provide for increasingly complex regulations governing intra-trade (e.g. with respect to standards, safeguard provisions, customs administration, etc.) and they often also provide for a preferential regulatory framework for mutual services trade. The most sophisticated RTAs go beyond traditional trade policy mechanisms, to include regional rules on investment, competition, environment and labour.” Para maiores entendimentos sobre os RTAs ver: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm>.

³ Segundo a UNCTAD (2007, Abbreviations), BITs significa: “Agreement for the promotion and protection of Bilateral Investment Treaty”.

investimentos no âmbito global e sistêmico. A segunda parte busca abordar o setor de serviços e os investimentos no marco da OMC, bem como em tratados referenciais como o caso do North America Free Trade Agreement (Nafta) e do Mercosul.

Por fim, apresenta-se como os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento podem ser a etapa inicial para um futuro Tratado de Livre Comércio e quais são as conseqüências em relação às negociações multilaterais em andamento na OMC.

2. O setor de serviços e os investimentos

Aparentemente, diferenciar bens e serviços parece ser simples. Bens são considerados tangíveis, enquanto serviços são intangíveis. Mesmo assim, segundo Thorstensen (2001, p. 195), “existe, no entanto, uma grande polêmica em torno dessa definição”. Para fins deste trabalho e para facilitar a compreensão, será adotado o entendimento de que serviços são intangíveis.

O setor de serviços tem sido cada vez mais presente nas economias dos países como resultado da transformação econômica do próprio capitalismo. Hoje em dia, as chamadas sociedades pós-industriais estão embasadas na tecnologia, mas principalmente na economia do conhecimento. A globalização⁴ permitiu a aceleração e o aprofundamento dos serviços na vida econômica dos países⁵. Setores como o financeiro, as telecomunicações, a engenharia, a educação, entre outros, são os vetores dominantes de economias desenvolvidas e de economias em desenvolvimento.

Desta forma, ao contrário do processo histórico tradicional, o qual vincula investimentos com o comércio de bens, hoje em dia os investimentos mundiais se direcionam cada vez mais para o setor de serviços, bem como para seu comércio. A relação entre serviços e investimentos pode ser analisada por meio da própria globalização dos capitais.

A velocidade de circulação dos capitais e a busca pela acumulação, o que é próprio da natureza do capitalismo, permitiu a passagem da valorização do capital no setor industrial para o setor de serviços, mais precisamente o setor financeiro. Cabe ressaltar que a mudança do paradigma industrial para o de serviços como fonte da acumulação do capital não impede uma vinculação entre ambos os setores. Ao contrário, verifica-se uma crescente integração do setor industrial com o setor de serviços. As chamadas transnacionais, por exemplo, tendem a estar calcadas em uma divisão organizacional entre áreas produtivas e áreas de serviços. De igual modo, a divisão internacional do trabalho é afetada, bem como as implicações para os países.

O importante é verificar os efeitos dessa integração entre o setor industrial e o setor de serviços no processo da globalização. Conforme Lacerda (2004, p. 6), “tendo em vista a hegemonia das finanças nessa nova fase do capitalismo, a

⁴ Sobre a globalização, ver Henry Kissinger (2001).

⁵ Uma análise a respeito da velocidade com que a tecnologia altera a vida das pessoas e ocasiona implicações para os países pode ser consultada em Virilio (1993).

globalização produtiva, entendida como as inovações no campo tecnológico, assim como a expansão do comércio exterior e dos fluxos de investimento direto estrangeiros, torna-se subordinada à globalização financeira, na medida em que os limites para a globalização produtiva são determinados por esta última”.

A despeito da importância e da relevância do setor financeiro, o meio atrativo para o capital globalizado é o setor de serviços como um todo. O embasamento deste na tecnologia, mas principalmente no conhecimento (capital intelectual), ocasiona uma alavancagem de valorização do capital mais rápida e maior do que o encontrado no setor industrial.

Contudo, o fato de o tema investimentos ter se tornado relevante na dinâmica econômica não alterou o caráter secundário quando se refere à aproximação entre os países do ponto de vista das negociações. Segundo Barreto Filho (1999, p. 15), “embora o comércio e os investimentos mundiais tenham alcançado níveis sem precedentes, o primeiro tem sido objeto de maior atenção internacional, refletida tanto nas negociações multilaterais como em acordos regionais”. Uma das razões para essa diferença de tratamento é o fato de o governo exercer no comércio o controle das fronteiras enquanto, aparentemente, nos investimentos esse controle fica mais permeável (THORSTENSEN, 2001; BARRETO FILHO, 1999). Em uma perspectiva maior, vincula-se ao entendimento de soberania e, ao mesmo tempo, ao poder de atuação dos governos diante da globalização. Todavia, o caráter mais dinâmico e permeável dos investimentos não é impeditivo para que existam normativas jurídicas, bem como negociações sobre esse tema.

É nesse aspecto que ocorre a própria mudança de paradigma dos investimentos. Enquanto antigamente os investimentos estavam vinculados ao comércio de bens e ao setor industrial, hoje os investimentos estão direcionados para o setor de serviços. É inegável o caráter crescente e participativo dos investimentos nos serviços, bem como a disseminação dos serviços na perspectiva global. Para Lacerda (2004, p. 17), “uma das mais claras manifestações do lugar ocupado pelo investimento direto estrangeiro no movimento de mundialização decorre do seu papel preponderante na internacionalização dos serviços”. Na verdade, mais do que o investimento direto estrangeiro é o investimento na sua forma de capital circulante que ativa e impulsiona o setor de serviços.

O caráter intangível dos serviços é exatamente o que propicia a atração do investimento (capital). Desta forma, o comércio de serviços⁶ passa a ter uma maior relevância, a qual antes era do comércio de bens. Todavia, para os países, a forma de regulamentar os investimentos no comércio de serviços se torna complexa, não só pelo caráter intangível dos serviços, mas também pela própria

⁶ Adota-se o seguinte conceito para comércio de serviços: “(...) os serviços são fornecidos ao mercado internacional de acordo com um ou vários modos de prestação: movimento do produto do serviço através da fronteira, movimento do consumidor através da fronteira, presença comercial do prestador, e movimento temporário de pessoa física que presta o serviço” (THORSTENSEN, 2001, p. 195).

mescla entre o setor de bens e o setor de serviços, representada pelas transnacionais. De igual modo, as políticas governamentais tendem a preservar mais o setor de serviços de possíveis acordos que abram esse setor. Muitas vezes, áreas como educação, por exemplo, são preservadas de discussões sobre investimentos e acordos liberalizantes por ser um símbolo da soberania do país.

Mesmo assim, o desafio crescente dos temas investimentos e serviços no mundo globalizado incita a elaboração de acordos multilaterais de investimentos. De fato, tentativas já foram feitas como a Carta de Havana de 1948 ou o Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) iniciado em 1995⁷, os quais dedicavam regras para os investimentos não somente no setor de serviços, mas em diversas áreas (THORSTENSEN, 2001; BARRETO FILHO, 1999; GONÇALVES, 1999).

Na OMC, os investimentos foram contemplados em um acordo denominado Trade Related Investment Measures (Trims) e abrange, entretanto, medidas de investimento só para o comércio de bens (THORSTENSEN, 2001). Este é um aspecto interessante, por excluir, em princípio, o setor de serviços. Contudo, o setor de serviços foi incorporado em um outro acordo, o chamado General Agreement on Trade in Services (Gats). Da mesma forma, áreas sensíveis como propriedade intelectual também foram direcionadas para um acordo específico, caso do Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Trips).

A aparente separação entre investimentos e setor de serviços na OMC é apenas uma demonstração da dificuldade de instituir regras para temas em que o próprio conceito de ambos é vulnerável. Mais adiante, verifica-se o vínculo existente entre investimentos e serviços no âmbito das regras da OMC.

A complexidade do tema, bem como a própria dimensão dos países envolvidos, dificulta um consenso para um acordo multilateral de investimentos. É nessa dificuldade que se verifica a fonte da crescente busca por acordos bilaterais, principalmente no que se refere aos investimentos e ao setor de serviços. Historicamente, a aproximação bilateral inicia pelo setor industrial e o comércio de bens, sendo que os investimentos são tratados dentro desse escopo. Todavia, a década de 1990 representa uma virada para o setor de serviços e o tema investimentos. Estes passam a ser acrescentados e integrados com o setor industrial e o comércio de bens.

A forma bilateral e a diferença de interesses que estão em jogo facilitam o entendimento entre os países envolvidos, em comparação com a forma multilateral. É no acordo bilateral que se identifica que o jogo do século 21 se dá no setor de serviços e sob o guarda-chuva do tema investimentos. Para tanto, as negociações bilaterais tendem a barganhar entre o setor industrial e o setor de serviços, situação que, dependendo dos países envolvidos, pode provocar conflitos. Igualmente acontece quando países são potências agrícolas, como o caso do Brasil. Assim, os três setores acabam sendo objetos de barganha nas negociações bilaterais, e nem sempre existe consenso internamente se um pode ser objeto de barganha do outro.

⁷ Sobre a participação do Brasil nas negociações do AMI na OCDE, conferir Machado (2005).

Independente da defesa que cada setor faz para si, a complexidade decorre pela forma sistêmica da economia capitalista atual (vide o caso das transnacionais ou dos complexos agroindustriais). Dessa forma, a negociação bilateral tende a ter êxito quando existem vantagens comparativas e vantagens competitivas entre os países.

A política é a fonte da aproximação entre os países com interesses econômicos e, juntamente com a questão política envolvida, a negociação bilateral finaliza com mudanças econômicas. Os efeitos políticos ocorrem no contexto mundial e é no marco comercial com efeitos bilaterais e intra-país que se dará o acordo bilateral.

Assim como a velocidade do capital dá o rumo para o capitalismo, a velocidade das negociações comerciais dita a forma da aproximação entre os países. Neste aspecto, é inegável que o bilateral é mais rápido que o multilateral. De acordo com a United Nations Conference on Trade and Development (Unctad)⁸, em 2006 havia mais de 2.500 Tratados Bilaterais de Investimentos (BITs). Ao mesmo tempo, cresceram os números de acordos bilaterais notificados sob o âmbito da OMC tanto em relação ao artigo XXIV do Gatt⁹ quanto ao artigo V do Gats¹⁰.

A situação se agrava com os impasses nas negociações multilaterais da OMC. Independente da dificuldade da conclusão da chamada Rodada de Doha, esta demonstra o processo de barganha entre os setores¹¹. A dificuldade da conclusão da Rodada de Doha propicia, dessa forma, atitudes e posicionamentos distintos dos países em relação ao comércio. Países como os Estados Unidos tendem a preferir o caminho de Acordos Bilaterais¹² ou, no caso do Brasil, passam a sofrer críticas pela não-tentativa de praticar uma política mais ativa no marco bilateral¹³.

De todo modo, a OMC é um referencial e um âmbito importante para a discussão de temas como serviços e investimento, bem como acordos como o Nafta e o Mercosul. A relevância dessas três perspectivas e a dimensão dos temas tratados requerem uma análise mais particular.

⁸ Ver Unctad, 2007.

⁹ Trata sobre as Zonas de Livre Comércio e as Uniões Aduaneiras.

¹⁰ O Artigo V do Gats refere-se: “Na área de serviços, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, negociado na Rodada Uruguai, também prevê regras para a integração econômica (Artigo V), através de exceção à cláusula de Nação Mais Favorecida, de não discriminação entre nações (Artigo II). O Acordo de Serviços não impede a formação de acordos regionais de liberalização na área de serviços, desde que: inclua uma cobertura setorial substancial, em número de setores, volume de comércio afetado e modos de fornecimento; garanta a ausência ou a eliminação substancial de toda a discriminação entre as partes, através da eliminação das medidas discriminatórias existentes e/ou proibição de novas ou outras medidas discriminatórias, no momento de entrada em vigor do acordo ou em base de um período de tempo razoável (Artigo V.1). Qualquer acordo regional deve visar modos de facilitar o comércio entre as partes e não deve aumentar o nível geral de barreiras ao comércio de serviços com relação aos membros fora do acordo, comparado com o nível aplicado antes do acordo (Artigo V.4)” (THORSTENSEN, 2001, p. 241).

¹¹ Ver reportagem de Denise Chrispim Marin. Acordo agrícola vai pressionar serviços. *O Estado de S. Paulo*, 20 mai 2007, Caderno Economia, p. B13.

¹² Para uma avaliação sobre os Estados Unidos e os Acordos Bilaterais, consultar entrevista de Jagdish Bhagwati a Patrícia Campos Mello em Acordos bilaterais são instrumentos dos EUA. *O Estado de S. Paulo*, 20 jul 2003, Caderno Economia, p. B6.

¹³ Para uma crítica sobre a política externa do Brasil se concentrar nas relações multilaterais e não nas

3. OMC, Nafta e Mercosul diante dos serviços e investimentos

As negociações de temas como serviços e investimentos ocorrem numa via multilateral como a OMC ou em acordos regionais como o Nafta, o qual especificamente estabeleceu diretrizes para esses temas. Casos como o do Mercosul são importantes por significar a presença do Brasil e mostrar como foram tratados esses temas diante de um acordo regional. Assim, faz-se presente um entendimento mais acurado de cada um desses três âmbitos.

3.1. A OMC e o Gats

A OMC demarca a importância dos serviços ao criar especificamente para esse tema um campo apropriado. O Gats estabelece não só um marco multilateral para o setor de serviços como o diferencia do setor de bens. Ao mesmo tempo, a forma de negociação é diferenciada. Segundo Thorstensen (2001, p. 196), “no setor de bens foram negociadas regras gerais que passaram a ser aplicadas a todos os segmentos, a chamada negociação de ‘cima para baixo’ (*top down*). No setor de serviços, a liberalização se dará de forma progressiva, materializando-se através da consolidação da abertura de cada segmento em listas positivas de compromissos, ou uma negociação chamada de ‘baixo para cima’ (*bottom up*)”.

Em relação ao Gats, a dificuldade conceitual dos serviços também se faz presente, principalmente ao levar em conta o multilateralismo da OMC. Neste caso, qualquer imprecisão ou omissão conceitual não é só uma questão técnica como também é uma questão política. Assim, no Gats, o comércio e a prestação de serviços têm modos distintos de tratamento. Conforme Thorstensen (2001, p. 198), esses podem ser definidos como: “do território de um membro para o território de qualquer outro membro, e são chamados prestações transfronteira (*cross border supply*); dentro do território de um membro para o consumidor de serviço de qualquer outro membro, os chamados serviços de consumo no exterior (*consumption abroad*); pelo prestador de serviço de um membro, através de presença comercial no território de qualquer outro membro, as chamadas presenças comerciais (*commercial presence*); e pelo prestador de serviço de um membro, através de presença de pessoa natural desse membro no território de qualquer outro membro, as chamadas presenças de pessoas físicas (*presence of natural persons*)”.

Ao mesmo tempo em que os membros atuais, bem como os membros em processo de adesão, devem respeitar as regras e o processo negociador do Gats, os países tratam de implementar e acelerar outras formas de acessar e facilitar o comércio de serviços. O embate entre a velocidade de negociações multilaterais e de negociações bilaterais faz-se presente novamente. Além disso, no caso dos serviços, a necessidade de ampliar o mercado para esse setor é uma premente para os países desenvolvidos e um desafio para os países em desenvolvimento.

Neste aspecto, destaca-se de maneira acentuada a relação entre o setor de serviços e o investimento. Ao aparente diferencial criado pela instituição do Trims e do Gats, Thorstensen (2001, p. 314) acentua que “a integração de investimento e comércio transfronteira é mais evidente no Acordo sobre Serviços,

que trata investimento como uma modalidade do comércio de serviços”. Diante do imperativo da crescente participação do setor de serviços nas economias nacionais e sendo este, agora, o referencial para os investimentos internacionais, é premente uma mudança de tratamento para os investimentos e o comércio de serviços.

Cabe ressaltar a relevância do Gats como norteador e como marco normativo para as negociações entre os países. A ênfase sugerida é em avançar nas discussões do Gats, mas principalmente em ampliar a relação normativa com os demais acordos como o Trims e o Trips. A paradoxal separação e integração existente entre esses acordos ocorre justamente pela complexidade dos temas. Todavia, enquanto a separação entre esses acordos acarreta estágios diferentes de negociações para cada um, a integração entre eles parece não ocorrer na prática.

Os governos, em sua maioria, enfatizam o Trims e evitam levar adiante o Gats. O problema é a dinâmica econômica ser diferente do panorama governamental. A presença das transnacionais e a integração cada vez mais forte entre agricultura, indústria e serviços podem provocar efeitos contrários aos pretendidos pelos governos em relação a esses acordos. Junior (2007, p. 17) ressalta, por exemplo, “(...) que não há no Trims nenhum dispositivo regulamentando a conduta de empresas transnacionais, cujas atividades podem muitas vezes ferir interesses econômicos locais”.

Ao mesmo tempo, em termos de governos, esses acordos são exemplos dos embates existentes entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. De igual modo, essa disputa entre países é um componente do processo econômico dos ganhos existentes nas vantagens comparativas e vantagens competitivas da economia mundial. Neste aspecto, o setor de serviços cumpre papel primordial e, juntamente com os investimentos, precisaria ter uma mudança de tratamento nos acordos concebidos na OMC. Para Barreto Filho (1999, p. 108), “em conclusão, pela importância atual dos serviços, as regras do Gats sobre investimentos talvez tenham maior impacto, a longo prazo, do que as Trims”.

3.2. Nafta

O Nafta entrou em vigor em 1994 e é constituído pelos Estados Unidos, México e Canadá. A abrangência desse acordo, não só pela presença da maior economia mundial, mas também por corroborar temas sistêmicos e complexos, permitiu interpretar como muito próximo esse acordo regional ao de um mercado comum (BARRETO FILHO, 1999). Assim, no caso do setor de serviços e dos investimentos, o Nafta tornou-se um referencial importante para outros acordos, bem como para o próprio processo negociador da OMC.

No caso da OMC, o Nafta diferenciou-se por ter sido um dos acordos notificados sob o artigo V do Gats (THORSTENSEN, 2001). O reconhecimento por um acordo regional da magnitude do Nafta em compatibilizar suas diretrizes com as do Gats demonstra os aspectos conceituais

e complexos dos temas envolvidos, principalmente o setor de serviços. Além disso, é um aspecto ilustrativo entre o processo de âmbito regional (Nafta) e o de âmbito multilateral (OMC).

A relação entre o Nafta e as regras da OMC, principalmente do Gats, no caso citado, não significa qualquer simplificação de entendimento ou não-complexidade dos temas envolvidos. Ao contrário, a conclusão pelo Comitê de Acordos Regionais da OMC sobre a compatibilidade entre o Nafta e o Gats não poderia ter sido diferente do que um caminho em aberto e para amplas margens interpretativas. Segundo Thorstensen (2001, p. 249), “apesar de grandes discussões, o Comitê não conseguiu chegar a conclusões de consenso sobre a compatibilidade do Nafta às regras do Artigo XXIV ou às regras do Artigo V, uma vez que todas as questões levantadas estão relacionadas à discussão das questões sistêmicas de interpretação dos conceitos introduzidos por esses Artigos”.

Novamente, quando se trata de temas complexos e sistêmicos, o multilateral torna-se vulnerável e, para o bilateral – ou, neste caso, o regional –, o entendimento pode ser mais objetivo. Certamente não seria diferente, tendo em vista que quanto menos atores envolvidos, mais fácil, em tese, para chegar-se a um consenso. O fato agravante é quando a instância multilateral (OMC) não consegue acompanhar o ritmo de outros processos como os bilaterais e os regionais, por exemplo. Dessa forma, dá-se margem significativa para relevar a OMC, mesmo respeitando suas regras, e buscar e/ou aprofundar acordos mais rápidos e simples.

O Nafta tornou-se um exemplo importante porque expôs o quanto a OMC e seus acordos, como Gats e outros, ficam sem muito respaldo técnico para chegar a um consenso. Ao mesmo tempo, permitem aos acordos bilaterais e aos acordos regionais procurar um aprofundamento das regras e ser muito mais ambiciosos nos objetivos temáticos comparados com a OMC, por exemplo.

No caso do tema investimentos no Nafta e o comparativo com o Trims, Barreto Filho (1999, p. 93) ressalta que “(...) as regras do Nafta para investimentos são as mais abrangentes de todos os instrumentos internacionais examinados: compreende todas as recomendações da Miga¹⁴, inclusive as referentes a transferências, e ainda uma lista de medidas de investimentos relacionadas ao comércio (Trims) muito mais longa do que a acordada na Rodada Uruguai (...)”.

O fato de o Nafta, bem como outros acordos existentes, contemplar o setor de serviços e os investimentos não necessariamente significa resultar em um aumento do fluxo de investimentos ou em uma busca plena pelo livre comércio de serviços. Ao contrário, para Marconini (2001, p. 297), “não são todos os capítulos sobre o comércio de serviços do Nafta, contrariamente ao que se esperaria, que logram induzir o livre-comércio no setor”.

A importância da inclusão crescente nos acordos do setor de serviços e dos investimentos recai sobre a previsibilidade, a garantia jurídica, a facilidade do comércio e da prestação de serviços, bem como da estratégia e do diferencial

relações bilaterais, ver Gonçalves (2000).

de determinado acordo comparado com outro. Esses elementos compõem não só a tomada de decisão do investidor, mas também a própria participação de algum país nos acordos em questão.

Cabe ressaltar a notificação do Nafta sob o Artigo V do Gats, mas principalmente um dos itens desse artigo, segundo Thorstensen (2001, p.241): “Qualquer acordo regional deve visar modos de facilitar o comércio entre as partes e não deve aumentar o nível geral de barreiras ao comércio de serviços com relação aos membros fora do acordo, comparado com o nível aplicado antes do acordo (Artigo V.4)”. Dessa forma, o Nafta é um dos acordos mais exemplificativos de como as vantagens comparativas, as vantagens competitivas e o custo de oportunidade foram decisivos para a própria consolidação das regras por parte dos países membros. No caso dos setores de serviços e dos investimentos, fica evidente a pretensão de torná-los eixos motores do processo de avanço comercial.

3.3. Mercosul

O Mercosul foi criado pelo Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 e é formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, sendo o Chile, a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru países associados, e a Venezuela um país em processo de adesão pleno.

Como um Tratado visando o estabelecimento de um mercado comum, o Mercosul foi concebido com vistas a liberalizar o setor de serviços e facilitar os investimentos. No primeiro caso, foi criado o Protocolo de Montevidéu, que trata sobre o comércio de serviços no Mercosul¹⁵; e, no segundo, o Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul¹⁶. Acrescenta-se também o Protocolo de Buenos Aires sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul¹⁷.

A despeito do estágio normativo em que se encontram os protocolos citados anteriormente, é importante ressaltar a preocupação em relação ao setor de serviços e ao tema investimento. Observa-se a atenção dada aos temas no processo de integração ao não terem sido relegados a estágio de irrelevância. Ao contrário, por conceberem tratamento diferenciado via protocolos específicos, demarca-se um escopo e uma busca por intensificar o comércio. De igual modo, abre

¹⁴ Refere-se ao Multilateral Investment Guarantee Agency (Miga), do Banco Mundial.

¹⁵ Ver íntegra do Protocolo de Montevidéu e a própria ratificação pelo Congresso Brasileiro em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/acordosinternacionais.html/decleg-335-2003.html>>.

¹⁶ Sobre o andamento do processo de ratificação do Protocolo de Colônia pelos países membros do Mercosul, ver: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Até o momento nenhum país membro do Mercosul ratificou o Protocolo supracitado.

¹⁷ O Brasil é o único país membro do Mercosul a não ter ratificado o Protocolo de Buenos Aires até o presente momento. Para maiores atualizações referentes ao andamento do processo de ratificação ver: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>.

¹⁸ Atualmente, segundo a OMC, a notificação do Mercosul pelo artigo V do Gats encontra-se em “Factual examination not started”. Sobre o andamento do processo de notificação consultar: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/type_e.xls>.

caminho para perspectivas futuras de uma consolidação plena como mercado comum nos moldes clássicos com livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, além de outras políticas harmônicas.

Todavia, destaca-se a necessidade de maior empenho político para consolidar o segmento normativo, principalmente no que concerne ao setor de serviços e investimentos, tendo em vista a lacuna existente até o presente momento. A falta de segurança jurídica é um dos fatores decisivos no próprio ritmo do processo de integração, bem como do acompanhamento da dinâmica econômica mundial.

De toda forma, o Mercosul procura acompanhar a velocidade do sistema econômico internacional. Na relação entre o processo regional – Mercosul – e o processo multilateral – OMC –, destaca-se o diferencial e o enquadramento entre o Protocolo de Montevidéu e as regras do Gats. Assim como o procedimento adotado pelo Nafta, o Mercosul notificou a OMC sob as regras do Artigo V do Gats¹⁸, apesar de passados mais de 10 anos do Tratado de Assunção.

Observa-se, assim, a concepção liberalizante e plural do Mercosul ao dar também destaque para o comércio de serviços. Por meio do Protocolo de Montevidéu e da notificação sob o Artigo V do Gats, o Mercosul visa um estágio de integração mais avançado no setor de serviços. Para Marconini (2001, p.305), “O Protocolo de Montevidéu inovou em termos de regras e disciplinas aplicáveis ao comércio de serviços, construindo sobre terreno familiar do Gats e, em alguns aspectos, indo além do Gats na aplicação de certas disposições”.

O movimento pretensioso do Mercosul não é estranho tendo em vista a participação proeminente do setor de serviços nas economias constituintes dos países do bloco, presença cada vez mais corrente nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, demarca um espaço para a integração em moldes jurídicos mais seguros e, juntamente, tenta preservar espaços para negociações com outros países e blocos no tocante ao setor de serviços.

Apesar da atitude do Mercosul em relação ao setor de serviços, o Protocolo de Montevidéu tem tido um ritmo lento de aplicabilidade. Segundo Marconini (2001, p.306), “Até agora, o processo de liberalização tem sido mínimo entre os quatro países, o que parece se explicar mais por falta de empenho dos Estados-partes do que propriamente por razões de fundo que militem contra a abertura dos mercados nacionais – em particular, o brasileiro”. Ademais, o pouco interesse político no avanço não só do Protocolo de Montevidéu, bem como dos demais protocolos supracitados, torna-se preocupante quando as negociações multilaterais da OMC avançam nesse aspecto mesmo que em ritmo lento.

De igual modo, ocorre uma proliferação de acordos bilaterais, que destacam o setor de serviços e investimentos. Neste último aspecto, no que se refere ao comércio de serviços e aos investimentos, o risco é o desvio de comércio e a perda da dinâmica econômica.

A agravante para o Mercosul é não apenas o ritmo lento do Protocolo de Montevidéu, como também o total imobilismo do Protocolo de Colônia, referente aos investimentos. Cria-se uma lacuna para os investimentos e os serviços quando justamente o ganho do capital e a alavancagem econômica dada aos países é por meio desses dois temas.

Ao mesmo tempo, por ter esse vácuo jurídico, o Mercosul perde poder de barganha diante das negociações multilaterais e das próprias negociações bilaterais que deseja fazer com outros blocos e países. Todavia, antes de tudo, não cria respeitabilidade e segurança jurídica para os seus próprios países constituintes, situação que abre margem para retrocessos no próprio processo de integração.

4. Os efeitos dos Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento

A crescente realização de Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento não significa que todos os países desejem a consolidação de um Tratado de Livre Comércio. Muitas vezes, o interesse está presente somente para beneficiar determinados setores e ampliar o seu comércio. Ao partir da premissa de consolidar determinados comércios que já possuem ganhos de vantagens comparativas, os países somente regulamentam em um acordo bilateral o que ocorre na prática. Dessa forma, os acordos bilaterais podem se restringir somente ao comércio, por exemplo, reduzindo apenas tarifas, e não necessariamente beneficiando os três setores: agricultura, indústria e serviços.

O foco recai quando, além das vantagens comparativas, existem também vantagens competitivas e custos de oportunidade para os países em um acordo bilateral. Nesse aspecto, realizar um acordo em bases mais amplas e profundas torna-se um componente importante para os países permanecerem na dinâmica econômica mundial.

Tornar o Acordo Bilateral de Comércio e Investimento com um escopo que contemple o comércio dos três setores – agricultura, indústria e serviços – e incluir temas como investimento, propriedade intelectual, meio ambiente, soluções de controvérsias, por exemplo, é deixar esse acordo bilateral no rumo de um Tratado de Livre Comércio. Este último precisa ser entendido além da palavra “comércio” que possui na designação e na visão tradicional que o restringe. Ao incorporar os novos temas ou “temas sistêmicos”, o Tratado de Livre Comércio, mais que comercial, torna-se um espaço comum entre os membros constituintes e de fluxos políticos, econômicos e jurídicos.

A densidade e a relevância são demarcadas quando os efeitos do Acordo Bilateral de Comércio e Investimento são sentidos no marco interno dos países participantes. Ao incorporar mudanças na legislação e na tomada de decisão dos agentes e autoridades nacionais, o ponto nevrálgico para os países caracteriza-se na relação entre o interno e o externo. Observa-se nesse aspecto a similitude com o processo multilateral tendo em vista que aderir à OMC é respeitar e incorporar seu sistema normativo. Assim, a questão do possível dilema existente entre multilateral e bilateral não recai sobre o aspecto normativo, apesar de ser importante considerá-lo. É na velocidade e na dinâmica econômica mundial o espaço encontrado para os países delinear as atitudes e as decisões para se fazer presentes no mundo globalizado. Para Lafer (2001, p. 17), “A expressiva diluição entre o ‘interno’ e o ‘externo’, que vem sendo intensificada pelo movimento centrípeto da lógica da globalização, mudou a dinâmica das relações internacionais”.

Dessa forma, a OMC passa a perder densidade quando detém uma velocidade de decisão muito aquém da relação bilateral. Os países desenvolvidos e em desenvolvimento tendem, na sua maioria, a atuar dentro do jogo estratégico nas duas vias, multilateral e bilateral. Todavia, para decisões econômicas e comerciais, bem como políticas e diplomáticas, os países buscam na via bilateral a manutenção e a ampliação da dinâmica interna e da atuação externa no espaço global, principalmente quando as vias multilaterais encontram-se em impasse ou com avanços marginais.

Ao mesmo tempo, é preciso considerar o jogo de poder existente nas duas vias. Conforme o processo de inserção externa de determinado país, as preferências por atuar no âmbito bilateral ou no âmbito multilateral oscilam, mas não impedem os países de atuar nos dois planos. Como consequência, observa-se a transformação dos organismos multilaterais como a OMC em ambiente de disputas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Aparentemente, como efeito da disputa multilateral, o bilateral transforma-se para alguns países em recurso alternativo. Acrescenta-se ainda nesse contexto o movimento de integração regional. Este último acaba diluído nas duas vias e torna mais complexo o jogo estratégico mundial. Neste momento, a intensificação da velocidade da globalização parece alavancar a busca pela via bilateral. Assim, os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento tornam-se um meio mais rápido para os países se manterem na dinâmica capitalista.

5. Conclusões

O comércio deixou de ser restrito aos produtos agrícolas e aos bens e ampliou-se para o setor de serviços. A concepção intangível dos serviços torna um desafio conceber regras e normas para regular o seu comércio. Ao mesmo tempo, a integração entre os setores agrícola, industrial e de serviços provoca maior dificuldade para os países e os organismos internacionais, como a OMC, por exemplo, para chegar a um consenso sobre aspectos normativos.

A crescente incidência de transnacionais, bem como o comércio intra-firmas, ocasiona uma alteração na concepção comercial mundial. Assim, os Estados e os organismos internacionais tendem a estabelecer um marco regulatório, e as transnacionais tendem a ser mais dinâmicas, pois perpassam possíveis medidas e entendimentos como os estabelecidos na OMC, por exemplo.

Além da relevância de considerar as transnacionais no processo de comércio internacional, a competição por mercados e a necessidade de o capital fluir para ampliar o rendimento ganharam um novo componente, a velocidade. Apesar de subjetiva e fluida, a velocidade deve ser entendida como o vetor do tempo para marcar o espaço de cada interesse em jogo. Neste aspecto, o investimento é a característica significativa. Será o investimento o agente da velocidade para adentrar nos países; porém, mais que um investimento físico, como a compra de uma fábrica, é um investimento de aspecto volátil, como o capital financeiro, por exemplo, que deve ser considerado na relação velocidade-investimento.

No caso do comércio, o investimento tem presença relevante e tende a ser visto tanto nos setores agrícola e industrial quanto no setor de serviços. Todavia, dado o caráter intangível dos serviços, os investimentos tendem a encontrar neles a fonte da alavancagem do ganho do capital e a presença no espaço do outro mercado.

A complexidade dos temas tratados, principalmente a partir da década de 1990, e a realização da formação de blocos econômicos transformaram a OMC em um paradigma regulador. Todavia, se a base de entendimento é o consenso, esta torna o processo de avanço negociador da OMC um complicador, mesmo que seja somente a única forma para conciliar os interesses diversos de uma quantidade significativa de países presentes nessa organização internacional.

A via multilateral torna-se problemática quando é impeditiva e, no caso da OMC, a velocidade lenta de decisões provoca a busca por opções mais rápidas. Neste caso, a via bilateral é a alternativa e, mesmo sendo importantes os setores agrícola e industrial, bem como seus respectivos comércios, é no setor de serviços e nos investimentos o ponto de inflexão dos países para buscar a realização dos acordos bilaterais.

Além disso, a possibilidade de atuar tanto no marco multilateral quanto no bilateral ocasiona uma complexidade normativa e de entendimento, à qual os países devem ficar atentos. O descompasso da ação provoca uma diferença significativa na forma de conceber o comércio internacional, principalmente nos aspectos de comércio e investimento, como foi visto nos casos do Nafta e do Mercosul.

Necessita-se compreender os movimentos multilaterais e bilaterais dos países não somente nos aspectos comerciais e normativos, mas também como forma de manter-se presentes na economia e na política mundiais. Os desafios se ampliam quando a relação entre o interno e o externo é mais explícita em um período de globalização. Até o momento, parecem ser os Acordos Bilaterais de Comércio e Investimento o meio encontrado pelos países para não perder o compasso diante da globalização e da velocidade cada vez maior existente nas relações internacionais.

Referências bibliográficas

BARRETO FILHO, F.P.M. *O tratamento nacional de investimentos estrangeiros*. Brasília: Instituto Rio Branco / Fundação Alexandre de Gusmão / Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Normativas – Acordos Internacionais Ratificados – Decreto Legislativo n.º 335/2003 – Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/acordosinternacionais.html/decleg-335-2003.html>>. Acesso em: 12 jun 2007.

GONÇALVES, R. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

JUNIOR, U.C. Os Acordos de Serviços (Gats) e de Investimentos (Trims) na OMC: Espaço para Políticas de Desenvolvimento. *Cebri Artigos*, Rio de Janeiro, vol. 1, ano II, jan/mar 2007. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/09_visualizapdf.cfm?nrSecao=13>. Acesso em: 02 jun 2007.

KISSINGER, H. *Does America need a foreign policy?: toward a diplomacy for the 21st century*. New York: Simon & Schuster, 2001.

LACERDA, A.C. *Globalização e investimento estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MACHADO, L.F.C.S. *Brasil e Investimentos Internacionais: Os Acordos Sobre IED Firmados Pelo País*. Pelotas: Ed. da UFPel, 2005.

MARCONINI, M. A Alca e o Comércio de Serviços Brasileiro: Normativa e Interesse. In: CINTRA, M.; CARDIM, C.H. (orgs.) *O Brasil e a Alca: seminário*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002, p.297-325.

MARIN, D.C. Acordo agrícola vai pressionar serviços. *O Estado de S. Paulo*, 20 mai 2007, Caderno Economia, p. B13.

MELLO, P.C. Acordos bilaterais são instrumentos dos EUA (entrevista com Jagdish Bhagwati). *O Estado de S. Paulo*, 20 jul 2003, Caderno Economia, p. B6.

MERCOSUL. *Estado de Ratificaciones y Vigencias de Tratados y Protocolos del Mercosur y Estados Asociados*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 12 jun 2007.

THORSTENSEN, V. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

UNCTAD. *Analysis of Bilateral Investment Treaties Finds Growth in Agreements, New Areas of Focus*. Press Release – 12/04/2007. Genebra: 2007. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?docID=8270&intItemID=2340&lang=1>>. Acesso em: 29 mai 2007.

_____. *Abbreviations*. Genebra: 2007. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2342&lang=1>>. Acesso em: 15 jun 2007.

VIRILIO, P. *O Espaço Crítico*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Scope of RTAs*. Genebra: 2007. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm>. Acesso em: 17 jun 2007.

_____. *Regional Trade Agreements Notified to the Gatt/WTO and in Force By type of agreement. As of 1 March 2007*. Genebra: 2007. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/type_e.xls>. Acesso em: 12 jun 2007.

Subsídios dos EUA ao arroz: análise econômica dos danos a rizicultores de outros países

*Cynthia Cabral da Costa e Mário Jales**

Resumo: Este estudo procurou analisar os potenciais efeitos danosos causados pelos subsídios agrícolas norte-americanos a interesses de rizicultores de outros países. Os efeitos danosos podem ocorrer por duas fontes principais: depressão no preço mundial do arroz e ganho de *market share* norte-americano nas exportações mundiais de arroz. Foram encontradas evidências de impacto significativo dos subsídios norte-americanos sobre o preço mundial do arroz em anos passados recentes. Admitindo que os EUA representem 10% da exportação mundial com potencial de influenciar preços, o efeito médio anual dos subsídios em 1995-2004 foi de depressão de preços em cerca de 18% (variando entre 6% em 1996 e 24% em 2001). Houve também um aumento na participação do arroz norte-americano no mercado mundial.

Palavras-chave: EUA, arroz, subsídios, preços, danos.

Introdução

O objetivo deste estudo foi o de analisar os potenciais efeitos danosos causados pelos subsídios agrícolas norte-americanos aos interesses de rizicultores de outros países. Esses efeitos danosos podem ocorrer por duas fontes principais: depressão no preço mundial do arroz e ganho de *market share* norte-americano nas exportações mundiais de arroz, em detrimento às exportações de outros países. Esses dois fatores, por sua vez, são inter-relacionados.

De acordo com o Art. 5.º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), nenhum membro deve causar, por meio da aplicação de subsídios, efeitos danosos aos interesses de outros membros. Uma das formas de efeito danoso ocorre quando subsídios aplicados por um determinado país provocam grave dano ou ameaça de grave dano aos interesses de outro país¹.

* **Cynthia Cabral da Costa** é doutora em economia aplicada e pesquisadora sênior do Instituto de Estudos do Comércio e de Negociações Internacionais (Icône). **Mário Jales** é doutorando em economia aplicada na Universidade de Cornell (EUA).

¹ As outras duas formas de efeito danoso são dano à indústria nacional de um outro país membro e anulação ou prejuízo, para outros membros, de vantagens resultantes do Gatt 1994.

Este estudo investigou, inicialmente, a significativa contenção de aumento de preços e ocorrência de reduções deles no plano mundial. Esse efeito é descrito como danoso no Art. 6.3(c) do ASMC:

“provocar significativa redução do preço do produto subsidiado em relação ao preço do produto similar de outro Membro no mesmo mercado, ou significativa contenção de aumento de preços, redução de preços ou perda de vendas no mesmo mercado”

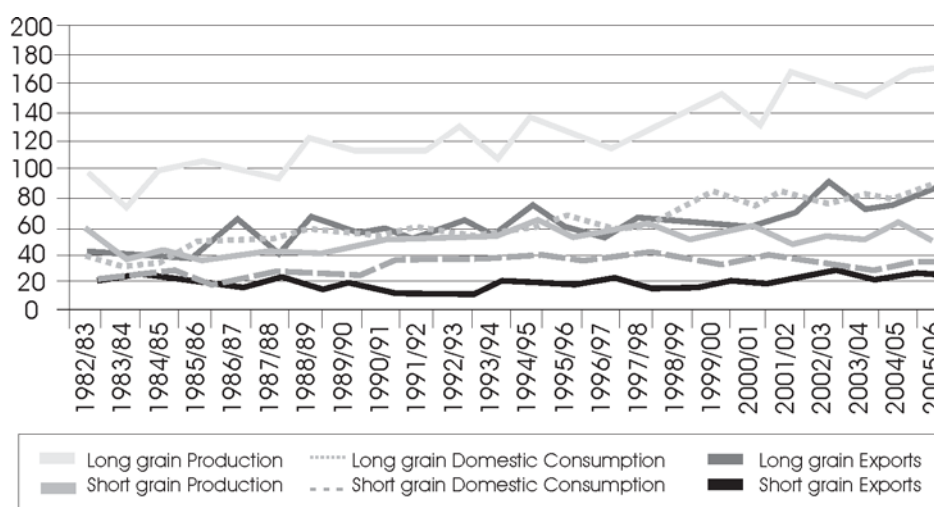
A ocorrência de grave dano descrito no Art. 6.3(d) do ASMC também foi analisada. O texto a seguir define esse efeito:

“aumentar a participação no mercado mundial de determinado produto primário ou de base subsidiado pelo Membro outorgante, quando se compara com a participação média que o Membro detinha no período de três anos anteriores e quando tal aumento se mantém como firme tendência durante algum tempo após a concessão dos subsídios”

Neste sentido, verificou-se o aumento da participação dos EUA no mercado mundial de arroz, quando comparada à participação média detida pelo mesmo país num período de três anos anteriores e quando tal aumento se mantém como firme tendência durante algum tempo após a concessão dos subsídios.

Os EUA produzem arroz dos tipos indica (grão longo) e japonica (grão curto e médio). Esses tipos são insubstituíveis tanto em termos de produção quanto de consumo. No entanto, aproximadamente 80% do arroz produzido e exportado pelos EUA vêm sendo do tipo indica, como ilustra a Figura 1.

Figura 1: Estados Unidos: produção, consumo e exportação de arroz por tipo



Fonte: United States Department of Agriculture (USDA)

Dado que a quase totalidade do arroz produzido, importado e consumido pelo Brasil é também do tipo *indica*, a presente análise tem como foco a influência dos subsídios norte-americanos sobre preços e fluxos comerciais desse tipo de arroz.

Impacto nos preços e quantidades

Para estimar o impacto dos subsídios norte-americanos no preço mundial do arroz, foi adotada a metodologia apresentada por Daniel Sumner em trabalho econômico utilizado como evidência na disputa levantada pelo Brasil contra os subsídios dos EUA ao algodão. O modelo de Sumner identificou os efeitos de mudanças na taxa de subsídio (G) no preço de equilíbrio mundial (P) utilizando a seguinte fórmula:

$$\frac{d \ln P}{d \ln G} = \frac{\delta_{su} \varepsilon_u (1 - \alpha)}{\delta_{du} \eta_u + (1 - \delta_{du}) \eta_r - (\delta_{su} \alpha \varepsilon_u + (1 - \delta_{su}) \varepsilon_r)} \quad (1)$$

Onde:

δ_{su} é a participação da produção dos EUA na produção mundial;

δ_{du} é a participação do consumo dos EUA no consumo mundial;

η_u e η_r são as elasticidades de demanda respectivamente dos EUA e do mundo;

ε_u e ε_r são as elasticidades de oferta dos EUA e do mundo;

α é a participação, por unidade, do preço de mercado na renda efetiva do produtor norte-americano [$\alpha = P/(P + G)$];

G é o produto de γ e g ($G = \gamma * g$), onde γ é o grau de incentivo à produção gerada pelo subsídio relativo ao grau de incentivo à produção gerada pelo mercado, e g é o subsídio por unidade conforme comumente mensurado.

Assim, o impacto de dado nível de subsídio sobre o preço mundial do produto aumenta quanto maior for a participação da produção (δ_{su}) e o valor da elasticidade de oferta norte-americana (ε_u). De maneira inversamente proporcional, o impacto no preço mundial está relacionado com a participação do preço de mercado na renda efetiva do produtor norte-americano (α) e com o valor da elasticidade preço de demanda, tanto dos EUA quanto dos demais países do mundo (η_u e η_r).

Sumner (2005) analisou o impacto dos subsídios norte-americanos nos preços mundiais para alguns produtos agrícolas. Ele encontrou que a eliminação dos subsídios resultaria num aumento entre 4% e 6% no preço do arroz, dependendo da elasticidade de oferta estrangeira (ε_r) utilizada. Os valores utilizados nesse estudo são descritos na Tabela 1.

Tabela 1: Valores dos coeficientes e resultados encontrados por Sumner (2005) para estimar o impacto do subsídio norte-americano no preço mundial de arroz

Preço sobre subsídio (P/g)	Subsídio: efeito relativo na produção (γ)	Parcela de subsídio efetivo ($1-\alpha$)	Parcela da oferta dos EUA (δ_{su})	Elasticidade da oferta estrangeira (ϵ_r)	Elasticidade de demanda ($\eta_u = \eta_r$)	Impacto no preço mundial ($d \ln P$)
2.60	0.60	0.23	0.10	0.40	-0.20	0.04
2.60	0.60	0.23	0.10	0.20	-0.20	0.06

Fonte: Sumner (2005)

No que se segue, vamos analisar essas estimativas, propor alguns valores alternativos e chegar às nossas próprias conclusões quanto ao impacto dos subsídios à produção de arroz nos EUA sobre os preços mundiais. Nossas estimativas também cobrirão um período diverso do adotado por Sumner².

Uma das variáveis que têm impacto direto no nível do preço mundial é a participação da produção dos EUA na produção mundial (δ_{su}). Esta participação vem sendo de 1,5% no período de 1996 a 2005. No entanto, Sumner elabora uma discussão descrevendo que o alto nível de barreiras tarifárias em países com alto nível de consumo do produto conduz a um baixo nível de comércio internacional em relação à sua produção. Isto faz com que grande parte do preço do arroz produzido e consumido no mundo seja formado localmente e, deste modo, conclui que apenas 25% do arroz produzido mundialmente têm o potencial de influenciar os preços internacionais. Por esse motivo, ele sugere um valor de 10% para δ_{su} ³.

A Tabela 2 mostra a participação do comércio mundial de arroz e compara com o de outras principais *commodities* comercializadas no mundo.

Tabela 2: Participação das exportações na produção mundial de commodities selecionadas – em % do volume produzido

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Café	78%	76%	81%	73%	75%	69%	70%	67%	73%	70%
Soja	25%	27%	27%	24%	26%	29%	32%	30%	34%	28%
Algodão	30%	29%	29%	31%	27%	31%	29%	33%	36%	28%
Milho	15%	12%	12%	12%	13%	14%	14%	15%	14%	11%
Arroz	4%	3%	4%	5%	4%	4%	4%	5%	5%	5%

Fonte: Food and Agriculture Organization (FAO).

² Sumner realizou estimativa dos impactos dos subsídios em 2004 e estimativas para 2005 e 2006. Este estudo não trabalhou com estimativas para anos futuros, e considerou o impacto que os subsídios podem ter causado no mercado de arroz entre 1995 e 2004.

³ De acordo com Sumner, “much of the rice in the world is consumed in the same villages, and often on the same farms, where it is produced. Only about 5 percent of world rice production enters international trade, and the United States is traditionally among the top three or four exporters.”

Corroborando a discussão de Sumner, verifica-se que o arroz é uma das *commodities* menos comercializadas. O volume de arroz exportado mundialmente equivale a apenas 5% a 7% do volume produzido no período de 1994 a 2002. Neste estudo foram adotados dois valores para δ_{5U} considerando um limite superior e outro inferior. O limite superior refere-se ao valor de 10% descrito por Sumner, e o inferior considera o valor real dessa participação, que é de 1,5% (média de 1996-2005). Quanto maior a participação da produção de arroz dos EUA no total, maior o impacto do subsídio norte-americano sobre os demais produtores do mundo; por este motivo classificou-se o primeiro limite como o superior.

O setor rizicultor nos EUA tem apresentado um menor grau de prevalência de subsídios em anos recentes devido à alta de preços. Por isso, o impacto dos subsídios previsto por Sumner para 2006 (entre 4% e 6%) é relativamente baixo. No entanto, para os anos anteriores, o valor total dos subsídios norte-americanos ao arroz foi consideravelmente alto. Já que o valor dos subsídios pode mudar significativamente a cada ano, o presente estudo estima P/g para todos os anos compreendidos entre 1995 e 2004 (ver Tabela 3). Esses valores modificam a variável G e, conseqüentemente, o valor de α .

Tabela 3: Valores dos subsídios dados pelo governo norte-americano para o setor rizicultor, para os principais estados produtores e para os principais programas de apoio doméstico

Programas (*)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Marketing Loan										
Program	-	-	-	14,1	400,6	597,7	712,7	707,0	503,0	128,5
(LDP+MLG)										
MLA/CCP	-	-	-	237,9	464,5	463,8	397,6	318,3	124,0	167,0
PFC/DP	448,6	453,9	479,0	466,8	431,2	352,6	342,6	288,5	426,1	426,8
Caixa Azul	511,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros programas	11,6	5,8	6,4	6,7	34,2	26,7	34,9	31,9	31,9	31,9
TOTAL	970,4	459,3	484,9	724,8	1.329,2	1.439,2	1.486,3	1.345,7	1.082,9	753,4
Valor da Produção	1.514,3	1.687,4	1.756,1	1.686,6	1.231,2	1.050,0	925,1	959,4	1.565,4	1.645,2
P/g	1,56	3,67	3,62	2,33	0,93	0,73	0,62	0,71	1,45	2,18

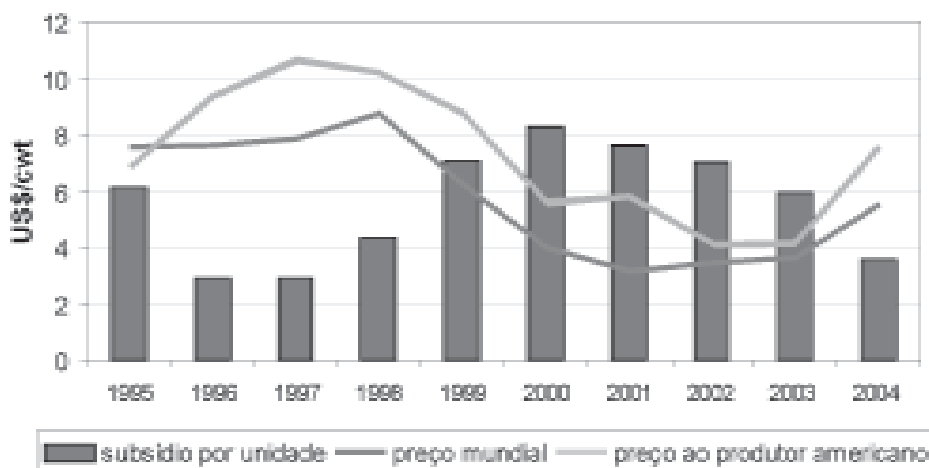
(*) LDP = Loan Deficiency Payment; MLG = Market Loan Grain; MLA = Market Loss Assistance; CCP = Counter-Cyclical Payments; PFC = Production Flexibility Contract; DP = Direct Payment. “Outros programas” incluem Storage Payments, Commodity Loan Interest Subsidy, Fees/Levies. Os dados referem-se ao ano de mercado (agosto a julho), exceto para PFC/DP, para os quais os dados se referem ao ano fiscal anterior (outubro a setembro).

Fontes: Environmental Working Group; USDA.

O valor desses subsídios varia ao longo dos anos dependendo do preço do arroz pago aos produtores norte-americanos, o qual é altamente correlacionado

com o preço mundial do produto (89% no período de 1995 a 2004). A Figura 2 ilustra esse comportamento. Desta maneira, avaliar o impacto do subsídio em apenas um ano como realizado por Sumner não nos parece ser suficiente para conhecer o impacto potencial que o subsídio norte-americano pode causar no preço mundial da *commodity*, especialmente ao se analisar um ano de preços mundiais altos e, portanto, de baixos valores de subsídio. Com o propósito de ser mais realista para indicar qual o “potencial” impacto dos subsídios norte-americanos no preço mundial de arroz, esta análise considerou o que ocorreu em vários anos passados.

Figura 2: Preço ao produtor e valor unitário de subsídio



Fonte: USDA.

Outras variáveis importantes que influenciam os resultados são as elasticidades de oferta e demanda. Foi realizada uma estimativa, a priori, com o propósito de identificar tendências no comportamento da produção e consumo em relação a variações nos preços. Encontrou-se que as elasticidades que têm maior influência na equação (1) são as de oferta e de demanda mundial e a elasticidade de oferta dos EUA. Foi encontrada uma relação negativa entre preço e produção mundial, ou uma ausência de influência entre estas variáveis. Este não é um resultado esperado, e isto provavelmente pode estar ocorrendo porque o mercado mundial de arroz é altamente protegido e o comércio representa um percentual muito pequeno da produção. Uma conclusão, a priori, seria de que o preço mundial não está influenciando a produção total, mas sim os preços domésticos que a maioria dos países pode estar manipulando pelas barreiras protecionistas impostas.

A elasticidade-preço de demanda do mundo parece seguir esse comportamento de baixa influência, mas há uma tendência mais significativa de resposta a preços (foi encontrada uma elasticidade significativa de $-0,09$). O Anexo A apresenta maiores detalhes sobre as estimações dessas elasticidades. A elasticidade-preço de oferta dos Estados Unidos também foi estimada e encontrou-se o valor de $0,6$, que é próximo ao valor descrito por Sumner (igual a $1,0$). O Anexo B descreve de maneira mais detalhada a metodologia utilizada para estimar esse parâmetro.

Com base nos novos valores estimados para os parâmetros, a Tabela 4 mostra os resultados da eliminação dos subsídios nos EUA⁴. Os resultados mostram também o impacto dos valores dos subsídios aplicados em outros anos, que não analisados por Sumner. Os valores dos subsídios utilizados e os programas foram aqueles descritos na Tabela 3.

Tabela 4: Efeito da eliminação dos subsídios sobre o preço mundial de arroz, considerando os subsídios no período de 1995 a 2004, para dois diferentes valores de δ_{su}

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
$\delta_{su} = 0,1$	-0,12	-0,06	-0,06	-0,09	-0,19	-0,22	-0,24	-0,22	-0,13	-0,09
$\delta_{su} = 0,015$	-0,03	-0,01	-0,01	-0,02	-0,04	-0,04	-0,05	-0,04	-0,03	-0,02

Parâmetros utilizados: $\beta = 0,6$; $\delta_{su} = 0,01$; $\epsilon_u = 0,6$; $\epsilon_p = 0$; $\eta_u = -0,09$; e $\eta_p = -0,09$.

Fonte: Resultado de pesquisa.

Observa-se que a eliminação dos programas de apoio doméstico nos EUA poderia ter aumentado o preço mundial entre 6% (em 1996 e 1997) e 24% (em 2001) no limite superior e, no limite inferior, entre 1% e 5%, respectivamente para 1996 e 2001. A média para o período 1995-2004 foi de 18% e 3%, respectivamente, para os dois limites. Foram realizadas algumas simulações variando o valor do coeficiente, mas observamos que os resultados não variam de forma significativa.

A Tabela 5 mostra os resultados da eliminação dos subsídios norte-americanos sobre a quantidade produzida, consumida e exportada nos EUA, de 1995 a 2004.

⁴ A elasticidade-preço de demanda dos EUA foi considerada igual à demanda mundial. Ela não foi estimada porque a variação dos resultados decorrentes de mudança neste parâmetro é insignificante.

Tabela 5: Efeito da eliminação dos subsídios sobre a produção, demanda e exportação norte-americana de arroz, considerando os subsídios dados no período de 1995 a 2004, para dois diferentes valores de δ_{su}

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Redução na Produção Doméstica										
$\delta_{su} = 0,1$	-0,17	-0,08	-0,09	-0,12	-0,24	-0,27	-0,29	-0,27	-0,18	-0,13
$\delta_{su} = 0,015$	-0,17	-0,08	-0,09	-0,12	-0,24	-0,27	-0,29	-0,27	-0,18	-0,13
Redução na Demanda Doméstica										
$\delta_{su} = 0,1$	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01
$\delta_{su} = 0,015$	-0,002	-0,001	-0,001	-0,002	-0,003	-0,004	-0,004	-0,004	-0,002	-0,002
Redução nas Exportações										
$\delta_{su} = 0,1$	-0,16	-0,08	-0,08	-0,11	-0,22	-0,25	-0,27	-0,25	-0,16	-0,12
$\delta_{su} = 0,015$	-0,16	-0,08	-0,08	-0,12	-0,23	-0,27	-0,29	-0,27	-0,17	-0,13

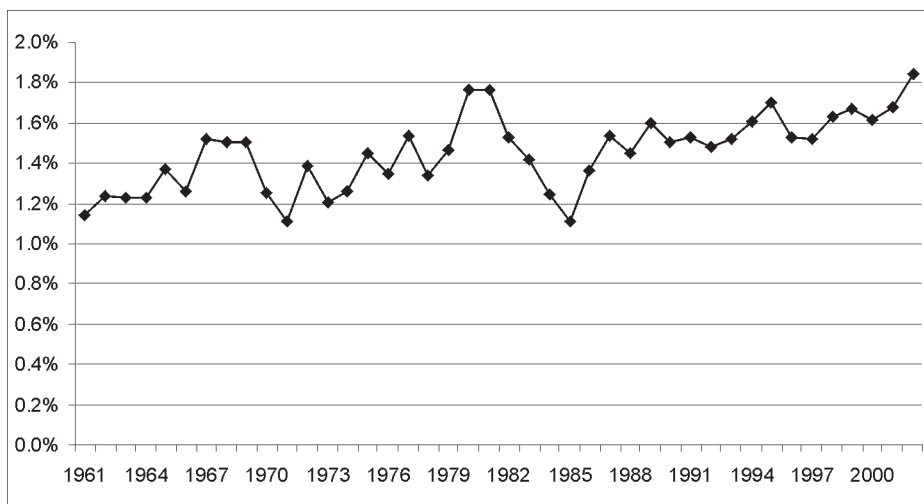
Parâmetros utilizados: $\gamma = 0,6$; $\delta_{du} = 0,01$; $\varepsilon_u = 0,6$; $\varepsilon_p = 0$; $\eta_u = -0,09$; e $\eta_p = -0,09$.

Observa-se na Tabela 5 que a eliminação dos programas de apoio doméstico nos EUA poderia ter reduzido a produção norte-americana de 8% a 29%, respectivamente para os anos de 1996 e 2001, em ambos os cenários. A demanda, por ser dependente do preço internacional, varia em relação ao cenário utilizado. Essa variável poderia ter sido reduzida de 1% a 2% no limite superior e entre 0,1% a 0,4% no inferior, dependendo dos anos considerados. Como o limite superior resulta em um impacto maior sobre o preço mundial de arroz, este também acarreta uma redução maior no consumo norte-americano, uma vez que o consumo responde a preço. As exportações poderiam ter sido reduzidas de 8% em 1996 a 27%, ou 29%, em 2001, no limite inferior.

Impacto na participação norte-americana no mercado mundial

Entende-se por mercado mundial a soma, para todos os países, do consumo doméstico de produto nacional e de produto importado. A Figura 3 ilustra a participação norte-americana no mercado mundial do arroz. Em 2002, os EUA atingiram a maior participação no mercado mundial desde 1961. Verifica-se também uma trajetória ascendente de 1985 a 2002. A parcela dos EUA no mercado mundial aumentou 66% entre estes dois anos.

Figura 3: participação do arroz norte-americano no mercado mundial



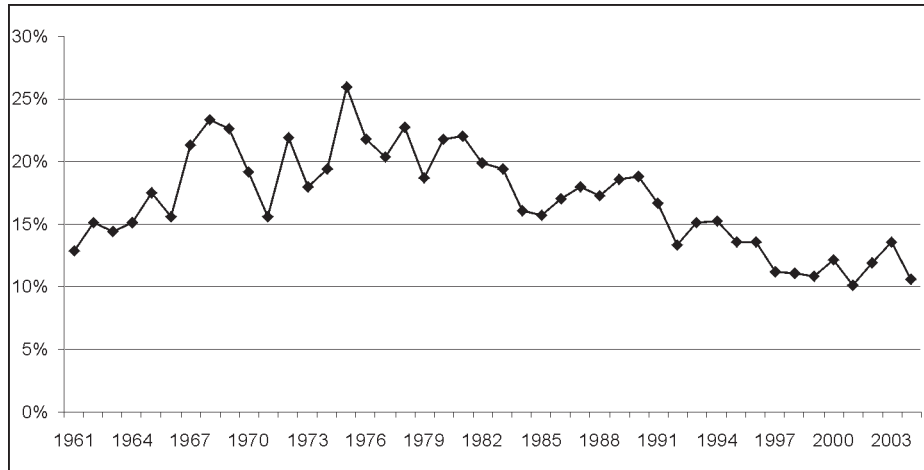
Fonte: FAO.

Para cada um dos anos compreendidos entre 1998 e 2002, a participação do arroz norte-americano foi superior à média dos três anos precedentes. Isto ocorre em um período de aumento de subsídios nos EUA. Portanto, são aparentemente preenchidos os requisitos do Art. 6.3(d) do ASMC quanto à determinação de aumento na participação do mercado mundial devido a subsídios.

Não obstante, a participação do arroz norte-americano no mercado mundial continua baixa (menos de 2%). Grande parte da produção e consumo mundiais se concentra na Ásia (cerca de 90%). Parcela significativa do arroz asiático é consumida domesticamente, e se encontra isolada das correntes de comércio por via de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Apesar de proverem uma parcela baixa do consumo mundial de arroz, os EUA são o quarto maior exportador deste grão (maior exportador fora da Ásia). A Figura 4 mostra a evolução desta participação. No entanto, a participação média dos EUA no total das exportações mundiais nos últimos 10 anos (12%) foi significativamente menor do que nas décadas de 1960 (18%), 1970 (20%), 1980 (19%) e 1990 (14%).

Figura 4: participação dos EUA nas exportações mundiais de arroz



Fonte: FAO.

Conclusão

Os resultados da análise econômica apresentada neste estudo apontam que pode ter havido um impacto significativo dos subsídios norte-americanos sobre o preço mundial do arroz em anos passados recentes. Admitindo que os EUA representem 10% da exportação mundial com potencial de influenciar preços, o efeito médio anual dos subsídios em 1995-2004 foi de depressão de preços em cerca de 18% (variando entre 6% em 1996 e 24% em 2001). Admitindo que os EUA representem 1,5% da produção mundial, o efeito médio anual no mesmo período foi de supressão de preços em 3%. Houve também um aumento na participação do arroz norte-americano no mercado mundial (apesar de a participação sobre o total continuar relativamente pequena).

Entretanto, deve-se levar em conta também o fato de que a participação dos EUA nas exportações mundiais de arroz declinou significativamente nos últimos 10 anos. Além disso, o nível total de subsídios ao arroz tem caído nos EUA em razão do aumento de preços.

Portanto, este trabalho mostra a importância de continuar monitorando e confrontando os subsídios norte-americanos ao arroz, de maneira a evitar que os preços internacionais continuem sendo aviltados por esse aspecto da política agrícola dos EUA.

Referências bibliográficas

SUMNER, D.A. *A Quantitative Simulation Analysis of the Impacts of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities* (mimeo).

_____. Boxed In: Conflicts between U.S. Farm Policies and WTO Obligations. *Trade Policy Analysis*, 32. Washington DC: Cato Institute Center for Trade Policy Studies, dec 2005.

USDA. Disponível em: <<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdquery.aspx>>, 2007.

ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. Disponível em: <<http://www.ewg.org>>, 2007.

FAO. Statistics Faostat 2007. Disponível em: <<http://www.fao.org>>.

ANEXO A

Estimativas econométricas para as elasticidades preço de oferta e de demanda mundiais de arroz

Para estimar valores atuais das elasticidades de oferta e de demanda de arroz no mundo, dois procedimentos econométricos foram utilizados: **(i)** modelo econométrico SUR (*seemingly unrelated regressions*), o qual estimou simultaneamente dois modelos econômicos – oferta e demanda mundial de arroz – com dados anuais para o período de 1990 a 2002; e **(ii)** um modelo econométrico utilizando dados em painel onde os países são as unidades *cross-section* e a série de tempo considerada foi o período de 1996 a 2002. Foram estimadas duas equações, uma para oferta e outra para demanda. Os países selecionados representam 83% do consumo e 85% da produção mundial do produto. O modelo econômico da oferta tem como variável explicativa apenas o preço mundial do arroz longo e o modelo da demanda tem como variáveis explicativas o preço mundial deste arroz e uma variável *proxy* para estimar a renda do país (importações totais). Por ausência de informações disponíveis, os dados de produção e consumo não foram separados para o arroz tipo *indica*. Entretanto, informações de literatura apontam que o arroz *indica* responde por 75% do comércio mundial de arroz. Além disso, na estimação das elasticidades utilizando os dados em painel, não foram incluídos os países que são reconhecidamente os maiores consumidores de arroz do tipo *japonica*, como Japão, Coreia, Taiwan, Turquia e Rússia – exceto a China, que foi incluída. Entretanto, esse país consome ambos os produtos e a sua ausência na estimação não deve ter produzido resultados diferentes dos descritos neste trabalho.

Os resultados obtidos em ambos os procedimentos econométricos indicaram baixa elasticidade preço tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda. As Tabelas A.1 e A.2 descrevem os resultados obtidos na estimação do modelo SUR (i) e do modelo com os dados em painel (ii), respectivamente.

A equação de oferta, em ambas as estimações, apresentou resultados contrários ao esperado. O esperado é que o valor do coeficiente para o preço

seja positivo para oferta, uma vez que o produtor teria um estímulo para produzir mais na medida em que o preço fosse maior. Uma possível explicação para este resultado é que os preços internos nos países, que influenciam a produção, apresentam um comportamento diferente do preço mundial. Neste caso, pode-se considerar que o impacto do preço mundial sobre a produção é nula⁵, e o resultado encontrado seria mais em função da resposta do volume produzido sobre o preço e não o inverso.

Na equação de demanda, por sua vez, a resposta do consumo a preço em ambas as estimações apresentou sinal negativo, de acordo com o esperado; isto porque se espera uma redução de consumo na medida em que o preço aumenta, e vice-versa. Ambas também apresentaram uma baixa resposta ao preço. A elasticidade preço de demanda mundial utilizada neste estudo foi a estimada pelo procedimento (ii) porque nesse caso foi utilizado um maior número de informações.

Tabela A.1: resultados obtidos na estimação simultânea das equações de oferta e demanda mundiais utilizando o procedimento SUR (*seemingly unrelated regressions*)

	Constante	Elasticidade- preço	Elasticidade- renda
Coefficientes para equação de produção mundial	6.50	-0.036	
Nível de significância dos coeficientes	(0.000)	(0.516)	
Coefficientes para a equação de demanda mundial	4.177	-0.0023	+ 0.205
Nível de significância dos coeficientes	(0.000)	(0.81)	(0.000)

Nota: para justificar a estimação simultânea das equações deve ser verificada a existência de auto-correlação entre as equações, através de um teste com distribuição qui-quadrado. Isto foi constatado com probabilidade de 73%.

⁵ Como o objetivo deste trabalho é analisar impactos sobre o preço mundial e os causados por variações neste preço, não foi o objetivo desta estimação saber o impacto que o preço doméstico nos países causa na produção. A diferença entre estes preços é geralmente ocasionada por barreiras tarifárias nos países.

Tabela A.2: resultados obtidos na estimação das equações de oferta e demanda mundiais a partir de dados em painel

	Constante	Elasticidade- preço	Elasticidade- renda
Coeficientes para equação de produção mundial	11.16	-0.16	
Nível de significância dos coeficientes	(0.000)	(0.000)	
R quadrado = 98%			
Coeficientes para a equação de demanda mundial	8.81	-0.07	+0.27
Nível de significância dos coeficientes	(0.000)	(0.000)	(0.000)
R quadrado = 91%			

Nota: ambas as equações foram estimadas utilizando metodologia de Parks, o qual considera que o modelo assume um processo autoregressivo com correlação contemporânea entre as unidades *cross section*. Esta correlação foi verificada nas duas equações.

ANEXO B

Estimativas econométricas para a elasticidade preço de oferta de arroz nos Estados Unidos

Para estimar valores atuais das elasticidades de oferta de arroz norte-americano, foi utilizada uma análise econométrica de dados em painel, usando valores de produção e preço do arroz tipo longo *indica* em cada estado dos EUA e o período de 1996 a 2004.

O modelo utilizado foi o mesmo considerado anteriormente para estimar a equação de oferta mundial de arroz, no qual a produção foi explicada somente pelo preço recebido pelo produtor. Como neste caso o produtor é incentivado também pelos subsídios recebidos, o preço foi a soma do preço ao produtor mais o subsídio unitário recebido, ambos diferenciados por estado produtor do arroz *indica*. Para isto o valor total do subsídio para o arroz foi dividido entre os estados (conforme a participação de cada estado na receita dos subsídios totais descritos na Tabela B.1) e o subsídio unitário foi obtido dividindo-se este valor pelo volume produzido em cada estado na produção total do país. A Tabela B.2 apresenta os resultados obtidos, com o valor da elasticidade-preço da oferta utilizada neste estudo.

Tabela B.1: participação do subsídio dado para cada estado no período de 1995 a 2004

	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*	2002	2003	2004
Arkansas	42.8%	42.8%	42.8%	42.8%	42.8%	42.8%	42.8%	47.9%	45.5%	39.4%
California	19.5%	19.5%	19.5%	19.5%	19.5%	19.5%	19.5%	19.9%	17.6%	22.0%
Louisiana	14.7%	14.7%	14.7%	14.7%	14.7%	14.7%	14.7%	13.3%	14.2%	14.3%
Mississippi	7.3%	7.3%	7.3%	7.3%	7.3%	7.3%	7.3%	6.7%	7.6%	7.8%
Missouri	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	2.8%	4.7%	4.5%
Texas	12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	9.4%	10.2%	11.9%

*Valores médios da participação do subsídio no período de 1995 a 2004.

Tabela B.2: resultados obtidos na estimação da equação de oferta dos EUA a partir de dados em painel

	Constante	Elasticidade-preço
Coefficientes para equação de produção mundial	8.03	0.60
Nível de significância dos coeficientes	(0.000)	(0.000)
R quadrado = 72%		

Nota: equação estimada utilizando metodologia de Parks, o qual considera que o modelo assume um processo autoregressivo com correlação contemporânea entre as unidades cross section. Essa correlação foi verificada.

A gestão comunitária dos recursos naturais versus conservação transfronteiriça – convergências e descontinuidades

*Jorge Ferrão**

Resumo: Nos últimos 25 anos emergiram novos padrões de governação e tomada de decisão em áreas protegidas. A nova conceituação introduziu modelos inovadores de uso directo e indirecto da biodiversidade e reordenou de um modo formal vários padrões de gestão dos recursos naturais. Em Moçambique e na África Austral, adoptaram-se, na segunda metade dos anos 80 e durante os anos 90, o conceito de conservação baseada na comunidade (MCRN) e, mais tarde, a conservação transfronteiriça dos recursos naturais (TFCA). O objectivo deste trabalho é o de identificar, de forma geral, alguns pontos de convergência e/ou descontinuidade entre os dois modelos, na forma e no conteúdo, sobretudo no que concerne à implementação, parcerias, participação e integração comunitária.

Palavras-chave: África, biodiversidade, fauna selvagem, conservação, gestão comunitária.

Introdução

O tema áreas de conservação, independentemente da sua tipologia e classificação, tem sido motivo de acirrados debates entre os que acreditam que essas áreas são indispensáveis para sustentar e impulsionar o desenvolvimento no campo e os que, em termos gerais, acham que elas são um assunto apenas objecto de atenção das instituições ou profissionais afectos, ou ainda, de uma certa camada que antevê interesses económicos imediatistas.

FERGUSON & JONES (1995), GRIFFIN *et al* (1999) e HIRST & THOMPSON (1995) argumentam que nos últimos 25 anos emergiram, de

* **Jorge Ferrão** é graduado em Relações Internacionais e Diplomacia em Moçambique, Mestre em Políticas Públicas e Regionais pela Universidade do Zimbábue e Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é Reitor da Universidade Lúrio (UniLúrio) em Nampula, Moçambique. Leciona também na Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo, no mesmo país, e no Mweka African College of Wildlife Management, em Mweka, na Tanzânia.

Nota do Editor: Foi mantida a redacção original deste texto, sem adaptações ao português usado no Brasil.

uma forma sem precedentes, novos padrões de governação e tomada de decisão, em áreas protegidas, como corolário do estabelecimento de novas parcerias, organizações e instituições que, operando em diferentes escalas desde o local ao global, corporizam mudanças sociais, políticas, ecológicas e económicas. Sistematizam-se, por conseguinte, usos e padrões de exploração de recursos naturais que se reflectem numa intervenção conciliadora, científica e participativa.

A nova conceituação introduziu modelos inovadores de uso directo e indirecto da biodiversidade e reordenou de um modo formal vários padrões de gestão dos recursos naturais. Em Moçambique e na África Austral, adoptaram-se, na segunda metade dos anos 80 e durante os anos 90, os conceitos de conservação baseada na comunidade (MCRN) e, mais tarde, a conservação transfronteiriça dos recursos naturais (TFCA). Qualquer um dos programas, sem dúvida não desprovidos de méritos, foi introduzido com o apoio de organizações bilaterais e internacionais e sustenta-se num forte conteúdo social, traduzido no alívio à pobreza e na melhoria das condições de vida no campo¹.

O objectivo deste trabalho é o de identificar, de forma geral, alguns pontos de convergência e/ou descontinuidade entre estes dois modelos de gestão, na forma e no conteúdo, sobretudo no que concerne à implementação, parcerias, participação e integração comunitária.

As origens das áreas de conservação

As primeiras áreas de conservação ou áreas protegidas não possuem uma cronologia determinada. A extensa bibliografia existente dá conta de que os mesmos povos pré-históricos que contribuíram para a aniquilação dos grandes mamíferos, em todos os lugares aonde chegaram, aprenderam a lição e foram, também eles, os primeiros a gerir a fauna selvagem, quer estabelecendo o princípio de rotação nos campos de caça, onde esta se poderia regenerar sem a interferência humana, como introduzindo normas e regras protectoras e que salvaguardavam os recursos naturais.

Mackinnon *et al.* (1986) revelam que já no ano 252 a.C. o imperador Ashoka, na Índia, proibira a caça e a pesca, e o corte de árvores numa extensa região de seu império. De acordo com o autor, no ano 1084, o rei Guilherme I, da Inglaterra, fez o primeiro inventário nacional de terras, florestas, áreas de pesca e agriculturáveis e reservas de caça, entre outros recursos produtivos, para planificar o seu uso. Os exemplos são vários e se multiplicaram por todos os continentes e regiões geográficas. Todavia, é importante notar que já nesse período existiam exemplos evidentes de zoneamento económico e ambiental, considerando as actividades domésticas como parte de um sistema produtivo.

TERBORGH J. & VAN SCHAIK C. (1999) afirmam também que os povos nativos de todos os continentes asseguraram sempre o respeito pelas reservas

¹ Estes programas se encaixam na filosofia dos outros programas de desenvolvimento social como Proagri, Parpa etc.

naturais estabelecendo tabus, mitos e até florestas sagradas. Essas técnicas e as numerosas variantes são documentadas em diferentes períodos da história da humanidade.

Conceitos

Qualquer abordagem sobre áreas de conservação merece prévias explicações.

As áreas de conservação, também denominadas áreas protegidas, são áreas geográficas terrestres ou marinhas dedicadas à conservação da natureza. Por natureza subentende-se o conjunto dos ecossistemas, incluindo os genes, e as espécies. Esta foi a primeira definição técnica para descrever áreas de conservação.

Todavia, o surgimento e desenvolvimento de novos paradigmas, em particular os conceitos de ecodesenvolvimento e, sobretudo, desenvolvimento sustentável, persuadiram a uma mudança na definição original. Assim, a definição original de áreas de conservação foi ampliada para incluir regiões geográficas nas quais a exploração dos recursos naturais se tornou cada vez mais intensa, e a presença humana, uma das razões de sua existência.

DOUROJEANNI & PÁDUA (2001) sustentam que durante a primeira metade do século passado, praticamente as únicas áreas de conservação eram os parques nacionais e/ou as reservas de fauna. A partir da década de 1960 e, em especial, a partir dos anos 80, foram sendo incluídas áreas de conservação cada vez menos protegidas, em que o uso directo dos recursos foi permitido e nas quais as populações passaram a poder viver de modo permanente.

TERBORGH J. & VAN SCHAIK C. (2002) corroboram o postulado anterior. Os autores vão até mais longe, considerando que as áreas de conservação, sob ponto de vista real e formal, representam apenas 5% do planeta. Pesem os esforços actuais para estender as áreas de conservação, uma vez que foi reconhecida sua importância estratégica e económica, mesmo os 5% podem ser considerados uma ilusão, porquanto muitas das regiões tidas como áreas protegidas incluem percentagens enormes de glaciares e rochas².

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a legislação nacional dos países membros estabeleceram diferentes definições que, grosso modo, convergem no conteúdo e na terminologia. O objectivo é salvaguardar interesses nacionais, conjugados com práticas regionais e internacionais, de gestão equitativa dos recursos naturais. Um novo princípio que passou a ser incorporado nas definições é a sustentabilidade. Por conseguinte é importante assegurar a sustentabilidade ecológica, cultural, económica e social destas áreas.

Importante referir, no entanto, que muitas das áreas de conservação ou protegidas, quer estejam incluídas ou não na categoria de parques e reservas, continuam, na prática, parques no papel, ou com existência apenas virtual, em função dos diferentes modelos de uso e aproveitamento de recursos naturais a que estão submetidos.

² Nesta perspectiva a Groenlândia, por exemplo, seria uma das maiores áreas de conservação do mundo, porque as actividades económicas ou de outra natureza são restritas.

Tipologia e classificação das áreas de conservação

A proclamação de novas áreas de conservação, em resultado dos esforços conjugados das instituições, governos e sociedade civil, suscitou a criação de nomenclaturas. A classificação tem por objectivo minimizar a confusão reinante e estabelecer padrões comparativos entre as várias áreas nos respectivos países. As categorias agrupam áreas protegidas com objectivos de gestão e características comparáveis, sempre numa óptica de desenvolvimento sustentável.

Desde 1962, e a pedido das Nações Unidas, a União Mundial para a Natureza (IUCN) estabeleceu, usando requisitos mínimos, listas das áreas de conservação. As primeiras listas, datadas de 1962 e 1982, ficaram conhecidas como *Lista das Nações Unidas dos Parques Nacionais e das Reservas Equivalentes*. Mais tarde, esta mesma lista foi renominada *Lista das Nações Unidas dos Parques Nacionais e das Áreas Protegidas*. Em 1997, finalmente, a lista foi rebaptizada como *Lista das Nações Unidas das Áreas Protegidas*, evitando-se, deste modo, a expressão “parques nacionais” como enfoque principal.

O número das categorias das áreas de conservação tem variado com o tempo. Inicialmente, o número chegou a 12. Na actualidade, existem apenas seis. A Categoria I tem a ver com Áreas Naturais Selvagens geridas para fins científicos e de protecção estrita. Da Categoria II fazem parte os Parques Nacionais destinados à conservação dos ecossistemas e recreação. A Categoria III, por sua vez, diz respeito aos Monumentos Naturais onde se conservam as características naturais específicas. A Categoria IV relaciona-se com as Áreas de manejo de habitats e espécies com intervenção ao nível de gestão. A Categoria V faz referência às áreas terrestres ou marinhas onde se protegem as paisagens naturais. Finalmente a Categoria VI enquadra as Áreas ou Reservas de Recursos Naturais gerenciados.

As antigas categorias VII (áreas bióticas naturais, antropológicas), VIII (reservas de múltiplo uso), IX (reservas de biosfera) e X (áreas de património mundial) foram recategorizadas como internacionais ou não são mais consideradas áreas de conservação.

Gestão comunitária de recursos naturais

DOUROJEANNI & PÁDUA (2001) consideram que o conceito da conservação baseada na comunidade surgiu como panaceia para proteger a natureza, ou ainda como forma imediatista para curar as doenças que enfermam a maioria das áreas de conservação, em especial as de uso indirecto. GLICK & WRIGHT (1989) defendem que a opção pela conservação baseada na comunidade virou moda e uma verdadeira epidemia nos anos 90, quando a maior parte das organizações não-governamentais internacionais e muitas outras organizações de cooperação bilateral e multilateral adoptaram o modelo. Na essência, estas instituições eliminaram o apoio a operações ambientais sem conteúdo social e, mais concretamente, sem aplicar o conceito de conservação baseada na comunidade.

Grosso modo, o princípio norteador da conservação baseada na comunidade assegura a impossibilidade de proteger a natureza ou as áreas de conservação, sem que antes se providenciem as condições de vida dignas e as oportunidades de crescimento económico às sociedades que habitam no interior destas áreas ou no seu entorno. Por conseguinte, a conservação baseada na comunidade assume uma postura holística e centrada apenas nos actores directos.

A conservação baseada na comunidade assumiu a designação “Manejo Comunitário dos Recursos Naturais” (MCRN) em Moçambique. O MCRN é recente e encontra-se num estágio de franco desenvolvimento, como revela a maioria da bibliografia relativa ao assunto³. Quarenta e dois programas de MCRN foram estabelecidos cobrindo a gestão da fauna, florestas e produtos florestais não-madeireiros. Esta é uma tentativa de legitimação do envolvimento comunitário na gestão concertada dos ecossistemas. A proposta da conservação baseada na comunidade, segundo NHANTUMBO I. (2002)⁴, foi assumida, no país, como uma estratégia que iria permitir a redução da pobreza através de um maior envolvimento da comunidade na gestão dos recursos naturais e na partilha de benefícios. Por conseguinte, a proposta é a de contribuir para o desenvolvimento social e económico das próprias áreas de conservação ou das regiões contíguas, garantindo igualmente estabilidade, segurança alimentar e oportunidades de trabalho.

Na prática, o MCRN foi adaptado, segundo MURPHREE M.(2004), extrapolando-se modelos dos países vizinhos, onde sua implementação teve um notável sucesso, sobretudo partindo do caso do Campfire, no Zimbábue, que, de certa forma, impulsionou o estabelecimento de novos programas um pouco pela África Austral.

O MCRN, na sua operacionalização em Moçambique, no entanto, careceu de um mecanismo institucional dedicado, ou ainda de um quadro legal que corporizasse e capitalizasse a iniciativa, para subsequente dotá-la de uma certa estabilidade e sustentabilidade. Na realidade, como o MCRN foi implementado, assumiu uma postura e um carácter transitório – aliás, claramente, o seu actual estado de implementação é revelador dessa transitoriedade.

A vontade política e a necessidade de se seguir uma agenda regional para as áreas de conservação precipitaram seu aparecimento e estabelecimento no país. Todavia, importa salientar que, apesar das vicissitudes nas metodologias de implementação, representatividade, direitos sobre os recursos e definição de parcerias, o MCRN logrou alcançar alguns êxitos mínimos que impulsionaram novos modelos, sobretudo a conceitualização transfronteiriça, que se encontra em plena fase de implementação desde 1998.

As maiores dificuldades do MCRN, contudo, se prendem ao facto de estes terem adoptado, desde logo, modelos exógenos ou extrapolados de outras regiões cujas identidades ou quadro legal institucional eram diferentes de Moçambique. A falta de originalidade foi, substancialmente, agravada pela transição em que

³ Conclusões dos dois principais *seminaries* nacionais sobre o Manejo Comunitário dos Recursos Naturais.

⁴ *Memórias da 2.ª Conferência Nacional sobre Manejo Comunitário dos Recursos Naturais*. Editado por Estevão Filimão e Henrique Massango. MAP-DNEFB IUCN Maputo-Moçambique. 2002.

se encontram as instituições responsáveis pela administração da fauna, flora e meio ambiente, pelo quadro regulador e pelos sistemas público ou privado de gestão das áreas de conservação. A coordenação das áreas de conservação segue uma perspectiva diferente no país, em virtude de se ter optado por uma descentralização de sua gestão e das responsabilidades. Se nos países vizinhos a gestão das áreas de conservação é feita pelos respectivos ministérios de Turismo e Meio Ambiente, como entidade única, e, igualmente, pelas respectivas agências nacionais, com responsabilidades exclusivas sobre os parques, em Moçambique o Turismo e o Meio Ambiente são entidades distintas e o Ministério da Agricultura assume, igualmente, protagonismo na coordenação dessas áreas de conservação.

O objectivo maior do MCRN continua inalterado. Engendrar conceitos de propriedade de posse e acesso aos recursos naturais e relançar o desenvolvimento no campo, através de programas de auxílio à pobreza. Estas premissas têm, em última instância, o condão de evitar a exclusão social e dotar as comunidades rurais de alternativas para o seu sustento. Analogamente, um novo regime de posse e acesso criará as bases para uma integração no mercado e uso sustentável desses recursos naturais, num ambiente de profundas mudanças económicas e sociais que se estabeleceu no período posterior à assinatura dos acordos de paz, e que se consolida com o advento da democratização e da globalização.

Áreas de conservação transfronteiriças

O conceito de áreas transfronteiriças (TFCA) data de 1932. Segundo JONES & CHONGUICA (2001), nesse ano o Parque Nacional do Glacier, nos Estados Unidos, e o Parque Nacional de Waterton Lakes, do Canadá, se unificaram e se transformaram no primeiro exemplo de parques criados para gerir recursos naturais partilhados. Em 1988 existiam já 59 TFCA e, em 1997, eram contabilizadas pelo menos 136. Na actualidade, pelo menos 112 fronteiras internacionais de 98 países adoptaram a TFCA como modelo de gestão conjunta dos seus ecossistemas.

GRIFFIN J., CUMMING, D., METCALFE, S., SINGH, J., CHONGUIÇA, E. & ROWEN, M. (2002) definem as áreas de conservação transfronteiriça, genericamente, como ecossistemas que transcendem as fronteiras políticas e administrativas de dois ou mais Estados. Normalmente, estes ecossistemas possuem características semelhantes ou complementam-se de alguma forma. O conceito estende-se, também, para outros componentes da biosfera incluindo os cursos de água comuns, marés, montanhas, etc. Os objectivos das TFCA estão ancorados no pressuposto de criação e gestão sustentável dos ecossistemas, promovendo a colaboração e cooperação regional e a conservação da biodiversidade; concomitantemente, estas áreas reforçam e facilitam o crescimento económico, através das alianças entre o sector público, privado e as comunidades locais. Grosso modo, a TFCA se assume como utilitarista e mais direccionado para o mercado. Portanto, subjacente à TFCA está uma visão integrada de desenvolvimento, que ainda não tem sido implementada na sua plenitude por várias razões.

À semelhança dos MCRN, as TFCA são, originalmente, produto de uma agenda exógena, que encontrou respaldo político e compromisso das principais agências implementadoras, ao nível nacional. As agências de cooperação e instituições financeiras internacionais financiam, em parte ou no seu todo, estes programas, colocando ênfase nas questões sociais, cooperação regional e reordenamento jurídico-institucional. A harmonização da legislação faz, igualmente, parte dos pressupostos básicos de implementação das TFCA em toda a África Austral.

A TFCA assume-se, por consenso, como uma evolução natural do MCRN, replicado em escalas, nas parcerias, e fundamentalmente na introdução de instrumentos legais e quadros reguladores que facilitam o entendimento e a cooperação regional. A TFCA requer um acordo formal, quer seja um Memorando de Entendimento, ou um Tratado Internacional, que confira ao programa mais transparência e solenidade e um maior pendão técnico e político, com a possibilidade de serem usados recursos técnicos e financeiros públicos ou de outra natureza.

Os países da África sub-sahariana possuem potencial para o estabelecimento de pelo menos 22 áreas de conservação transfronteiriça. Segundo MARTIN A. & MODISE (2002), estas áreas cobririam uma extensão não inferior a 120 milhões de hectares ou 120.000 quilómetros quadrados. Presentemente, apenas seis TFCA encontram-se em franco processo de implementação. Das seis áreas de conservação existentes, apenas duas assinaram tratados internacionais, enquanto as restantes tramitam entre Memorandos de Entendimento ou simplesmente Acordos de Intenção. Moçambique, África do Sul, Zimbábue, Suazilândia, Lesoto, Namíbia, Botsuana, Malawi e Zâmbia são os principais protagonistas. A breve trecho países como Tanzania e o Quênia, com vasta experiência na área de conservação, poderão, igualmente, adoptar o conceito transfronteiriço, tomando em consideração que, de uma forma natural, essa transfronteiricidade é feita na prática, através das migrações de espécies de mamíferos como boi-cavalo, gazelas Thompson e zebras.

Moçambique e as áreas de conservação transfronteira

Os acordos de paz de 1992, segundo MUNTHALI & SOTO (2001), precipitaram a introdução da TFCA em Moçambique. Inequivocamente, respondia-se às recomendações da ECO 92 e aos vários protocolos sobre conservação da Fauna e Flora na SADC. O governo de Moçambique recomendou que se estudasse a viabilidade da criação e estabelecimento no país de um programa TFCA. O Global Environment Facility (GEF), através do Banco Mundial, concedeu fundos para o estudo de viabilidade, concluídos em 1996. O estudo recomendava o estabelecimento de três áreas de conservação transfronteiriça piloto. Estas incluíam, nomeadamente, Chimanmani, na fronteira com o Zimbábue; Limpopo, com a África do Sul e Zimbábue; e, finalmente, Libombos, com a África do Sul e a Suazilândia.

Segundo JONES, B. & CHONGUICA (2001), já em 1938 o ecologista português Gomes de Sousa havia proposto que a administração colonial, na

circunstância Portugal, negociasse com os Estados vizinhos, sobretudo a África do Sul – ainda dominada pelo Apartheid – e a Suazilândia, a criação de Parques Transfronteiriços. Em 1973, subseqüentemente, tornaram-se públicas as intenções de incorporar a ex-coutada 16, actual Parque Nacional do Limpopo, ao Parque Nacional do Kruger, e ainda, o Parque Santa Lúcia com a Reserva dos Elefantes do Maputo e as Reservas de Ndumo e Mkuze. Em 1998, como corolário do compromisso do governo, Banco Mundial e WWF, estabeleceram-se as três primeiras TFCA entre Moçambique, África do Sul, Suazilândia e o Zimbábue⁵. Inicialmente foi fundamental a criação de capacidade institucional e o reforço de políticas e planos de acção. Esse período durou cinco anos.

Moçambique tem, actualmente, três áreas transfronteiriças⁶ estabelecidas e deverá, nos próximos tempos, declarar outras duas cujos processos encontram-se em adiantado estado de negociação com o Zimbábue, Zâmbia e a Tanzânia. Estas novas áreas cobrirão o norte do país, com predominância para as províncias de Tete, Niassa e Cabo Delgado, por sinal os ecossistemas que albergam as maiores populações de mamíferos e espécies endémicas do país.

Os pontos convergentes

No que concerne à implementação, os conceitos de MCRN e TFCA são recentes e foram implementados, em Moçambique, sem que para o efeito tivessem um quadro legal instituído. Por conseguinte, não foi estabelecida nenhuma legislação, de um modo geral, que permitisse um certo ordenamento jurídico que suportaria a introdução e a sustentabilidade destes programas. Todavia, fórmulas temporárias e transitórias ou ainda decretos ministeriais, com conteúdos específicos, facilitam a operacionalização de ambos os programas. A TFCA adianta-se no processo através dos Memorandos de Entendimento, ou até do Tratado Internacional, que conferem um apoio político mais amplo.

A ausência de um quadro legal, pese embora algumas excepções, como o caso do decreto 92/99, relativo à partilha de benefícios para o projecto Tchuma Tchato, e o Tratado Internacional do PTGL, os restantes programas foram estabelecidos de uma forma *ad hoc* e, de certo modo, são vulneráveis às externalidades que eventualmente sobre elas poderão recair. O cenário é agravado pela ausência ou mínima falta de garantia ao risco no investimento em áreas de conservação, que são dadas ao sector privado sempre que pretende investir ou estabelecer parcerias nas regiões onde os programas são desenvolvidos.

Analogamente, estes dois programas de conservação de recursos naturais foram sugeridos e continuam desfrutando do apoio de parceiros de cooperação e instituições financeiras internacionais. Eles respondem a uma agenda internacional e regional, porém, mesmo não sendo nacionais, encaixam-se em outros programas que minimizam a pobreza nas áreas rurais. Assim, quer o MCRN, quer a TFCA, dão ênfase às principais linhas de desenvolvimento estabelecidas pelos principais programas de erradicação da pobreza generalizada, desenvolvimento sustentável e melhoria das condições de vida no campo.

⁵ Lubombo, Limpopo e Chimanimani.

⁶ Lubombo, Limpopo, Chimanimani, Zimoza e Niassa.

Ainda em termos institucionais, os programas MCRN e TFCA não conferem posse e propriedade dos recursos naturais quer às comunidades como ao próprio sector privado, em última instância, os verdadeiros responsáveis pela sua conservação, partindo-se do pressuposto da incapacidade do Estado de zelar por estes recursos. A propriedade dos recursos e a iniciativa para introduzir estes programas em determinadas áreas originam-se, na maior parte dos casos, do próprio Estado. Assim, cabe aos parceiros a mera função de providenciar serviços e recursos necessários para o efectivo desempenho do programa. Por outras palavras, o sector privado e as comunidades, na prática, funcionam como executores directos.

Por conseguinte, quer no MCRN como na TFCA, o Estado ou sector público determina as condições básicas para operacionalizar o programa e solicita dos seus parceiros um engajamento vertical. Importa, igualmente, referir que o papel de gestão e controle de execução continua sempre no domínio da função pública, sobretudo na TFCA. Por conseguinte, existe um nível alto de intervencionismo do Estado nos modelos de conservação em Moçambique, o que confere a estes níveis de independência mínimos.

Os principais centros de decisão e de monitoria dos MCRN ou TFCA continuam distanciados dos locais onde estes são implementados. Esta defasagem é susceptível de gerar percepções distorcidas e conflitos de várias ordens. A prática dos MCRN e das TFCA no país provou que as distorções na regulação e funcionamento dos programas nem sempre obedecem a um intensivo processo de consulta, como seria desejado. As parcerias, por consequência, são debilitadas e não facilitam uma correcta execução dos princípios e fundamentos que assegurariam a sustentabilidade dos programas.

Na verdade, com relativa facilidade o sector público parte do pressuposto de que os recursos humanos qualificados são funcionários do Estado, a diversos níveis, e por conseguinte caberia a este grupo técnico responsabilizar-se pela tomada das decisões finais, garantindo a funcionalidade e o aporte financeiro necessários aos programas. Este argumento tem como consequência a inibição. Os parceiros e intervenientes, em certos casos, não encontram espaço para fazer valer seus próprios argumentos e suas práticas. Noutros casos, a inibição faz com que se crie desinteresse dos parceiros nos programas.

A monitoria nos programas de conservação tem sido negligenciada. Este é um dado adquirido e que vai requerer mais atenção dos proponentes dos programas. Até muito recentemente os dados estatísticos sobre a comparticipação dos MCRN e TFCA no PIB e na economia familiar, ou até sobre os beneficiários, são limitados. Deste modo, as avaliações que foram ou continuam sendo feitas negligenciam o impacto destes programas na melhoria da qualidade de vida das pessoas, na regeneração dos ecossistemas, no aumento da população animal, ou até na própria redução dos níveis de pobreza, que são o carro chefe de um e de outro programa.

Marginalizando estes elementos fundamentais é quase impossível determinar o contributo dos MCRN e TFCA na economia nacional. A dificuldade em quantificar os MCRN e TFCA advém do facto de eles funcionarem,

invariavelmente, com fundos e financiamentos externos. Esta injeção de capitais e outro *know how* coloca à partida riscos na sua sustentabilidade. A sustentabilidade financeira e equitativa agrava-se, igualmente, pela fraca comparticipação e incentivos que estimulem os parceiros.

Do mesmo modo, nunca houve clareza sobre os mecanismos de partilha de benefícios. Neste cenário, o mais freqüente é que os lucros gerados, quer eles sejam de natureza financeira e até técnica, não são capitalizados sob um ponto de vista mercadológico. Também, a redistribuição obedece a critérios desproporcionais e pouco motivadores.

Por conseguinte, os MCRN e TFCA não funcionam ainda numa perspectiva de mercado ou, no mínimo, para eles direccionados. O excesso de intervencionismo e o alto grau de proteccionismo não facilitam uma total abertura dos programas e seus resultados para a competição. Apenas para ilustrar, a defasagem das percentagens oficialmente estipuladas no decreto 92/99 para o programa comunitário Tchuma Tchato inibem, à partida, a criação de uma base de sustentabilidade e motivação genuína dos restantes parceiros envolvidos.

Se os programas de conservação não forem suficientemente capazes de servir de alternativa como formas de geração de rendimentos no campo, que progressivamente substituam os modelos tradicionais, casos da agricultura, pecuária, pesca ou produção de carvão, então a continuidade e sua implementação correm sérios riscos.

Os pontos divergentes

Conforme anteriormente mencionado, quer os MCRN como as TFCA caracterizam-se pelo facto de serem dois novos modelos de gestão dos ecossistemas. Eles são implementados de forma paralela e seguindo metodologias *sui generis*. As convergências e semelhanças são maiores que as divergências. Todavia as discontinuidades são notórias e exigem novas abordagens para que elas sejam minimizadas.

O MCRN encerra na sua estrutura operativa uma representatividade desigual do sector público. O MCRN é na prática dirigido por técnicos originários do sector público e recorre a grupos de liderança comunitários para divulgar os princípios e práticas. A TFCA, por sua vez, tem sido implementado com o mínimo de abordagem comunitária e com um enfoque essencialmente virado para o sector privado e numa perspectiva de mercado, priorizando-se a concessão de áreas para investimentos do sector privado.

Na prática, o que sucede com a TFCA não se trata, deliberadamente, da exclusão das comunidades locais da sua estrutura operativa; porém, claramente, definem-se níveis de intervenção que limitam a participação de representantes comunitários na estrutura decisória. Por outro lado, os acordos regionais estabelecidos determinam que os assuntos relacionados às comunidades locais deverão ser tratados a nível nacional.

A TFCA desfruta da prerrogativa de possuir parcerias mais consolidadas e sobretudo de um apoio político inevitável. Pelo facto de a TFCA estar a ser

implementado na sua íntegra pelo governo faz com que este assuma todas as responsabilidades. O MCRN, por sua vez, nem sempre pode desfrutar deste apoio do governo central ou de um apoio político permanente. Quando assim acontece, esse apoio é feito mais em nível provincial, e sem a mesma dimensão de uma estrutura central.

Os recursos humanos técnicos e financeiros alocados para um e outro programa são desiguais e incomparáveis. A TFCA é mais propenso à utilização de mais e maiores recursos técnicos e humanos, e por conseguinte existe uma enorme e continuada injeção de capitais para a sua implementação. O MCRN inicia com uma certa percentagem de recurso técnico e financeiro de que, muito dificilmente, volta a poder desfrutar. Portanto o MCRN depende muito do que pode gerar como dividendos para se manter e garantir sua sustentabilidade.

As áreas de actuação também são fundamentais para o óptimo desempenho de um e de outro programa. O MCRN, na sua generalidade, opera em áreas geográficas mais amplas e sempre na condição de um uso directo dos recursos naturais. A TFCA, por enquanto, tem tido o seu viés ancorado nos parques nacionais, que se convertem em transfronteiriços e que apresentam uma estrutura de gestão própria de locais onde o uso dos recursos é feito de uma forma indirecta.

MCRN e TFCA diferem na abordagem sobre a partilha e redistribuição de benefícios. Os MCRN são determinados por fórmulas simples, enquanto o TFCA requer modelos mais técnicos e complexos de redistribuição das receitas. A complexidade tem a ver, necessariamente, com o envolvimento de actores e instituições variadas, principalmente porque a componente plano integrado de desenvolvimento está mais presente na TFCA do que propriamente no MCRN.

Conclusão

Manejo comunitário e os programas transfronteiriços concorrem para os mesmos ideais. Os seus fundamentos foram estabelecidos com o intuito de facilitar sua integração e permitir que o campo reencontre novas formas e metodologias de desenvolvimento. Portanto, a conservação se assume como elemento central e essencial para se alcançarem os objectivos principais.

MCRN e TFCA assentam em princípios holísticos e de desenvolvimento sustentável. Todavia, a diferença reside no facto de o MCRN centrar-se apenas em elementos que agregam valor social e uma melhoria das condições de vida das comunidades que vivem nessas áreas, enquanto a TFCA apela para um planeamento integrado de desenvolvimento, onde todos os sectores são chamados a intervir e participar. Por essa razão, a TFCA é mais eclético e abrangente, concorrendo para esse efeito a grande variedade de instituições que participam no processo negocial e de implementação.

A natureza dos riscos que envolvem cada um dos programas determina o carácter e a eficácia de cada um deles. Estes riscos estão associados, naturalmente, aos vários aspectos de conservação com a fauna, ao controle de doenças, ao conflito homem-animal etc. Assim, o MCRN tem mais riscos do que garantias de ser executado com sucesso, se comparado à TFCA.

Um quadro legislador e sobretudo uma política de conservação no país assegurariam a integração de um e de outro programa com carácter mais definitivo. Este pressuposto, por sua vez, criaria as condições para que ambos programas pudessem desfrutar de outras fontes diversificadas de recursos, incluindo recursos do próprio Estado, numa fase inicial. Analogamente, minimizaria os riscos a que um e outro estão sujeitos.

Com novas parcerias estabelecidas, quer o MCRN como a TFCA desfrutariam de potenciais e novas alternativas para passarem de programas de conservação exógenos e altamente dependentes de recursos externos para programas com maior legitimidade interna e, sobretudo, com todas as prerrogativas para gerarem seus próprios proventos e, mais ainda, com a probabilidade de verem seus lucros reinvestidos localmente.

A participação comunitária é fundamental. Todavia, ela necessita de um novo enquadramento em todos os níveis. As comunidades, no actual contexto e sem deter a propriedade dos recursos naturais, foram transformadas em parceiros não-activos e simples receptores de conteúdos produzidos fora de sua área de jurisdição. Este fenómeno não só não estimula sua participação, como não abre possibilidades para que elas tenham acesso aos créditos para a criação de pequenos projectos de ecoturismo, que complementariam as actividades económicas tradicionais.

A equidade e os benefícios, para as comunidades locais, pautam-se por efeitos mínimos. Esta situação, longe de auxiliar a resolver os actuais conflitos e incertezas, tem agravado ainda mais a tensão entre proponentes e beneficiários, e entre estes e os potenciais investidores.

Os processos de consulta num e noutra programa necessitam de melhorias substanciais. A fraca capacidade de disseminação dos conteúdos dos MCRN e TFCA é, *a priori*, o maior fracasso na sua implementação. Assegurar que o fluxo de informação alcance todos os envolvidos a todo o momento facilitará grandemente a implementação de qualquer programa de conservação no país.

MCRN e TFCA podem coexistir e assumir novos contornos na região. O exemplo do Tchuma Tchato – MCRN –, que oportunamente se converterá em TFCA, é a prova mais evidente de que essa horizontalidade tem condições de progredir e fazer com que os esforços financeiros e técnicos sejam usados para a prosecução dos mesmos argumentos e objectivos. Os próximos anos comprovarão estes argumentos que, por ora, são apenas sonho.

Referências bibliográficas

DOUROJEANNI, M.J.; JORGE PÁDUA, M.T. *Biodiversidade, a Hora Decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001.

GLICK, D.; WRIGHT, M. *The wild lands and humans needs program: putting rural development to work for conservation*. Washington, D.C.: World Wildlife Fund, 1989.

GRIFFIN, J.; CUMMING, D.; METCALFE, S.; T'SAS-ROLFS, M.; SING, J.;

CHONGUNIÇA, E.; ROWEN, M.; OGLETHORPE, J. *Study on the Development of Transboundary Natural Resources Management Areas in Southern Africa*. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program, 1999.

JONES, B.T.B. *Wildlife Management, Utilization and Tourism in Communal Areas: Benefits to Communities and Improved Resource Management*. Windhoek: Research Discussion Paper Number 5, Dept of Environmental Affairs. Ministry of Environment and Tourism, 1995.

JONES, B.T.B.; CHOGUNIÇA, E. *Review and Analysis os specific transboundary Natural Resource management (TBNRM) Initiatives in the Southern African Region*. Harare, Zimbabwe: The Southern Africa Network fot Transboundary Natural Resources Management, 2001.

MACKINNON, J.; MACKINNON, K.; CHILD, G.; THORSELL, J. (comp.) *Managing protected areas in the tropics*. Gland: IUCN/Unep, 1986.

MARTIN, A.; MODISE, S. *The TFCA in Southen Africa*. Unpublished, PPF-SADC, South Africa, 2002.

MUNTHALI, S.; SOTO, B. *Overt and Latent Conflicts associated with the establishment, development and management of the Great Limpopo Transfrontier Park – Tranboundary Natural resources conflicts management in Southern Africa*. Harare, Zimbabwe: IUCN, 2002.

MUPHERE, M. *CBNRM case studies in Ghana*. Unpublished paper, 2004.

NHAMTUMBO, I. *Governo, Sector privado e comunidades em parceria na gestão do recurso natural: haverá compatibilidade entre máximo bem estar social, máximo lucro e máxima segurança alimentar?* Maputo, Moçambique: Comunidades e Maneio dos Recursos Naturais, Memórias da 1.ª Conferência Nacional sobre Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, 1999.

TERBORG, J.; VAN SCHAIK, C. *White Oak II: Making Parks Work. A synopsis*. White Oak, Florida, August 23-26, 1999.

TERBORG, J.; VAN SCHAIK, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (orgs). *Tornando os Parques Eficientes. Estratégias para a conservação nos trópicos*. Curitiba: Editora UFPR e Fundação o Boticário, 2002.

O futebol como agente da globalização

*Anderson Gurgel**

Resumo: Este artigo aborda a expansão mundial do futebol, privilegiando os aspectos econômico-culturais. Para isso, vamos apresentar uma breve conceituação e evolução histórica desse fenômeno. Como um dos principais agentes da globalização, o futebol é promotor e beneficiário do aumento de fluxos de capital, de pessoas e de idéias pelo mundo. Para fazer esse breve panorama, vamos centrar na posição estratégica do Brasil como um dos maiores expoentes desse esporte e que tem a sua história particular cruzada com a expansão desse esporte pelos quatro cantos do planeta.

Palavras-chave: futebol, globalização, economia, negócios.

1. O império da bola

O futebol tem marcado sua existência e importância mundial muito antes de o conceito de globalização difundir-se nas últimas décadas do século 20, ou mesmo antes de os ingleses organizarem as regras do futebol, no fim do século 19. Esse esporte, com variações de regras e nomes, mas tendo sempre em comum o hábito de chutar um objeto esférico, surgiu em países e momentos históricos múltiplos, indo da China à Europa e à América pré-colombiana. Contudo, foi a partir do século 17 que começaram a aparecer os fundamentos do futebol moderno e uma nova visão para esse esporte, aproximando-o do formato com que é conhecido atualmente – com equipes, bola e uma delimitação de campo para jogar. Essas preocupações regulamentares estavam cada vez mais em sintonia com o paradigma econômico vigente da Revolução Industrial, e foram fundamentais para que esse jogo ganhasse a importância que, de fato, ganhou no século 20.

Para o historiador Franco Júnior,

“não é casual que a Inglaterra tenha sido berço da Revolução Industrial e também do futebol. Os dois fenômenos baseiam-se em competição, produtividade, secularização, igualdade de chances, supremacia do mais hábil, especialização de funções, quantificação de resultados, fixação de regras” (2007:25)

* **Anderson Gurgel** é jornalista, mestre em Comunicação e Semiótica (PUC-SP) e pesquisador das relações entre o jornalismo e a economia do esporte. É autor do livro *Futebol S/A: A Economia em Campo*, lançado em 2006, e coordenador dos cursos de Jornalismo e Rádio e TV na Universidade de Santo Amaro (Unisa), de São Paulo. E-mail: andersongurgel@uol.com.br

De proibido pelos mandatários europeus da época medieval, o futebol¹ passou a ser uma peça fundamental no processo civilizador das massas urbanas, como já apontavam Freud e Elias em seus estudos (FRANCO JÚNIOR, *ibidem*: 25). A partir de 1840, esse esporte foi introduzido nas escolas públicas da Grã-Bretanha. As teorias da época viam as práticas desportivas como uma forma de educar e o futebol, por várias de suas características, foi se destacando. A visão utilitária associada à unificação das regras futebolísticas gerou, em 1863, a International Football Association Board, a entidade que é a responsável por manter, modificar e harmonizar as regras do jogo em nível mundial até hoje.

A partir dessa padronização, o futebol começou a tomar a sua forma moderna e preparar o caminho para ser o mais admirado desporto do mundo. Em 1904, surgiu a Federação Internacional de Futebol Associado (Fifa) e com ela ocorre uma rápida expansão desse esporte entre países de vários continentes. Ainda, segundo Franco Júnior (*ibidem*: 23), esse esporte teve seu destino ligado ao Império Britânico e, de certa forma, foi um típico representante daquela cultura.

A comparação é tão pertinente que o primeiro mandatário da Fifa, Jules Rimet, chegou a proclamar a entidade como “o império onde o sol nunca se põe” (*idem*, *ibidem*: 24), tendo em vista a penetração do futebol em países díspares do mundo todo, agindo como um ator privilegiado para o Império Britânico e a globalização. Para que não percamos de vista um conceito de globalização, trazemos uma das abordagens do assunto, feita por Matterlart:

“O que se convencionou chamar de (...) globalização (...) combina com a fluidez dos intercâmbios e fluxos imateriais transfronteiriços (...). A interconexão generalizada das economias e das sociedades é, com efeito, o resultado de um movimento de integração mundial que foi iniciado na virada do século XIX” (2000:11)

Aprofundando essa discussão, Hobsbawm não teve receio em taxar que “futebol de hoje sintetiza globalização”². Ele vem desenvolvendo esse raciocínio já há algum tempo e, para ele, o esporte bretão mais conhecido no mundo sintetiza características fundamentais do mundo global, a partir da “dialética entre globalização, identidade nacional e xenofobia” (2007: 92). Ainda mais: o futebol “ilustra perfeitamente o mundo no qual todos nós vivemos” (*ibidem*: 92), pois de certa forma ele é global e local e, ao mesmo tempo, é global versus local. Neste artigo, teremos nos conceitos desenvolvidos por esse pesquisador um norte para a compreensão do futebol como metáfora e agente da globalização.

2. Global e local

O desenvolvimento mundial com a expansão do capitalismo e dos meios de transporte e comunicação foi decisivo para a popularização mundial do

¹Aqui enfatizamos o futebol por ser o objeto de estudo, mas é importante dizer que as proibições aos esportes na Idade Média tinham ampla escala. Um jogo-irmão do futebol, o rugby, também passou por essas restrições.

²Essa é a chamada da entrevista publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo* em 30 de setembro de 2007. Na ocasião, a jornalista Sylvania Colombo entrevistou o pesquisador.

futebol. Na Europa, esse esporte vira uma febre popular, ainda no século 19. O aumento do interesse da população começa a influenciar na organização do futebol. De início, a prática que era amadora, já que o esporte traz como marca uma forma de lazer e culto ao ócio, começa a ser modificada pelos interesses mercantis. Os dirigentes da Football Association, por exemplo, aceitaram que a Inglaterra passasse a viver um modelo híbrido em que os atletas podiam ser profissionais, mas os dirigentes continuavam amadores.

O modelo durou três anos. Em 1888, surge a primeira liga profissional da modalidade e, gradativamente, até 1892, todo o país estava unificado nesse novo sistema (PRONI, 2000: 28). A profissionalização do futebol inglês reforça os laços do esporte com a Revolução Industrial. E, com isso, a expansão do futebol pelos outros países segue as rotas abertas pelos fluxos de investimentos ingleses, dentro do projeto imperialista daquele país, como já foi citado aqui.

Essa capacidade de se inserir na estrutura social, como acontece exemplarmente no Brasil, mas não menos notoriamente em outros países do mundo, faz com que o futebol ganhe essa força de esporte universal, gerando um enorme mercado e se mostrando como um agente notório da globalização.

O início do século 20 é marco fundamental para entender as aspirações globais do futebol. A criação da Fifa, em 1904, aglutina rapidamente grupos espalhados pelo mundo todo, fazendo com que essa entidade, nas primeiras décadas daquele século, já tivesse representantes em todos os continentes. Conforme mostra a Tabela 1, em 1925 somente a Oceania não contava ainda com representantes afiliados a essa entidade; todas as demais regiões globais já contavam com associados, que perfaziam um total de 39 países. No pós-guerra, em 1950, já eram 68 afiliados e, 25 anos depois, 139. Em 2005, essa entidade já contava com 207 membros; a ONU registra 191. No ano de 2007, são 208 nações associadas a essa entidade.

Região	1904	1925	1950	1975	1990	2007
Europa	8	28	32	35	36	51
América do Sul	0	6	9	10	10	10
América do Norte e Central	0	3	12	22	27	35
Ásia	0	1	13	33	38	46
África	0	1	1	35	48	53
Oceania	0	0	1	4	8	12
Total	8	39	68	139	167	208

Fonte: Fifa

Essa grandiosidade fez com que, antes da Copa do Mundo de 2006, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas à época, Kofi Annan, destacasse “o espírito esportivo, de honestidade e universalidade” desse evento esportivo³. Realmente o futebol, no seu todo, tem números impressionantes. Em 2000, um censo da Fifa apontou que mais de 240 milhões de pessoas praticam regularmente esse esporte em 1,5 milhão de equipes e 300 mil clubes. Só em árbitros e dirigentes o número passava de 5 milhões. Não se pode esquecer que essa massa humana, na relação com outra ainda maior, que admira o esporte e se regozija em assisti-lo no campo ou na sala de estar, gera uma movimentação de negócios próxima a US\$ 250 bilhões por ano (GURGEL, 2006: 02).

2.1. A chegada ao Brasil

A versão oficial aponta a chegada desse esporte ao Brasil por meio de Charles Miller, que, em 1894, começou a organizar partidas de futebol em São Paulo. Ele, que era filho de cônsul brasileiro, estava voltando dos estudos na Europa e havia aprendido o esporte por lá. Na mala, vieram uniformes, regras e a bola. Oficialmente, dois anos depois, acontece a primeira disputa com membros da sociedade paulista na “arquibancada”.

Lopes comenta que o caráter inicial dessa prática esportiva no país era o de um “produto de importação” (1994: 69). Isso significava que os fundadores dos clubes pioneiros eram geralmente os empregados das empresas inglesas que atuavam no Brasil ou os brasileiros de famílias mais ricas que iam estudar na Inglaterra e traziam de lá o conhecimento sobre esse esporte, como o caso célebre de Miller.

Isso gera um resultado curioso quando se compara o futebol dos primórdios com o atual: naquela época, nada era mais elitizado que o bretão, jogado e falado por poucos, visto que todos os termos técnicos eram em inglês. Há, inclusive, registros da América do Sul que indicam que alguns clubes exigiam dos participantes o domínio do inglês para participar de partidas e outros eventos relacionados.

Contudo, não demorou muito para o brasileiro pegar gosto por esse esporte. E adaptá-lo à realidade local. O futebol impôs-se pela simplicidade de regras e de infra-estrutura, além de não exigir maiores dotes, nem físicos e nem muito menos econômicos, por parte dos praticantes. Essa capacidade ampla de adaptação, um modelo até bem darwinista, como aponta Franco Júnior (ibidem: 27), elevou o futebol à categoria de uma “instituição” tipicamente nacional. A ponto de reverter o raciocínio exposto por Lopes e fazer dessa prática desportiva um “produto de exportação” genuinamente verde-amarelo. DaMatta, por exemplo, aponta que esse esporte tornou-se um sucesso popular porque conseguiu dramatizar as relações sociais existentes no Brasil, reunindo “muita coisa na sua invejável multivocalidade, já que é jogo e esporte, ritual e espetáculo, instrumento de disciplina das massas e evento prazeroso” (1994: 12).

³ Veja mais na *Folha de S.Paulo*, em <<http://esporte.uol.com.br/ultimas/efe/2006/06/05/ult1777u46743.jhtm>>.

Mas toda essa adaptabilidade ao futebol teve e tem um preço: o forte impacto das pressões internacionais sobre o mercado interno da bola. Muito rapidamente o futebol cria uma rede global, conectando países e gerando intercâmbio de idéias, competições e até comercialização de jogadores. No Brasil, que desde o início do século 20 começa a participar dessa rede, a década de 1930 foi crucial para a expansão desse esporte. Ela começa com as discussões que culminaram com os atletas conquistando o direito de oficialmente receberem salários e serem vistos como profissionais. A profissionalização estava conectada a tendências mundiais, a ver que, como já citamos aqui, a profissionalização dos atletas na Inglaterra foi realizada no fim do século 19.

O processo não foi nada fácil: entraves políticos entre grupos de interesse acabaram afetando a preparação do Brasil para os Mundiais de 1930 e 1934. Mesmo com os resultados ruins nessas competições, o país viu surgir um forte assédio italiano sobre os craques brasileiros, seguindo uma onda que já tinha passado também por Buenos Aires e Montevidéu. A boa fase de argentinos e uruguaios colocou os jogadores daqueles países no centro da cobiça dos clubes da Europa, mas também brasileiros acabaram recebendo convite. Lopes Leite (ibidem: 70) conta que, depois da Copa de 1930, durante uma excursão que o Vasco fez em 1931 em Portugal e Espanha, Fausto, meio-campo do time brasileiro, decidiu abandonar seu time para jogar em clubes espanhóis. O Barcelona havia feito uma oferta de 30 mil pesetas. Essa pressão externa foi mais um fator que ajudou a desenrolar o emaranhado de interesses dos clubes pró e contra a profissionalização dos jogadores. A partir daí, o assédio aos jogadores brasileiros nunca deixaria de existir.

O exemplo que citamos acima pode ser inserido dentro do modelo de Ghemawat (2007: 142). Para ele, há três fases na globalização do futebol. A primeira no período entre as duas grandes Guerras Mundiais. Esse período foi revertido pelas autoridades, com a limitação das transferências internacionais de jogadores. Um segundo momento importante foi a década de 1960, fase em que o Real Madrid adquiriu muitos jogadores de diversos países e ganhou força no cenário internacional, mesmo com muitas limitações à compra e à venda de craques. Ghemawat aponta em seu artigo que, no terceiro momento, “nos anos 90, as barreiras à mobilidade da mão-de-obra desapareceram, em grande parte, para a disputa entre clubes – mas não entre países” (ibidem: 142). Esse é, de certa forma, o pontapé inicial da fase atual da globalização do futebol, em que os clubes se transformaram em verdadeiras seleções internacionais. O primeiro exemplo histórico disso foi o clube inglês Chelsea, que, em 1999, entrou em campo sem nenhum jogador do seu próprio país. Voltaremos a isso no item 4.1.

2.2. O papel das mídias

Os meios de comunicação de massa foram fundamentais para a expansão do futebol pelo mundo. Do cinema à TV e, posteriormente, à internet, todas as mídias têm nesse esporte um objeto privilegiado. Os primeiros jogos dos clubes ingleses, por exemplo, foram um prato cheio para os primórdios do cinema. Os

jornais, já no despontar do século XX, passam a dar destaque a partidas e craques. Enquanto o rádio era a força dos veículos de comunicação de massa no Brasil, tendo um papel crucial na divulgação do futebol, na Europa já eram feitos os primeiros testes para a exibição dos jogos na televisão.

Em 1936 ocorreu a primeira partida televisionada, um jogo da Alemanha contra a Itália, em Berlim. O evento se tornou um marco da TV naquele continente, apesar de a transmissão não ter sido ao vivo, por falta de tecnologia para isso. Na década de 1950, a Itália foi o primeiro país a mostrar a sua liga de futebol pela TV, sob o monopólio da Radiotelevisione Italiana (RAI). Depois disso, de certa forma, convencionou-se associar as Copas do Mundo de Futebol com momentos de apresentação de novas tecnologias.

Em 1970, no México, foi feita a primeira transmissão futebolística em cores. No mesmo país, agora na Copa de 1986, um outro fato importante marca a competição e define o papel das emissoras de TV nesse tipo de espetáculo:

“A Copa de 1986 é uma das mais expressivas, quando se pensa na relação entre mídias e futebol. Toda a grade horária dos jogos foi feita pensando na melhor estratégia para o telespectador, principalmente o europeu. A consequência disso é que a maior parte das partidas aconteceu em pleno verão, sob um sol escaldante. Essa era a forma para que os jogos fossem veiculados em horário nobre no continente europeu” (GURGEL, *ibidem*: 77)

Com o fortalecimento do poder da televisão, casos relacionando interesses políticos, mídias e futebol tornam-se mais comuns e as relações entre esses agentes ficam complexas e interdependentes. Um bom exemplo é o da Itália e Silvio Berlusconi. O magnata da mídia e dono do Milan consegue quebrar o monopólio da RAI, aquele que vinha desde as primeiras transmissões de TV, em 1950, e passa a transmitir os jogos do seu time no seu canal, o Canale 5. Com um time popular e um veículo de comunicação na mão, não foi difícil para ele conquistar o cargo de primeiro-ministro do Estado Italiano. Naquela fase, o futebol italiano tornou-se o mais importante do mundo, atraindo grande interesse global e jogadores de vários países, inclusive brasileiros. Foer (2004: 148-68) faz boa análise da acentuada decadência que se abateu sobre o futebol italiano após a confirmação de relações escusas entre clubes e máfia, na histórica “Operação Mãos Limpas”.

Paralelamente, a década de 1980 não foi boa para o futebol inglês. Problemas de organização e perda de público prejudicaram o futebol como produto. Murray comenta que, na virada para os anos 1990, “a British Satellite Broadcasting (BSB) faz uma oferta aos clubes mais ricos da Inglaterra” (2000: 208). A proposta deixou o mercado local em polvorosa e fez com que a rede britânica ITV (Independent TV) e a British Broadcasting Corporation (BBC) também entrassem na disputa:

“Em 1992, seduzidos pela generosidade da oferta, a FA (Football Association) e alguns dos clubes mais ricos saíram da Liga (a disputa que já existia) e criaram

uma 'superliga', que recebeu o nome de Liga Premier. (...) Isso acabou com mais de um século de difícil cooperação entre a FA e a Liga, iniciando uma década em que os mais ricos passaram a não ter que compartilhar a sua riqueza com os clubes mais fracos" (idem, ibidem: 208).

Como sabemos, o paradigma da espetacularização midiática e capitalização no futebol mantém-se até hoje. Ao longo do século 20, no processo de espetacularização de esporte, a paixão despertada pelo esporte bretão em todo o mundo começou a aglutinar valor de negócio. Essa criação de valor passa, por exemplo, pela potencialização da torcida que, antes limitada aos torcedores no estádio, incorpora o telespectador na poltrona quando as TVs passam a massificar a transmissão do evento, a partir da década de 1980. Outra constatação desse processo, e que também ocorreu no mesmo período, foi a ampliação do potencial propagandístico dos times de futebol, o que deu início aos patrocínios a clubes, jogadores e anúncios em estádios.

2.3. Pelo mundo

Nas últimas décadas do século 20, temos vários exemplos disso: um deles é a criação da Premier League inglesa e o fortalecimento do seu mais nobre participante, o Manchester United. Juntos, tornam-se referências obrigatórias sobre o êxito esportivo-econômico de um campeonato nacional. O Manchester, como poucos, soube reinventar-se e aproveitar as oportunidades que surgiram com as novas tecnologias. Com um estádio próprio para mais de 70 mil pessoas, o time praticamente não tem partida sem casa cheia. Os ingressos, em um campeonato de tabela seguida à risca, são bastante caros e vendidos muito antecipadamente. No local, ainda, existe uma loja que vende os mais variados produtos licenciados. Fora isso, o time conta, ainda, com 50 milhões de fãs pelo mundo todo (sendo pelo menos 20 milhões deles na Ásia), tem emissora de TV, usa ferramentas de CRM (Customer Relationship Management ou Gestão da Relação com o Cliente), site até com versão em chinês e ações na Bolsa de Valores londrina.

Sobre experiências interessantes de processos de aculturação do futebol em novos mercados, podemos citar os casos dos Estados Unidos e do Japão. No primeiro, há uma fase inicial muito promissora, com o envolvimento de vários estados e da Liga Norte-Americana, entre 1975 e 1985; uma posterior decadência e, após a Copa de 1994, uma nova fase de atuação. Nesse caso, os resultados iniciais foram ótimos, com estádios lotados para ver jogadores como Pelé e Beckenbauer. Mas os organizadores não se acertaram com os parceiros de mídia e a falta de adesão da TV foi minando o projeto de fazer dos norte-americanos torcedores fanáticos por futebol.

Contudo, o futebol nos Estados Unidos vive um novo momento: além do sucesso desse esporte entre as mulheres, o que faz do time local um dos melhores do mundo, o jogo entre os homens vem ganhando espaço desde a Copa de 1994, lá realizada. A North American Soccer League (NASL), que levou Pelé

para jogar nas terras do Tio Sam, faliu com a sua aposentadoria. A sua substituta é a Major League of Soccer (MLS), que, num lance de mestre, contratou o garoto-propaganda número 1 do futebol do começo do século 21, o jogador inglês David Beckham. Apesar de já ter 13 times, sete estádios, espaço em redes nacionais de TV e uma média de público de 15 mil torcedores por partida, a MLS resolveu dar uma cartada definitiva para a expansão do *soccer*, como é chamado por lá. A sacada foi a contratação de Beckham, que já estava desgastado no time galático do Real Madrid. O contrato de US\$ 32,5 milhões por cinco anos mais US\$ 250 milhões referentes à publicidade já está se pagando e deve render negócios em torno de US\$ 1 bilhão para o time do Galaxy, o clube que recebeu a celebridade esportiva⁴.

No caso japonês, a criação da liga ocorreu em 1992. O ponto-chave foi a estratégia de marketing e mídia com grandes craques mundiais e muita exposição televisiva. Um dos símbolos daquela era foi o jogador brasileiro Zico, que virou celebridade no Japão. Uma série de ações de licenciamento de produtos fez com que a movimentação de negócios chegasse a US\$ 25 bilhões e os estádios lotassem. Depois disso, a paixão amainou e, em 1998, por exemplo, a movimentação de negócios ficou em US\$ 324 milhões. A Copa de 2002, com sede no Japão e Coréia do Sul, tinha como meta aumentar o interesse dos orientais pelo esporte.

Os exemplos expostos acima mostram os vários caminhos do futebol pelo mundo, sempre tendo as mídias como parceiras fundamentais. A partir deles, podemos retomar as idéias de Hobsbawm, para quem “graças à televisão global, esse esporte universalmente popular transformou-se em um complexo industrial capitalista de categoria mundial” (ibidem, 92). Fazendo a ponte entre a paixão dos torcedores e os negócios, a mídia televisiva mostrou-se muito eficiente na sua atuação.

3. Local versus global

No mesmo período das transformações nas ligas japonesa e inglesa, ganhava força no Brasil a idéia de alinhar o futebol brasileiro com o que acontecia no mundo. O discurso foi amplamente comprado pela mídia, que reverberava a idéia de que, se o país quisesse ter um futebol de primeiro mundo, teria de se adequar a novos modelos, abrir a participação de investidores e empresas. Não se pode ignorar que esse também é o período do ápice do governo de Fernando Henrique Cardoso e da forte influência de um discurso hegemônico de redução da intervenção do Estado na economia, privatização de empresas públicas e ampla abertura de mercados aos investimentos internacionais.

Faz parte desse agendamento social também o futebol. Por tudo isso, a partir de 1990, acirra-se o debate no Brasil sobre a necessidade de mudanças na estrutura do futebol brasileiro. Primeiro, foi o projeto que acabou virando a Lei n.º 9.762, conhecida como Lei Zico, sancionada em 1993, alterando sensivelmente a forma de organização dos clubes, como descrevem Helal

⁴ Reportagem de *O Globo*, feita por José Meirelles Passos, em 5 de agosto de 2007.

e Gordon (ibidem: 48-9). Um dos frutos dessas mudanças foi a co-gestão Palmeiras-Parmalat. A parceria virou um modelo de atuação de administração para os demais clubes, e foi fundamental para que o clube alviverde vivesse umas das fases mais vitoriosas de sua carreira. Mesmo catalisador de várias mudanças no futebol brasileiro, a parceria Palmeiras-Parmalat terminou melancolicamente em 2003 junto com o escândalo administrativo envolvendo a matriz da empresa, na Itália.

Em 1996, uma das grandes novidades foi o acordo da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) com a Nike. Com horizonte de 10 anos, ele envolvia cifras de mais de US\$ 326 milhões (AZEVEDO e REBELO, set 2001: 21)⁵. Todos os pontos citados acima prepararam o terreno para o surgimento da Lei Pelé. Como já citamos, Proni indica que essa nova lei, que entrou em vigor em 1998, colocou-se como um novo patamar para a administração e a organização esportiva no Brasil (ibidem: 200). Para ele, mesmo antes da aprovação da nova legislação podiam ser identificadas diferentes maneiras pelas quais a lógica do mercado vinha influenciando a reestruturação do futebol brasileiro, e essa lei deu mais força ao processo de mudança.

O pesquisador pontua essa ação direta, já antes e com mais força após a nova legislação, em seis frentes (ibidem: 204-15): **1)** mudanças na CBF, após a parceria com a Nike; **2)** aumento dos investimentos das empresas de comunicação no mercado futebolístico; **3)** desenvolvimento acelerado do marketing esportivo; **4)** entrada no mercado brasileiro de instituições financeiras internacionais; **5)** busca de caminhos para a adoção de gestões empresariais por parte dos clubes; e **6)** uma grande mudança na organização dos torneios.

Na prática, as mudanças começaram a se dar muito rapidamente. Clubes centenários em suas histórias e práticas, de repente, queriam mudar tudo de uma hora para outra. Havia uma pressa em mudar, em fazer projetos mirabolantes e ambiciosos com investidores de todos os tipos e lugares. Além da parceria do Palmeiras com a Parmalat, ocorreram modelos como o do licenciamento de marca e terceirização do departamento de futebol, casos de clubes como o Corinthians, na parceria com o fundo de investimentos Hicks Muse Tate & Furst (HTMF), e do Vasco da Gama, com o Bank of America⁶.

Segundo dados de mercado da época, em todo o período de vigência da Lei Pelé, foram investidos nos 25 maiores clubes brasileiros mais de US\$ 800 milhões. Muitos investidores globais aportaram no mercado brasileiro ávidos para investir, como no caso da HMTF e ISL (International Sports and Leisure), entre outros. A euforia marcou o período da pós-promulgação da Lei 9.615/98, mas não durou muito. Em seguida, veio uma monumental ressaca. Proni afirma que a forma como se deram as mudanças após a implementação da Lei Pelé gerou “desequilíbrios” e a incorporação de novos valores éticos, indiscutivelmente calcados na lógica do mercado de investimentos (PRONI: ibidem: 202).

⁵ Esses autores fizeram parte da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada em 1999, para estudar os contratos da CBF com a Nike e tentar entender a crise em que o futebol estava mergulhado naquele momento.

⁶ Para um maior entendimento desse período, recomendo a leitura de Gurgel (2006).

Afif lembra, em um estudo analisando a época, que foi um momento em que havia um grande interesse em investir nos mercados latino-americanos, principalmente em marketing esportivo, clubes, comunicação e empreendimentos imobiliários. Entretanto, no mesmo relatório que o especialista analisava, produzido pela PricewaterhouseCoopers, já havia indícios de futuros problemas: “A maioria (79%) desses mesmos investidores quer retorno entre três e cinco anos” (idem, ibidem: 159-60). Mas eles não vieram, pelo menos não tão facilmente.

Da mesma forma com que rapidamente foram traçadas as jogadas mais arrojadas no campo dos negócios esportivos até o início de 2000, no segundo semestre daquele ano o processo já estava completamente invertido, com fuga de investimentos e extinção de vários projetos. O motivo da inversão das tendências de investimento do mercado foi a alteração feita na Lei Pelé, desobrigando os clubes de terem que se tornar empresa.

3.1. A falência do futebol brasileiro

Na esteira disso tudo, aconteceram o fiasco da Copa de 1998 e a subsequente instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que tinha como mote apurar o contrato da CBF com a Nike. Ao seu final, a conclusão apresentada foi que “o ‘sistema’ CBF desorganiza o futebol, submete o calendário a pressões de patrocinadores como emissoras de TV; para isso, corrompe dirigentes de clubes e de federações. E culmina na falência do futebol”, como apontaram Azevedo e Rebelo (ibidem: 45).

Essa falência se mostra em dados concretos: uma reportagem da Revista *Forbes Brasil* crava: “o Manchester United, o maior clube do mundo, vale US\$ 1,2 bilhão enquanto o São Paulo Futebol Clube (atualmente o mais valorizado do País) não chega a valer um quarto deste montante”⁷. Essa constatação não vem isolada: clubes fracos geram um campeonato também fraco. Segundo um estudo da Federação Internacional de História e Estatística (IFFHS), de 2005, o país que mais vezes ganhou a Copa do Mundo tem somente o sexto principal torneio nacional do planeta.

A entidade elegeu a Premier League como a primeira em importância. Em seguida, foram indicados o Campeonato Italiano, seguido pelo Francês, Espanhol e Alemão, respectivamente. O sexto lugar seria até honroso se não fosse confrontado com a tradição do futebol brasileiro. Contudo, essa posição compõe com dados do mundo dos negócios do futebol, onde já é sabido que o Brasil não bate um bolão tão bom quanto no campo. Dos cerca de US\$ 250 bilhões que esse mercado movimenta ao longo do ano, a fatia nacional não chega a 3%.

Cada vez mais, o resultado de campo pesa menos que os resultados ex-campo. Mesmo dando show nos gramados por onde passa, o Brasil ainda tem de aprender algumas lições, ao menos nos gramados da gestão esportiva. Um outro estudo, agora do portal GloboEsporte.com, de janeiro de 2006⁸, aponta que a

⁷ Veja reportagem de Nunes, publicada nessa revista em 9 de setembro de 2005.

⁸ Saiba mais: GURGEL, ibidem: 219-223.

seleção canarinho continua perdendo em pelo menos um quesito na disputa de “a melhor do mundo”: aquela em que se analisa a esquadra nacional mais valorizada do planeta. Por essa pesquisa, a seleção inglesa ficou com o primeiro lugar, com um total de 246,3 milhões de euros. A segunda mais cara foi a italiana, com 237,5 milhões. Por fim, na terceira posição, veio o Brasil, somando 232 milhões.

4. Desafios contemporâneos

A *Gazeta Mercantil*, em 18/02/2002, publicou um editorial chamado “A Copa do Mundo além de um evento esportivo”. Nele, esse jornal defende claramente que o mundial deve ser visto “além de um evento esportivo, como uma oportunidade de promoção internacional dos produtos brasileiros”. O texto ainda acrescenta que “não se trata de promover o futebol, mas de aproveitar a oportunidade de promoção comercial do Brasil, que é relativamente pouco conhecido na Ásia como um grande produtor e exportador de alimentos”.

Acreditamos que esse é um bom exemplo do que está em jogo em Copas do Mundo. A da Alemanha, em 2006, foi considerada pelo governo local como estratégica para aquecer os índices econômicos do país. Investimentos em infraestrutura e turismo foram elementos tão importantes quanto o investimento nas arenas onde se realizaram os jogos. Por consequência, podemos entender o motivo de o projeto para a Copa de 2014, no Brasil, ter gerado tanta discussão. Fontes do mercado apontam que o evento vai custar ao todo cerca de US\$ 18 bilhões, o que em média significa que cada uma das 12 cidades-sede deve gastar cerca de US\$ 1,5 bilhão⁹.

Contudo, por trás da realização de um evento desse porte há muito mais que paixão por futebol: sediar um megaevento esportivo ou, melhor ainda, ganhá-lo pode gerar aquecimento econômico:

“O estudo Soccernomics de 2006 (...) estimou em 0,7% a taxa suplementar de crescimento no país que ganhasse o Mundial daquele ano, em função de maior consumo (...), mas sobretudo devido ao aumento da auto-estima nacional, que leva a população a investir e consumir mais” (FRANCO JÚNIOR: *ibidem*, 179)

A Alemanha, que sediou o Mundial de 2006, mas que não levou (a campeã foi a seleção italiana), também não tem do que reclamar. Para a organização do evento, a Copa de 2006 trouxe visibilidade ao país, com exposição mundial para destinos germânicos, e promete ajudar o país a ser um dos cinco destinos mais visitados do mundo, no pós-evento. Não é para menos, pois, conforme revela a Tabela 2, foram 32 bilhões de telespectadores em audiência acumulada, que, durante um mês, vivenciaram a cultura e as localidades alemãs – muitos devem ter ficado interessados em conhecer o país *in loco*.

⁹ Dados amplamente analisados por BETING e CALIPO na *Revista Máquina do Esporte*, n.º 02.

Tabela 2	
Audiência televisiva da Copa do Mundo – acumulado, em bilhões de telespectadores	
Ano	Número
1986	13,5
1990	26,7
1994	32,1
1998	33,4
2002	28,8
2006	32,0

Fonte: Fifa

Além disso, a geração de empregos e os investimentos públicos e privados levaram a uma movimentação de 1,7% do PIB, sendo que 0,3% foi motivado exclusivamente pelo evento¹⁰. Esse é o cenário real que motiva países a disputar a sede de megaeventos esportivos atualmente. E o Brasil, como país emergente, não quer ficar de fora desse cenário. A conquista da Copa de 2014, além de gerar negócios, dá visibilidade internacional e ajuda a promover a imagem de “país em franco desenvolvimento”.

4.1. Evasão de talentos

Além do desafio dos megaeventos esportivos, outro ponto importante – se não o mais grave atualmente quando se fala em globalização do futebol – é a comercialização internacional de jogadores. Como bem ilustra Hobsbawm, após a criação da emblemática Lei Bosman, em 1995, que estabeleceu que todo jogador pertencente à União Européia poderia atuar em qualquer de seus países-membro sem ser considerado estrangeiro, o cenário mundial do futebol mudou. A primeira consequência no futebol europeu foi que o aumento da naturalização dos jogadores sul-americanos e africanos está deixando cada vez menos espaço para atletas nativos.

¹⁰ Para saber mais, veja: GURGEL, 2006: 206.

Hobsbawm (ibidem: 93) explica que “criaram uma crescente incompatibilidade entre os interesses empresariais, políticos e econômicos, nacionais e globalizados, e o sentimento popular”. Os agentes desse sistema são um pequeno número de superclubes que recrutam jogadores em todo o mundo, sendo cada vez menos nativos dos países dos times em que atuam.

Para os clubes brasileiros, a venda de craques tornou-se a principal fonte de receita dos grandes times, superando até os valores obtidos pelos acordos de direito de arena, que não são desprezíveis: as transferências de atletas representaram R\$ 191,97 milhões, ou 30% do faturamento dos 19 maiores clubes, que foi de R\$ 825,7 milhões em 2004. O dinheiro da televisão respondeu por 29%; patrocínios e publicidade, por 11%; e bilheteria, por apenas 7%.

A Casual Auditores, que se dedica a analisar o balanço dos clubes, aponta ainda que as receitas com a negociação de atletas foram responsáveis pela melhoria dos resultados dos clubes nos anos de 2003 e 2005. No caso do São Paulo Futebol Clube, por exemplo, o resultado registra um crescimento de R\$ 83,5 milhões, em 2003, para R\$ 95,1 milhões, em 2005, graças à venda do jogador Kaká ao Milan. Já o Palmeiras faturou mais de R\$ 26,1 milhões, motivado pela venda de Vágner Love ao CSKA, da Rússia. Mas esse modelo não é sustentável e faz com que, inevitavelmente, todos os clubes caminhem para o vermelho¹¹.

Realmente a situação interna é crítica. Na prática, os times brasileiros vivem um momento inverso ao da seleção nacional: enquanto sobram estrelas para a equipe nacional, faltam craques e ídolos nos jogos em campos brasileiros. O Brasil, que é um celeiro de craques, vive um momento delicado nesse processo. Dados da CBF, de janeiro a novembro de 2007, indicam que o Brasil é o maior exportador de craques do mundo. Conforme a Tabela 3, somente em 2007 foram 1.085 atletas que se transferiram para clubes estrangeiros. O número, segundo dados do departamento de registros da CBF, é superior ao recorde anterior, de 851, do ano de 2006.

¹¹ Veja mais detalhes em: GURGEL, ibidem: 187-202.

Tabela 3		
Balança comercial de jogadores brasileiros		
ANO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
1995	254	157
1996	381	177
1997	556	242
1998	530	258
1999	658	303
2000	701	352
2001	736	351
2002	659	350
2003	852	344
2004	849	499
2005	878	484
2006	851	311
2007 (até 18/11/07)	1085	489

Fonte: CBF

Além de indicar a quantidade total de jogadores exportados, o relatório mostra também para onde estão indo esses atletas. Além dos tradicionais europeus e asiáticos estão países com pouca tradição no futebol, como Moldávia, Cazaquistão, Haiti, Chipre, Estônia, Omã, Malta, entre outros. Mas Portugal se mantém como maior importador, que somente em 2005 negociou 150 craques brasileiros. E, tragicamente, os agentes estão recrutando atletas cada vez mais jovens, por meio de escolinhas de futebol, algumas até patrocinadas por times internacionais, como o Milan e o Barcelona, e em torneios juvenis.

5. Considerações finais

O Brasil, referência quando se fala em jogo disputado no campo, também pode ser uma referência quando se analisa o futebol globalizado. Em poucas

palavras, a seleção brasileira pode contar com alguns dos melhores jogadores do mundo enquanto os times de maior representatividade nacional estão em franca decadência. O fluxo de entrada de investidores no Brasil, como aconteceu de maneira equivocada no período da Lei Pelé, ainda não se confirmou.

Uma iniciativa recente foi a parceria entre o Corinthians e a Media Sports Investments (MSI). O começo das negociações entre as duas partes aconteceu em meados de 2004 e, já para o ano seguinte, o clube contava com um investimento de mais de R\$ 100 milhões, o que permitiu a maior contratação do futebol brasileiro, a compra do passe do jogador argentino Carlitos Tevez, do Boca Juniors. Com um histórico tumultuado e contrato pouco transparente, a parceria rendeu a conquista do Campeonato Brasileiro de 2005. Mas o término dela e a investigação intensa realizada pela Polícia Federal desbarataram um complexo esquema de lavagem de dinheiro internacional, envolvendo inclusive cartolas do clube. Como consequência, o escândalo fragilizou ainda mais um time já sem craques e altamente endividado e, ao fim do Campeonato Brasileiro de 2007, o clube foi rebaixado à segunda divisão do torneio nacional.

Outro aspecto negativo da globalização do futebol mostrou-se com o escândalo da “Máfia do Apito”. A partir de uma denúncia da revista *Veja*, em 28/09/2005, o Brasil descobriu a existência de uma quadrilha de apostadores que comprava juízes para “fabricar” resultados em partidas dos campeonatos brasileiro e paulista (GURGEL: *ibidem*: 201). Como uma ponta de iceberg, o caso das apostas também mostra um efeito colateral da globalização e da internet, que democratizou o acesso às apostas e, por consequência, a tentação das máfias envolvidas em manipular o resultado dos mesmos.

Apesar da prosperidade dos megaeventos esportivos e dos superclubes europeus, o cenário atual do futebol globalizado é tenso. Hobsbawm (*ibidem*: 93-6) sintetiza muito bem a questão em três pontos: **1)** o modelo atual provocou um enfraquecimento da posição de todos os clubes que não fazem parte dos grandes torneios internacionais ou são exportadores de craques; **2)** a lógica transnacional dos superclubes está prejudicando a identificação nacional; e **3)** o aumento do comportamento xenofóbico e racista entre os torcedores dos países imperiais, como Itália, Espanha e Inglaterra.

O equilíbrio que gerou a magia do futebol em escala mundial, centrado na paixão local pelos clubes e na identificação com as seleções nacionais, está seriamente comprometido. A questão que deixamos para a reflexão é que o futebol, nos tempos atuais, supera o universo do jogo, é um setor econômico importante, é espetáculo multi e intermédias e tem alcance global. Por tudo isso, não há como ignorar que, dentro da indústria do entretenimento, os negócios do futebol ocupam um espaço importante. Mas, para o equilíbrio global dos negócios e paixões, o modelo de globalização que está em marcha leva a um futuro incerto para uma das maiores paixões do ser humano. Na prática, as dúvidas sobre a globalização do futebol não se diferenciam das dúvidas sobre a globalização no sentido amplo, visto que os perdedores nos dois casos são os mesmos.

Referências bibliográficas

- AFIF, A. *A Bola da Vez*. São Paulo: Editora Gente, 2000.
- AZEVEDO, C.; REBELO, A. A Corrupção no Futebol Brasileiro. *Revista Motivivência*, Florianópolis, Editora UFSC, ano XII, n.º 17, set 2001, p. 15-45.
- BETING, E.; CALIPO, T. Copa à Brasileira. *Revista Máquina do Esporte*, São Paulo, edição 2, n.º 1, nov 2007, p. 30-7.
- COLOMBO, S. Futebol de Hoje Sintetiza Globalização. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30 set 2007, Folha Mundo, p. A33.
- DAMATTA, R. Antropologia do Óbvio – Notas em Torno do Significado Social do Futebol Brasileiro. *Revista USP – Dossiê Futebol*, São Paulo, n.º 22, jun-ago 1994, p 10-17.
- EFE. Annan diz que ONU inveja “espírito esportivo” da Copa do Mundo. *Universo Online*, São Paulo, 5 jun 2006. Disponível em: <<http://esporte.uol.com.br/ultimas/efe/2006/06/05/ult1777u46743.jhtm>>. Acesso em: 01 nov 2007.
- FOER, F. *Como o Futebol Explica o Mundo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- FRANCO JÚNIOR, H. *A Dança dos Deuses – Futebol, Sociedade e Cultura*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GHEMAWAT, P. Futebol e Globalização. *Época Negócios*, São Paulo, out 2007, seção Livros, p. 138-152.
- GURGEL, A. *Futebol S/A: A Economia em Campo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- HELAL, R.; GORDON JR., C. A Crise do Futebol Brasileiro – Perspectivas para o Século XXI. *Revista Eco-Pós*, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 5, n.º 1, 2002, p 37-53.
- HOBBSAWM, E. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- KISCHINHEVISKY, M. Receita de Craques à Venda. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 jan 2006. Esporte, coluna No Campo dos Negócios. Disponível em: <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/colunas/no_campo/2006/01/27/jorcolnoc20060127002.html>. Acessado em: 05 mai 2006.
- LOPES, J.S.L. A Vitória do Futebol que Incorporou a Pelada. *Revista USP – Dossiê Futebol*, São Paulo, n.º 22, jun-ago 1994, p. 64-83.
- MATTERLART, A. *A Globalização da Comunicação*. Bauru: Edusc, 2000.
- MURRAY, B. *Uma História do Futebol*. São Paulo: Hedra, 2000.

NUNES, W. Em busca do gol de cofre. *Forbes Brasil*, São Paulo, 9 set 2005. Reportagem de Capa, p. 12-9.

PASSOS, J.M. A Popularização do Futebol Vem de Beverly Hills. *O Globo*, Rio de Janeiro, 05 ago 2007, Esportes, p. 51. 2.^a edição.

PRONI, M.W. *A Metamorfose do Futebol*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp/Fapesp, 2000.

La inmigración de mujeres en la frontera sur de México y la participación femenina en los grupos Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18

*J. Martín Iñiguez Ramos**

Resumen: El objetivo de este ensayo es, en primer lugar, obtener un acercamiento estadístico de la emigración de mujeres en la frontera sur de México, en particular las cifras del estado de Chiapas, donde se verifica el mayor cruce fronterizo y la mayor cantidad de entrada de mujeres emigrantes del sur, en particular de Guatemala. A seguir se abordará el tema de la emigración de mujeres guatemaltecas y el caso específico de la violencia ejercida contra ellas en su país. Posteriormente, se intentará ofrecer un análisis sobre la participación de las mujeres salvadoreñas conocidas como *hainas*, también llamadas *bichas*, en los grupos llamados Mara Salvatrucha 13 (MS13) y Barrio 18 (XV3).

Palabras-clave: México, inmigración en la frontera sur, Mara Salvatrucha 13, Barrio 18

Introducción

En la actualidad se calcula, según datos del Fondo de Población de Naciones Unidas, que 230 millones de personas cambiaron de lugar de residencia y de país en el año 2006, en búsqueda de una mejor vida. Sin embargo, hay un problema de género que poco se analiza: ¿Por qué salen las mujeres? ¿Cuántas son? ¿Qué pasa en México con ellas, en particular con las que vienen del sur?

Un primer acercamiento al tema de género en el fenómeno migratorio es la falta de información. Las mujeres emigrantes se vuelven invisibles a nivel mundial y más si lo hacen de manera clandestina. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estableció que este problema existe en América Latina hasta Centroamérica, Estados Unidos y Asia Sudoriental. “La carencia de cifras sobre el tráfico de personas se debe, entre otras razones, a la naturaleza clandestina e ilegal, la ausencia en muchos países de una legislación contra el tráfico de personas y la renuencia de las víctimas a revelar sus experiencias a las autoridades”.

* J. Martín Iñiguez Ramos es Consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en México.

En el caso mexicano esto se acentúa aún más en la frontera sur. En nuestro país se habla mucho de las muertas de Ciudad Juárez, pero quién pregunta por las muertas del sur, quién habla de las mujeres guatemaltecas o de las salvadoreñas. No sólo es conocer la estadística, sino la importancia. ¿A quién le importa?

En una primera instancia le debería de interesar a los países (expulsores y receptores), a las Instituciones Religiosas, a las ONGs, a las Universidades, a los Sindicatos, en fin a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, normalmente la elaboración de estadísticas, cifras y propuestas migratorias no parten de una división de género, sino de números.

En esta óptica, determinar el análisis de género implica una asignación de valores y significados sociales, económicos, culturales y religiosos, en una cosmogonía generada y creada a partir del hecho de ser hombre o mujer, basándose en las características físicas, sexuales y biológicas. En la actualidad, los roles desempeñados por hombres y mujeres se han ido modificando, y han empezado a desarrollarse ciertos principios de equidad, sin dejar de reconocer que el hombre sigue teniendo mucho más ventajas económicas, sociales y políticas que las mujeres.

Es innegable la existencia de la violencia y discriminación que viven las mujeres emigrantes tanto en sus comunidades de origen como en los de destino. Pero ahora en la globalización se han acentuado más las violaciones a los derechos humanos de las mujeres que abandonan su país, en búsqueda de una mejor vida para ellas y sus hijos.

Por otra parte, poco o nada se conoce de las funciones que desempeñan las mujeres en los grupos conocidos como Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18 (XV3). ¿Por qué se integran a grupos como éstos? ¿Qué les ofrecen? ¿Se escapan de la violencia en torno a otro tipo de violencia?

En este contexto, el objetivo de este ensayo es primero tener un acercamiento estadístico, en particular a las cifras del estado de Chiapas, donde existe el mayor cruce fronterizo y la mayor cantidad de entrada de las mujeres emigrantes del sur, en particular de Guatemala. Luego se abordará el tema de la emigración de mujeres guatemaltecas y el caso específico de la violencia ejercida contra ellas en su país. Posteriormente, se intentará ofrecer un análisis sobre la participación de las mujeres salvadoreñas conocidas como *bichas* o *hainas* en los grupos llamados Mara Salvatrucha 13 (MS13) y Barrio 18 (XV3).

Chiapas, la puerta de entrada: el soconusco

En la frontera sur de México, en el estado de Chiapas, en la región limítrofe con los departamentos guatemaltecos de San Marcos y Huehuetenango, se encuentra el Soconusco mexicano. Lugar donde cruzan la mayor parte de centroamericanos, sudamericanos y de otras regiones, que quieren llegar ya sea a México, o cruzar por territorio nacional hasta la frontera con Estados Unidos.

Los últimos 20 años han existido cambios notorios en el volumen y composición del proceso migratorio en dicha zona. Los flujos se han diversificado en cuanto a nacionalidad de procedencia y edad (menores de 20 años) y sobre todo de mujeres.

De acuerdo a la investigadora Martha Rojas¹, estos flujos migratorios se pueden dividir en tres grupos. Uno, las migraciones de tipo laboral, que tienen como destino la región del Soconusco. Además de los trabajadores agrícolas guatemaltecos, están las mujeres que vienen a laborar en el servicio doméstico, las que se dedican al sexo comercial, los migrantes del sector terciario y los niños y niñas que se ocupan como ayudantes, cargadores, lustradores de calzado, etc. Dos, los transmigrantes, cuyo interés es cruzar por México hasta llegar a territorio norteamericano, situación que se intensificó con los desastres ocasionados por el huracán Mitch a finales de 1998. El problema es que estos nuevos migrantes no tienen las redes de protección familiar y social que los migrantes tradicionales ya han creado a lo largo de los años. Un elemento relevante es la mayor participación y presencia de mujeres y menores migrantes, en la que se incrementa el riesgo y la vulnerabilidad. Tres, los residentes de ambos lados de la frontera, ya sea por relaciones comerciales, familiares, de servicio etc. Tienen un espacio de movilidad poblacional intenso entre ambos países. Hay que tomar en cuenta que Chiapas perteneció a Guatemala y que culturalmente comparten muchas similitudes.

En el caso concreto de las mujeres guatemaltecas llegan a territorio mexicano a trabajar bajo dos figuras, por así llamarlo, como “trabajadoras” (por cada 10 hombres jornaleros sólo una mujer es reconocida como trabajadora documentada) y como “acompañantes”, aunque sean trabajadoras, de sus esposos, constituyendo así cerca del 16% del flujo migratorio guatemalteco².

Respecto al grupo de transmigrantes, los principales países de origen son Guatemala, El Salvador y Honduras. El 16% de las expulsiones que se produjeron en 1998 por la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración (INM) de Tapachula corresponden a mujeres. La composición por género quedó de la siguiente manera: salvadoreñas (21%), guatemaltecas (15%) y hondureñas (14%) y el resto de otros países.

Sin embargo, hasta octubre del año 2004 la cifra de la Delegación Regional del INM en Chiapas respecto a los aseguramientos fue de 84,691; más de la mitad (47,600) fueron guatemaltecos y de estos 6,527 fueron mujeres, seguidas por las hondureñas, 3,724 y 2, 871 salvadoreñas. En otras palabras, las guatemaltecas son las que más emigran en la actualidad.

Para los años 2004-2005 de acuerdo al Centro de Estudios Migratorios del INM, las mujeres guatemaltecas representan más del 21% del flujo de trabajadores temporales, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

¹ WIESNER, R.; LUZ, M.; ANGELES CRUZ, H. Migración femenina internacional en la frontera sur de México (Colegio de la Frontera Sur). *Papeles de Población*, CIEAP/UAEM, enero-marzo 2000, p.138-140.

² Idem, p. 143

Por otra parte se aprecia que el nivel escolar de las mujeres guatemaltecas ha ido en aumento:

	2004	2005
Total	100.0	100.0
	(67, 670)	(51, 160)
Sin escolaridad	43.5	23.6
Primaria incompleta	36.9	40.2
Primaria completa	12.5	25.6
Algún grado de secundaria o más	7.0	10.6

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, con base en la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México, 2004 y 2005. Cuestionario Flujo Procedentes de México a Guatemala, vía terrestre.

¿Por qué emigran las mujeres guatemaltecas?

A las mujeres emigrantes tradicionalmente se le habían asignado roles específicos, ya sea permaneciendo en las comunidades de origen (a cargo de los hijos), viajando como jefe de familia (madres solteras) o viajando por reunificación familiar. Sin embargo, hoy en día son más las mujeres que empiezan a emigrar por motivos laborales, al igual que el hombre. Analicemos el caso de las mujeres en Guatemala.

La mujer guatemalteca ha ido adquiriendo una nueva dimensión en su país. Sobre todo después de terminar la guerra, a principios de la década de los noventa. Ellas demostraron en la guerrilla que tenían las mismas capacidades que los hombres para luchar y pelear, cuando consideran justas las causas de sublevación.

Durante el conflicto armado, las mujeres que perdieron a sus esposos sufrieron una situación económica difícil, sin menoscabar la pérdida de sus seres queridos, que las obligó no sólo a participar del lado de la insurgencia, sino a

Trabajadores g

Masculino

Femenino

Total

Fuente: Estimación
la Frontera Guatem

conseguir el sustento diario, para sus hijos, y por último para ellas. Hay que destacar, que un 15%³ de los muertos identificados en el período bélico fueron mujeres, y aún siguen desaparecidas cientos de ellas.

Para el año 1979, en Guatemala, “el porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo era de 13.8%, en la agricultura 1.4% (de las cuales el 22% eran trabajadoras en establecimientos de propiedad familiar que no reciben ningún salario), en la manufactura el 28.1%”⁴. Para ese año las mujeres constituían el 25% del total de desempleados.

Según los censos de 1980 y 1990, ofrecidos por la Cepal, el sector de actividad económica donde mayor crecimiento tuvo la mujer fue el de servicios donde están casi a la par que los hombres (1980: 350 hombres por 296 mujeres, 1990: 504 hombres por 453 mujeres). En otros rubros, trabajos administrativos y de dirección, las mujeres representan el 18.5%, funcionarias públicas el 34%, en el comercio son el 35%, profesionistas y trabajadoras técnicas representan el 40%.

Uno podría pensar a simple vista que el papel de la mujer ha ido tomando más relevancia en Guatemala, pero la triste realidad es que esto no es así. Refugiadas, mujeres campesinas y en particular indígenas han sido forzadas a trabajar con salarios miserables, en condiciones infrahumanas e incluso de explotación.

A lo anterior, aunque no hay una relación directa con el fenómeno migratorio, o por lo menos no se ha comprobado, se le agrega la violencia contra la mujer. Tan sólo a finales del año 2004, se tenían registradas más de 350 mujeres asesinadas en Guatemala. Esto sin tomar en cuenta las desaparecidas, las golpeadas, etc. Los últimos cuatro años se han registrado más de 1,100 asesinatos de mujeres en Guatemala. Las víctimas incluyen niñas y adultas. Los cadáveres aparecen con señales de tortura y a veces mutilados.

De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ONGs de Derechos Humanos, la guerra dejó para los guatemaltecos más de 200,000 víctimas entre muertos y desaparecidos. Esta violencia contra la mujer hoy en día tiene sus raíces en los 36 años que duró el conflicto bélico, que dejó una estela de discriminación, exclusión y violencia.

Pero aún lo más triste, la violencia principalmente la viven las mujeres más pobres. Cerca del 84% de las denuncias provienen de los estratos más bajos, cuando se denuncian, y desafortunadamente la gran mayoría de éstas quedan sólo en la etapa de investigación, según el informe de la CIDH, a través de su portavoz, Susana Villarán.

En este contexto de crisis económica generalizada en toda Centroamérica, particularmente en Guatemala, ha llevado a las mujeres de manera forzada a emigrar hacia México, ya sea como país de destino o de tránsito hacia Estados Unidos. A esto se le agrega, aunque no hay trabajos de investigación que lo sustenten, que la violencia constante contra las mujeres guatemaltecas podría ser otra causa más para emigrar.

³ MORGAN, R. (coord.) *Mujeres del Mundo. Atlas de la situación femenina, 80 países vistos por mujeres*. Barcelona, España: Ed. Hacer, 1994, p. 438.

⁴ *Ibidem*.

Sin embargo, hoy en día, principios del año 2005, empieza a conocerse otro fenómeno: la participación de las mujeres en los grupos conocidos como Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18 (XV3). Otro vía crucis para ellas. Analicemos primero el surgimiento de estos grupos, para después pasar al ingreso de las mujeres a ellos.

La Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18 (XV3)

Los grupos conocidos como Mara Salvatrucha 13 (MS13) y Barrio 18 (XV3), grupos rivales de jóvenes tatuados que se dedican al robo, secuestro, violación, tráfico de drogas y armas, no se pueden entender sin analizar sus orígenes, su manifestación, problemática actual. Para después analizar el rol que desempeñan las mujeres, conocidas como *Bichas* o *Hainas*, en dichos fenómenos sociales. Analicemos primero que son la MS13 y el Barrio XV3.

Orígenes

Con el triunfo de la Revolución del FSLN en Nicaragua en 1979, Estados Unidos lanzó en la década de los ochenta, con Ronald Reagan, una ofensiva militar hacia Centroamérica que fue conocida en el ámbito académico como la Guerra de Baja Intensidad. El objetivo era derrocar, por cualquier medio, a los Sandinistas nicaragüenses y que su revolución no se extendiera a otros países que tenían guerrillas desde la década de los sesenta. En particular en Guatemala y el Salvador.

Esta guerra de de la década de los ochenta conocida por guatemaltecos y salvadoreños como la “década del terror”, por el alto grado de violencia que vivieron en sus países, tuvo como consecuencia miles de muertos. La toma de la embajada española, en Guatemala, el 31 de enero de 1980, donde fallecen 36 personas quemadas vivas, entre ellos el papá de Rigoberta Menchú, son sólo un ejemplo de dicha violencia. En los ochenta, el 75% de muertes de toda América Latina se concentró en Guatemala y El Salvador.

Los militares centroamericanos, apoyados por el Pentágono estadounidense, con armas, tanques, helicópteros y recursos, y capacitados en la llamada Escuela de las Américas (Virginia, EEUU), bajo la “Doctrina de Seguridad Nacional”, no sólo masacraron a las guerrillas sino a la sociedad civil, en particular a las comunidades rurales. Más de 400 comunidades indígenas fueron arrasadas en Guatemala. Sin embargo, en el Salvador la diferencia fue la guerrilla, más urbana y de clase media mestiza, mejor preparada e ilustrada, sin el componente indígena mayoritario que caracteriza a Guatemala.

El éxodo salvadoreño, a diferencia del guatemalteco, tiene como particularidad que está mejor capacitado en estrategia militar y en táctica de guerrilla urbana. En estas circunstancias los guerrilleros salvadoreños, que fueron sentenciados de muerte por los llamados “escuadrones de la muerte” (grupos paramilitares), tuvieron que emigrar de su país, cruzando por México y llegando de esta manera, como indocumentados, a territorio estadounidense.

A principios de los setenta, llegó un guerrillero salvadoreño conocido como el “flaco Stoner”, que es encarcelado en el Estado de California, por haber cometido varios robos. En la cárcel conoce a la Triple M (Mafia Mexicana Maravilla, del barrio Wonder de Los Angeles), al principio él y sus compañeros salvadoreños serán los mensajeros y asistentes de la Mafia Mexicana. La Triple M es el resultado de la crisis económica de la década de los setenta y la descomposición social de las grandes ciudades urbanas de Estados Unidos, en particular en la ciudad de Los Angeles, donde el núcleo más importante de inmigrantes es de origen mexicano. Las cárceles serán las mejores escuelas para los jóvenes delincuentes⁵.

Hay que tomar en cuenta que la gran inmigración de origen mexicano en Estados Unidos se caracterizó, en los sesenta y setenta, por ser individual. Por eso es tan importante el concepto de barrio, ante la carencia de la unidad familiar, o de una familia disgregada o separada. Por eso el Barrio ofrece identidad, protección y seguridad. Movimiento que da orgullo y dignidad, frente al pandillerismo. “Por el barrio nací, por mi barrio moriré”, era el lema de los setenta y principios de los ochenta. Sin embargo, la aparición de la droga, el crack y la cocaína, provocó que el movimiento de defensa y orgullo latino se transformará lenta y gradualmente en todo lo que se había luchado: la delincuencia organizada. De esta manera, surge una de las mafias más violentas y crueles, El Barrio 18 (XV3), llamado así por su posición territorial, del sector de Rampart, al este de Los Angeles.

Sin embargo, con el tiempo, y con llegada masiva de miles de centroamericanos a finales de los ochenta, motivados por la guerra en sus países, las cárceles estadounidenses se empiezan a llenar de nuevos inquilinos, los salvadoreños. Así surge el nombre de “Mara”, se le llama así al grupo de amigos en Centroamérica, y también proviene del nombre de la película *Marabunta* (miles de hormigas que arrasan con todo), y “Salvatrucha” que significa “salvadoreño vivo o listo”. El número 13, por la calle en que se ubica la principal Clica (pandilla), en el este de Los Angeles. El “flaco Stoner”, que tenía preparación militar, no sólo les enseña el arte de la guerra sino les da un código de comunicación con las manos. Código secreto que tiene bases castrenses, típico de la guerrilla urbana. Además de que aprendieron, muy bien en la cárcel, el tráfico de drogas y armas. De esta manera, cuando salen de la cárcel, los pioneros de la Mara Salvatrucha 13 (MS13) ya tienen su propia organización, han superado con creces a sus viejos maestros de origen mexicano, con los cuales, y en particular con el Barrio 18 (BXV3), tendrán una guerra a muerte por el control territorial.

Los centroamericanos de la MS13, cuando se firman los acuerdos de Paz en 1992 en El Salvador y cuatro años después a Guatemala, son deportados, por el entonces Servicio de Inmigración y Naturalización, por considerarlos un riesgo

⁵ Ver la película *Santana: American Me*, con James Edward Olmos.

a la Seguridad Pública de Estados Unidos. Estos empiezan a formar sus propios grupos, se organizan y empiezan a operar desde sus países, y se extienden de manera impresionante en la década de los noventa a toda Centroamérica y sur de México. Por su parte, el Barrio 18 se expande con la deportación de miles de mexicanos, y de algunos centroamericanos, que se organizaron en torno a ellos.

En este contexto, este movimiento ha dejado de ser exclusivo de mexicano-americanos, mexicanos y salvadoreños, hoy están presentes en toda Centroamérica, han llegado incluso a países sudamericanos, como Colombia, Ecuador y Perú.

Manifestación actual del fenómeno en México (transculturación)

Sábado 20 de noviembre del 2004, día que se conmemora la Revolución Mexicana, en Tapachula, Chiapas, en pleno festival los tatuados de La Mara Salvatrucha 13 (MS13) se pelean con los del Barrio 18 (XV3), hay disparos y heridos. Jóvenes de secundaria y preparatoria, que estaban desfilando, tienen que ser atendidos por los servicios médicos. Se suspende el evento, el presidente municipal, Blas Zamora, reconoce el hecho, ya están aquí. La enorme diferencia, son mexicanos, chiapanecos.

Hoy en día más del 70% de los integrantes de estos grupos son de origen mexicano. Existe un fenómeno de transculturación como consecuencia del fenómeno migratorio. No sólo se envían remesas, sino culturas, modificadas, alteradas o nuevas. Este fenómeno se da en los sectores marginales, donde no hay una presencia de grupos originales de MS13 o de Barrio XV3, sino que la imitación y contagio son los nuevos modelos de transculturación. La “maramanía” es una moda que de no atenderse podría resultar perjudicial para el país, en los próximos años.

A finales de octubre del 2004 se detuvo, en Chiapas, a un supuesto líder de la MS13, Luis Carlos Gómez o Jonathan Alberto Chávez, de origen salvadoreño, de 22 años. Sin embargo, los hechos violentos siguen ocurriendo. ¿Por qué? De acuerdo a Manuel Balcazar, especialista en Seguridad Nacional, “no hay un líder visible, y los jóvenes menores de edad son eximidos de un mandamiento judicial, son un movimiento social parecido a un grupo de presión, pero vinculados a organizaciones criminales transnacionales”. Narcotráfico, tráfico y asalto a indocumentados, secuestro, robos a casa habitación, violación etc.

En este contexto, no se puede hablar de un sólo grupo sino de muchos grupos de MS13 y de Barrio XV3. No existe un sólo líder sino muchos líderes, con la particularidad de que si atrapan o matan alguno, siempre habrá un sustituto. La organización es similar a una guerrilla, no hay nadie indispensable. La diferencia es que una tiene ideología, o presume tenerla, en cambio la MS13 y Barrio XV3 sólo tiene un enorme rencor social, con un código de vida y muerte, del cual el crimen internacional se aprovecha.

En México se encuentran en más de 15 estados por citar: Chiapas, Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Quintana Roo, etc. Por ejemplo en el Estado de México se encuentran en los municipios de Ecatepec y Ciudad Netzahualcoyotl. En el

D.F. en las zonas aledañas a Iztapalapa, G.A. Madero, entre otras. En el norte se ubican en toda la franja fronteriza, Tijuana, Ciudad Juárez, Reynosa, etc. No obstante, su base de operación sigue siendo el sur de Estados Unidos (se encuentran en más de 27 ciudades), y en la frontera sur de México, en Guatemala y en El Salvador⁶.

Analícemos ahora el caso de las mujeres salvadoreñas y su participación en la MS13 y Barrio XV3. ¿Por qué ingresan las mujeres salvadoreñas a la MS13 y Barrio 18? De acuerdo a las investigaciones hechas en San Salvador, El Salvador, C.A., por la agrupación Homies Unidos y el Instituto Universitario de Opinión Pública, se pueden señalar las siguientes características:

La imagen de la mujer pandillera genera una inmediata reacción de repudio psicosocial, y la joven es expulsada con más frecuencia, en relación con el hombre, del seno familiar. Ellas afirman estar atraídas hacia la pandilla por el “vacile”. La mayoría de las jóvenes deciden formar parte de ella por “problemas con los padres” y la “falta de comprensión”.

“Las personas del sexo femenino acusaban más los factores familiares que les hacen dar ese paso, y esto, probablemente, significa que su ingreso es más obligado por las circunstancias en las que vive, a diferencia de los hombres que se sienten más atraídos por la búsqueda del llamado ‘vacile’”⁷

En otras palabras, se pueden destacar los siguientes datos, que refuerzan dicha hipótesis:

Constitución del hogar

Sólo madre	=	24.8% hombres	y	24.2% mujeres
Padre y madre	=	27.4% hombres	y	13% mujeres
Amigos	=	11.5% hombres	y	21.5% mujeres
Abuelos o tíos	=	11.8% hombres	y	14.8% mujeres
Con nadie	=	6% hombres	y	5.8% mujeres
Sólo padre	=	3.7% hombres	y	3.1% mujeres
Con hijos	=	1.1% hombres	y	3.6% mujeres
Otros	=	4.7% hombres	y	4.9% mujeres

⁶ Cfr. IÑIGUEZ RAMOS, J.M. El origen de la Mara Salvatrucha. *Observer: The New York Times Magazine en español*, Enero 2005, No. 6.

⁷ CRUZ, J.M.; PORTILLO PEÑA, N. *et.al. Solidaridad y violencia en la pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador, El Salvador: UCA editores, 1998, pág. 75.

Como se puede apreciar las mujeres, el porcentaje más alto se presenta entre quienes viven con la madre. Doblan en porcentaje a los hombres en cohabitación con amigos. Esto quiere decir que las mujeres viven en familias desintegradas con más frecuencia que los hombres. En este punto vale la pena plantearse si este hecho, la desintegración familiar y la falta de una presencia masculina, en el caso de las mujeres, tendrá algún efecto en su proceso de integración en las pandillas⁸. Como lo sugiere la siguiente pregunta:

¿Por qué te metiste a esta pandilla?

VARIABLES	MASCULINO	FEMENINO
Por el vacile	50.2%	31.0%
Problemas con mis padres	10.5%	18.6%
Mis amigos eran pandilleros	11.0%	8.0%
Falta de comprensión	6.6%	18.6%
Por protección	5.6%	6.2%
Por las hainas	2.1%	5.8%
Por venganza	2.6%	3.5%
Porque soy salvadoreño	2.6%	1.3%
Quería poder	2.4%	0.4%
Otras	5.1%	6.2%
No responde	1.1%	0.4%

Como se puede notar, las respuestas más frecuentes para las mujeres son: El vacile (31%), problemas con los padres (18.6%) y falta de comprensión (18.6%).

Sitios que más frecuentan

Las pandillas son más frecuentes en las comunidades en donde sus calles no están en buen estado, lo que probablemente refleja el deterioro y la desatención de esa comunidad por parte de la municipalidad u otras instituciones del Estado. El porcentaje de pandilleros reportados en comunidades con calles en buen estado es del 43.5 por ciento. Las calles limpias y bien iluminadas son poco visitadas por estos grupos; en cambio, en las comunidades que se caracterizan por calles en estado regular o malo, el porcentaje de estos grupos es superior al 50 por ciento.

“Es decir, las pandillas se concentran en aquellos lugares públicos más descuidados. ... Las pandillas no están en donde los hogares gozan de los servicios

⁸ Idem, p. 42-43.

básicos, en donde las viviendas tienen lo mínimo digno para vivir y en donde las condiciones de desigualdad entre los vecinos no son tan marcadas, esto es, donde hay un cierto nivel de homogeneidad económica.”⁹

Puntos de encuentro

Los resultados de las encuestas revelan que donde no hay pandillas, existe un promedio más alto de espacios de encuentro público de orden positivo; escuelas, iglesias, jardines, etc. (5.68, en una escala del 1 al 10).

*En el caso de los lugares de índole “perversos” se da la tendencia opuesta: hay más lugares “perversos”, esto es, hay más bares, cantinas y prostíbulos en las comunidades en donde se reportan más pandillas y, por el contrario, hay menor cantidad de este tipo de sitios en las comunidades donde hay menos pandillas. En ambos casos, tanto en los espacios públicos positivos como en los perversos, las relaciones se dan según lo esperado, lo cual pone de relieve la importancia de la existencia de los espacios de encuentro en el fenómeno de las pandillas.*¹⁰

¿Cómo ingresan las mujeres a la MS13 o al Barrio XV3?

El papel de las mujeres, conocidas como *hainas* o *bichas*, en los grupos llamados Mara Salvatrucha 13 (MS13) y Barrio 18 (XV3), es poco conocido y estudiado. Analicemos algunos elementos.

El trencito

El “trencito” constituye una práctica de iniciación en la pandilla según la cual la mujer pandillera acepta tener relaciones sexuales con un grupo de miembros de su agrupación (trece para la MS13 y 18 para el Barrio XV3) designados por ella misma o por el líder de la pandilla.

(Sin embargo), “*el trencito no es una práctica común, dado que no es bien vista por muchos de los mismos jóvenes. Estas (las entrevistadas) afirmaban que al ingresar a las pandillas a través del trencito ocasionaba: ‘falta de respeto’ y ‘no ser bien vistas por los demás pandilleros’.*”¹¹

La siguiente encuesta refleja el rechazo que tienen las mujeres sobre esta práctica.

⁹ CRUZ, J.M.; CARRANZA, M.; GIRALT, M.S. *et.al. Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Volumen II. El Salvador: UCA editores, 2004 (p. 97-98).

¹⁰ Idem, p. 105.

¹¹ CRUZ, J.M.; PORTILLO PEÑA, N. *et.al.*, p.61-62.

Qué es lo que menos te gusta de tu pandilla? (señala lo principal)

Variables	Masculino	Femenino
Los pleitos	18.6%	17.3%
Las drogas	14.3%	11.1%
Las chaquetas	13.3%	9.3%
Todo me gusta	9.1%	6.2%
Los cortes	7.1%	5.8%
Discriminación	4.5%	3.5%
Robar	4.4%	2.7%
La policía	3.6%	3.1%
Las bromas	0.4%	4.0%
El trencito	2.1%	25.7%
Nada me gusta	8.9%	3.1%
Otras	2.4%	6.6%
No responde	18.6%	1.8%

El mito: poder y respeto para las mujeres

Las ganancias simbólicas, respeto y poder, obtenidas en las pandillas adquieren una significación distinta si son analizadas diferencialmente desde la perspectiva de género.

“La población femenina es quién percibe en menor cuantía dicha ganancia – 68.6% – mientras que 8 de cada 10 pandilleros – el 80% – dijeron haberlo obtenido.”¹²

Por otra parte, siguiendo este concepto simbólico de respeto:

“...el 87.2% de los pandilleros mencionaron que habían ganado respeto como producto de pertenecer a una pandilla; las pandilleras, por su parte, sólo lo mencionaron como ganancia en un 73.9%... constituyéndose como espacios en el que la mujer, a pesar de que goza de mayor margen de acción en ciertos aspectos, no consigue liberarse del yugo que la sociedad le impone. Es más, la pandillera se ve inmersa en un contexto mayoritariamente constituido por hombres y construido sobre valores machistas, los cuales debe de asumir como suyos.”¹³

¹² Idem, p. 74.

¹³ Ibidem.

La atracción que siente la joven mujer hacia la clica se relaciona con un fuerte componente afectivo emocional: ella espera encontrar espacios de libertad, de reconocimiento de sus necesidades como mujer, afecto, amistad, respeto. Aspira a que sus jóvenes compañeros, que comparten con ella convicciones, creencias y el mismo estilo de vida, construyan relaciones de igualdad, relaciones paritarias, sin tomar en cuenta que el mundo de las pandillas también está impregnado de valores machistas, donde la violencia de sus hogares se reproduce al interior del grupo, e impiden su desarrollo como mujer, que sueña con ser libre e igual al hombre.

Resumiendo:

“la pandilla (MS13 o Barrio XV3) constituye un lugar mucho más conflictivo para las mujeres que para los hombres, pues en cierta forma esta reproduce con más agudeza algunas condiciones de discriminación hacia las mujeres, algo que es percibido por ellas pero que no llega a ser conceptuado totalmente de esa forma.”¹⁴

Mitos: los factores socioeconómico y educativos

El mito de que sólo los pobres, marginados y niños de la calle son los que integran a los grupos de la MS13 y Barrio XV3 se desmorona con las encuestas y estudios socioeconómicos. Por ejemplo, el factor vivienda:

Disponibilidad de vivienda de los pandilleros según sexo¹⁵

Vivienda	Masculino	Femenino
No tiene un lugar donde vivir	8.9%	13.9%
Si tiene un lugar donde vivir	91.1%	86.1%

Como se puede apreciar, la mayoría tiene un lugar donde vivir, no son propiamente niños de la calle. En otras palabras, se necesita cierto nivel socioeconómico para que las pandillas aparezcan; éstas no están asociadas simple y de manera directa a la pobreza; pero tampoco están asociadas a la desigualdad a nivel de microcomunidad. En apariencia, también se necesita cierto nivel de igualdad de condiciones económicas para la aparición de pandillas dentro de una comunidad.

En principio, se presume que las pandillas son más comunes en aquellos barrios y comunidades cuyos habitantes tienen poca escolaridad y que, debido a ésta, es que los jóvenes cuentan con menos oportunidades para conocer otras alternativas distintas a las pandillas.

¹⁴ Idem, p. 75.

¹⁵ Idem, p. 198.

Sin embargo, “los resultados han señalado que en aquellos hogares en donde la educación del jefe de familia es también más alto, es en donde se reporta mayor presencia de las pandillas”.¹⁶

Pandillas y Maras estudiantiles

Hay que diferenciar, en el contexto de los jóvenes, la participación en las escuelas de los grupos llamados “maras estudiantiles” de los grupos de la calle, propiamente MS13 y Barrio XV3. Los adolescentes estudiantiles han buscado una manera de interactuar dentro de sus escuelas y otra, que no tiene nada que ver, fuera de las aulas.

Es decir, en el espacio que dan la secundaria y preparatoria, los jóvenes (hombres y mujeres) se reúnen en grupos llamados “maras”, que copian ciertas actitudes (forma de comunicarse, de tratarse, etc.) de los grupos externos, como la MS13 o Barrio XV3, pero no tienen el comportamiento delictivo de dichos grupos, o por lo menos están más controlados por las autoridades de las escuelas. Como se puede apreciar en los siguientes datos:

Pandilla a la que pertenece el joven entrevistado según sexo

Pandilla	Masculino	Femenino
Mara Salvatrucha	47.5%	48.4%
Pandilla Dieciocho	36.8%	42.2%
Otras pandillas	15.7%	9.4%

Distribución de los pandilleros de acuerdo con su pertenencia a alguna mara estudiantil según sexo

Pertenece a mara estudiantil	Masculino	Femenino
No pertenece	89.7%	88.3%
Sí pertenece	10.3%	10.3%
No responde	0.0%	1.3%

De acuerdo a otros datos:

“El porcentaje de pandilleros que estudian y pertenecen a maras estudiantiles (29.8) es levemente superior al grupo de mujeres que estudian y pertenecen a una mara estudiantil (26%) ... El bajo porcentaje de jóvenes que pertenecen a ambos tipos de pandillas juveniles – probablemente a causa de la baja matrícula entre los pandilleros callejeros – sugiere que las maras estudiantiles y las pandillas callejeras son dos expresiones distintas.”¹⁷

¹⁶ CRUZ, J.M.; CARRANZA, M.; GIRALT, M.S. *et.al*, p. 95.

¹⁷ CRUZ, J.M.; PORTILLO PEÑA, N. *et.al.*, p. 45.

Mujeres embarazadas

Gran parte de estas jóvenes deben enfrentar el hecho de quedar embarazadas y ser madres mientras son integrantes activas de dichos grupos, de acuerdo a las encuestas:

“... más de la mitad de las mujeres entrevistadas han estado embarazadas alguna vez, y los porcentajes aumentan a medida que ascienden los años de vida y el estudio de las pandilleras ... El 39% afirmó que tenía hijos.”¹⁸

Abortos

El problema del aborto es común entre las *hainas* o *bichas*. Un porcentaje importante de las jóvenes han perdido el producto del embarazo por diversas razones:

“... más de la tercera parte, es decir, el 38.5% afirmó haber abortado alguna vez. Esta afirmación es más frecuente entre las menores de 15 años y quienes poseen menor nivel educativo. Lo anterior quiere decir que casi 4 de cada diez jóvenes han abortado en alguna ocasión.”¹⁹

Perfil de la mujer pandillera

La mujer promedio en la ciudad de San Salvador tiene una edad que oscila generalmente entre los 16 y 18 años; sabe leer y escribir, aunque no se encuentra estudiando. Su nivel educativo promedio es también de noveno grado. No posee trabajo. De las pocas que logran colocarse dentro del mercado laboral, seis de cada diez tienen un trabajo permanente y las otras poseen un contrato temporal.

“... la mayor proporción es católica y otra buen parte pertenece a la Iglesia evangélica²⁰ ... tienen un techo donde dormir y lo tienen principalmente con su madre ... una de cada diez pandilleras viven con ambos padres, lo cual determina un mayor desarraigo de sus familias respecto a sus compañeros pandilleros.”

Seis de cada diez pandilleras no tienen hijos y sólo una de cada diez pertenece a una mara estudiantil, lo que más les gusta de su pandilla son los “vaciles”. Además les agrada llevarse bien con los demás miembros.

¹⁸ Idem, p. 103.

¹⁹ Idem, p. 104.

²⁰ Aunque cabe aclarar que, en general, el porcentaje de quienes practican alguna religión es muy reducido: el 18% es católico, el 12.1% es evangélico y cerca del 1% afirma que pertenece a otras religiones. No parecen haber diferencias sustanciales entre hombres y mujeres, sin embargo, entre las mujeres se pueden encontrar una proporción mayor de confesas en los sectores evangélicos. La falta de confesión religiosa entre la población pandilleril podría señalar una actitud de desconfianza hacia las instituciones que representan sistemas normativos tradicionales. Muchos jóvenes reiteraban que “creían en Dios” y que incluso lo expresaban en su arte, pero que no creían en los mandatos establecidos por los institutos de fe y que por ello no profesaban ninguna religión. Cfr. CRUZ, J.M.; PORTILLO PEÑA, N. *et.al.*, p. 104.

“... valoran mucho la comprensión que le brindan. Sin embargo, lo que más les desagrada es el ‘trencito’, los pleitos y las drogas. ... muchas ingresan al grupo también por problemas con sus padres y la falta de comprensión de sus familias.”²¹

Aspiraciones de las *hainas* y *bichas*

Los deseos de las mujeres de la MS13 o Barrio XV3 son similares a los de cualquier mujer como son: formar una familia, tener un trabajo y poder estudiar. Para realizar sus expectativas necesitan no ser discriminadas, quieren comprensión, por parte de sus familias y de la sociedad y tener un empleo.

Además:

“... les gustaría ‘calmarse’ de su vida pandilleril, pero les gustaría mantener la amistad y la unión que le brinda su agrupación. La mayoría de las jóvenes pandilleras quieren dejar las drogas, los pleitos e incluso estarían dispuestas a abandonar todo lo relacionado con las pandillas.”²²

En síntesis, las *bichas* y *hainas* son mujeres jóvenes que han sido segregadas por la sociedad, que han sufrido violencia intrafamiliar, que no tienen expectativas en la vida, pero que sufren quieren y aman al igual que cualquier otra mujer. Ojalá pronto les podamos dar una respuesta como sociedad, gobierno, pero sobre todo, como seres humanos.

Conclusiones

Como se puede apreciar las mujeres emigrantes se vuelven invisibles, no aparecen, muchas veces, en las estadísticas. Por otra parte, es importante destacar que las mujeres cada vez más emigran por las mismas razones que el hombre: situaciones laborales y económicas. Sin embargo, la violencia y la explotación en contra de ellas, sobre todo las que vienen del sur, sigue siendo una constante, no sólo en sus países de origen sino en los de tránsito y destino. La explotación laboral, sexual, física y psicológica es la suerte de las mujeres del sur.

En el caso concreto de las mujeres guatemaltecas, la violencia ejercida en contra de ellas nos podría llevar a la hipótesis de que no sólo emigran por razones laborales sino por escapar de un ámbito de violencia estructural. Por otra parte, las llamadas *hainas* o *bichas* salvadoreñas integrantes de las Clicas de la Mara Salvatrucha 13 o del Barrio 18 (XV3) escapan de la desintegración y violencia familiar, para formar parte de un grupo donde la violencia es aún peor que en sus casas. Situación que cada día es más similar en México, con la llamada “maramanía”, más del 70% de estos grupos en la república mexicana están integrados por nacionales.

²¹ Ibidem.

²² Idem, p. 127.

Argumentos econômicos em favor do e-desenvolvimento

*Peter T. Knight**

Resumo: O uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação (TICs) pode ser um eixo central de uma estratégia para acelerar o desenvolvimento socioeconômico de cidades, estados e países. Chamamos esse enfoque de e-desenvolvimento. O objetivo deste artigo é apresentar argumentos econômicos em favor do e-desenvolvimento e sugestões quanto à implementação dessa estratégia no Brasil, fundamentadas na análise de experiências brasileiras e internacionais. Os argumentos econômicos em favor do e-desenvolvimento reforçam argumentos sociais e políticos apresentados em outros textos de nossa autoria. Juntos, tais argumentos sustentam também uma visão estimuladora da construção de um Brasil mais justo e competitivo.

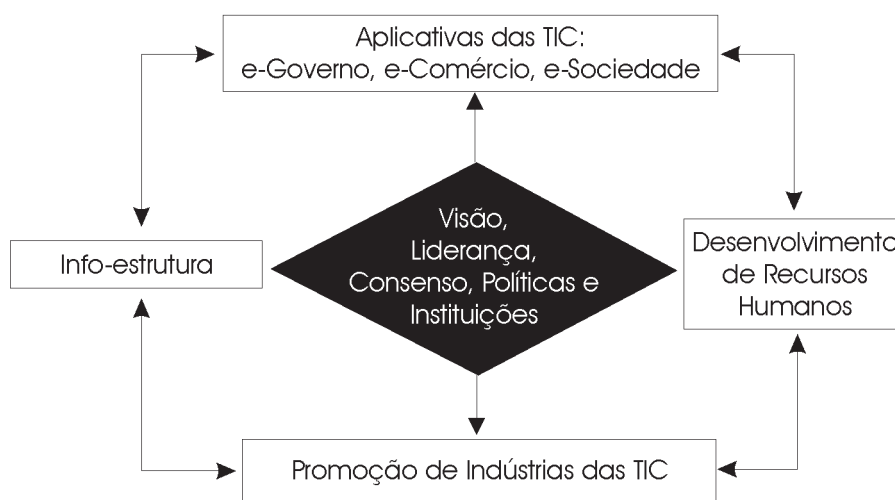
Palavras-chave: e-desenvolvimento, tecnologias de informação e comunicação (TICs), argumentos econômicos, políticas públicas para o e-desenvolvimento.

1. Introdução

O uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação (TICs) pode ser um eixo central numa estratégia para acelerar o desenvolvimento socioeconômico de cidades, estados e países. Chamamos este enfoque de *e-desenvolvimento*, e no caso do Brasil achamos que é possível avançar rapidamente na construção de um país mais justo e mais competitivo seguindo este caminho. Uma estratégia nacional de e-desenvolvimento pode alcançar um amplo espectro de metas, como a melhoria da governança institucional, o contato com os cidadãos, a promoção da inclusão social e a redução dramática dos custos de transação em toda a economia. Lideranças com visão, formação de consenso, políticas públicas e instituições têm um papel central nas estratégias de desenvolvimento nacional (Figura 1).

* **Peter T. Knight** é Ph.D. em Economia pela Stanford University, EUA, e graduado em Economia Filosofia e Política pela Oxford University, Reino Unido, e em Ciência Política pelo Dartmouth College, EUA. É coordenador do Projeto e-Brasil e presidente da Telemática e Desenvolvimento Econômico Ltda. Foi economista do Banco Mundial (1976-1997), exercendo, entre outros, os cargos de Economista Líder do Departamento do Brasil, Chefe da Divisão de Gestão Macroeconômica do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Chefe do Centro de Mídia Eletrônica. O autor agradece os comentários de Maria Alexandra Cunha, Roberto Macedo, Renato Sabatini e William Tyler a uma primeira versão deste artigo.

Figura 1: Elementos da Visão e-Brasil



Fonte: KNIGHT, FERNANDES e CUNHA (2007), p.7.

Em vários estudos, analisamos experiências de sucesso no Brasil e em outros países; como e por que seria do interesse deste país adotar essa estratégia em todos os níveis da federação; e como criar um consenso nacional em torno dessa linha de atuação¹. O Programa e-Brasil, sintetizado no *Decálogo do Candidato e-Brasil*, apresenta as recomendações para políticas públicas que emergem dessas análises². Há vários argumentos políticos, administrativos e sociais em favor da adoção de uma estratégia de e-desenvolvimento. O objetivo deste artigo é apresentar argumentos também econômicos em favor do e-desenvolvimento e sugestões para uma política de implementação dessa estratégia no Brasil.

2. A Lei de Moore, a substituição, economias de escala e o aumento da produtividade

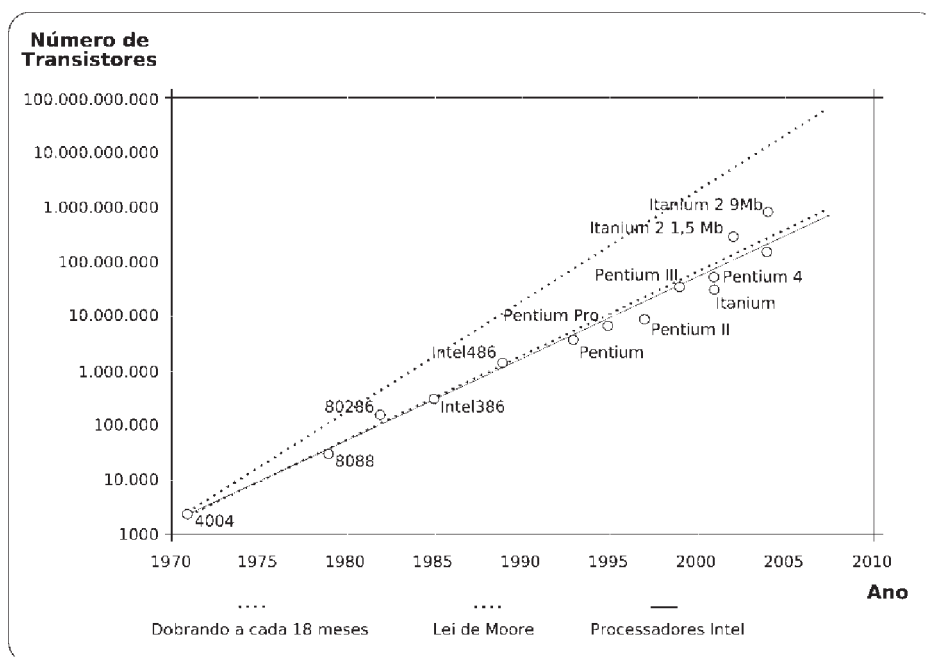
Nosso ponto de partida é a vertiginosa queda do custo de processar, transmitir e armazenar dados, informações e conhecimento (graus cada vez mais elevados de processamento) que a revolução digital traz no seu bojo, com mais de meio século, e que não tem fim previsto. O mais conhecido princípio que fundamenta

¹ O mais completo livro sobre e-desenvolvimento tratando tanto o Brasil como outros países é KNIGHT, FERNANDES e CUNHA (2007), que reúne os trabalhos de 61 autores. Ver também HANNA (2007), KNIGHT e FERNANDES (2006), KNIGHT (2006), CHAHIN *et al.* (2004), FERRER e SANTOS (2004) e TAKAHASHI (2000).

² Publicados em KNIGHT, FERNANDES e CUNHA (2007), p. 10-29; KNIGHT e FERNANDES (2006), p. 10-31 e 67-71, e disponíveis em português e inglês em: <http://www.e-brasil.org.br/portal/defmod_brasil.aspx?p=4&n=71> (Programa e-Brasil) e <http://www.e-brasil.org.br/portal/defmod_brasil.aspx?p=13&n=27> (Decálogo do Candidato e-Brasil).

essa revolução, essa onda schumpeteriana de progresso tecnológico, é a Lei de Moore³, proposta pelo co-fundador e ex-presidente do conselho de administração da Intel, Gordon Moore, a qual diz que o número de transistores que podem ser colocados num circuito integrado (chip) duplica aproximadamente a cada dois anos (ver Figura 2). Isto não se traduz necessariamente numa redução do custo unitário de processamento de dados de 50% ou em um aumento de 100% da capacidade de processamento de dados pelo mesmo preço, mas a tendência de declínio rápido em preços do poder de computação é algo que todos os usuários de microcomputadores experimentam. Há princípios semelhantes captados em outras “leis”, tais como a Lei de Butter – segundo a qual a quantidade de dados que podem passar por uma fibra ótica duplica a cada nove meses, o que pode levar a uma redução de custos unitários de transmissão de 50% no mesmo período⁴. Já a Lei de Metcalfe diz que o valor de um sistema de comunicação cresce na razão do quadrado do número de usuários do sistema⁵.

Figura 2: A Lei de Moore



Crescimento do número de transistores para processadores Intel (pontos) e **Lei de Moore** (Linha de cima=18 meses, linha de baixo=24 meses)

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Moore>

³ Ver <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Moore> e em maior detalhe em inglês, <http://en.wikipedia.org/wiki/Moore's_law>.

⁴ Ver TERANI (2000).

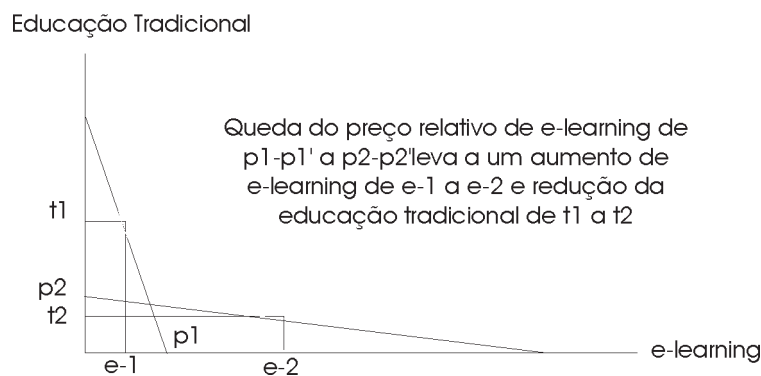
⁵ Ver <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Metcalfe>.

É possível debater até que ponto tais “leis” podem ser confirmadas na prática⁶, mas é indiscutível que o custo unitário de processar, armazenar e transmitir dados vem caindo rapidamente há mais de meio século, e as previsões são de que esse processo vai continuar por muitos anos no futuro.

Na microeconomia, um dos primeiros princípios aprendidos pelo estudante é o de que, quando o preço relativo de um bem ou serviço cai, ele irá substituir outro cujo preço relativo sobe ou fica estável – até que ponto isso ocorre depende da “elasticidade preço”, ou seja, da facilidade da substituição. Assim, quando há alguma coisa cujo preço relativo está baixando rápida e continuamente, deve-se pensar em utilizá-la para substituir outra coisa cujo preço relativo está estancado ou subindo.

Consideremos o exemplo do e-learning, o uso da internet na educação e treinamento. A Figura 3 apresenta uma variante de gráfico básico de microeconomia aqui aplicado ao e-learning, cujo preço relativo vem caindo em relação à educação tradicional presencial, impulsionado pela revolução digital. A Figura 3 mostra como, com a mudança dos preços relativos, se deve usar mais e-learning e menos educação tradicional para produzir uma unidade de aprendizagem.

Figura 3: Substituição induzida por uma queda no preço relativo do e-learning



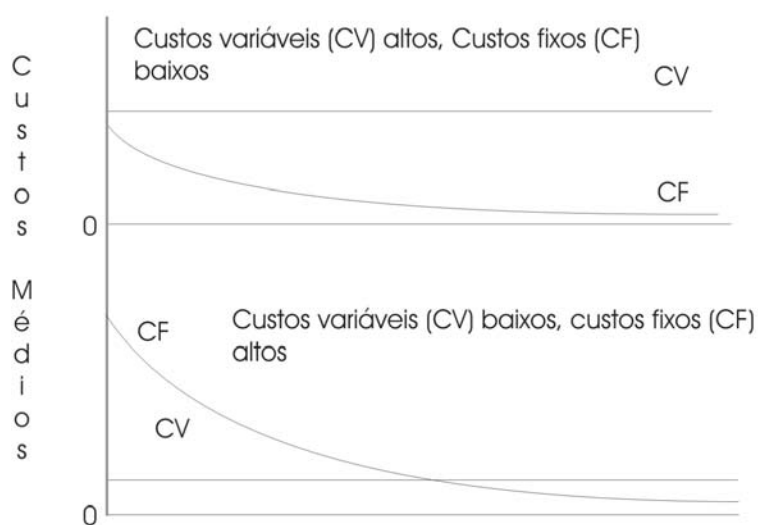
Fonte: KNIGHT (2005), p. 262

Essa facilidade de substituição pode ter elementos subjetivos e culturais, assim como objetivos. É basicamente o declínio do preço relativo dos produtos e serviços das TIC (hardware, software, telecomunicações) e a conseqüente ampliação das suas possibilidades de substituir outros produtos e serviços mais convencionais que sustentam o argumento microeconômico em favor do e-desenvolvimento.

⁶ Ver TWOMI (2002).

Outros fatores econômicos importantes para o e-desenvolvimento são economias de escala em infra-estrutura e a presença de altos custos fixos relacionados a um investimento num processo ou serviço a ser oferecido – pelo setor público ou privado ou até pelo terceiro setor, ou por alguma combinação dos três –, mas com custos marginais baixos (ver Figura 4).

Figura 4: Economias de Escala, custos Fixos e Variáveis



Nota: supõe-se que o custo variável médio seja uma constante.

Fonte: gráfico adaptado a partir de KNIGHT (2005), p. 265

Consideremos como este argumento se aplica na área de educação a distância (EAD):

“Na educação tradicional, em geral, temos menos investimento (um custo fixo) no próprio processo educacional, e os custos variáveis tendem a ser mais altos, o que limita muito a possibilidade de alcançar economias de escala. Não é uma regra inflexível (por exemplo, a educação tradicional pode ter mais investimento em edifícios, salas de aula, etc. do que a EAD usando e-learning, o que eleva custos fixos da educação presencial). Mas as possibilidades de reduzir os custos variáveis são limitadas na educação presencial. Na EAD existe a possibilidade de organizar o processo educacional de tal modo que se pode chegar a muito mais educandos com o mesmo investimento. Também é possível reduzir os custos variáveis (inclusive o custo de transporte e perda de tempo dos instrutores e educandos) através de investimentos em matérias didáticas de alta qualidade, o uso de especialistas da primeira qualidade no desenho e preparação de cursos, e a substituição de instrutores menos qualificados para apoiar os educandos *online*,

e até de automatização de parte do processo instrucional para reduzir os custos (por exemplo, muitas dúvidas comuns poderem ser resolvidas via o uso de listas de “perguntas mais freqüentes” com as devidas respostas, deixando somente as perguntas mais complexas para os expertos mais qualificados e caros. Organizando os educandos em grupos, permite que eles mesmos possam se ajudar via e-mail, chat, fóruns, etc. Este processo em geral eleva os custos fixos, mas tem o potencial de reduzir os custos variáveis. Assim, é uma questão de organização buscar atender grandes números de educandos para que os custos médios se aproximem a estes custos variáveis mais baixos, realizando as economias de escala potencialmente disponíveis.”⁷

As TICs são cada vez mais usadas em todos os setores da economia, aumentando a produtividade. Um relatório recente da União Internacional de Telecomunicações (UIT) resume o impacto assim:

“... o impacto mais importante da disseminação e uso das TICs é indireto, pela transformação do modo em que indivíduos, empresas e outras partes da sociedade trabalham, comunicam e interagem. O impacto benéfico das TICs sobre a produtividade – que pode ajudar a redução da pobreza – é de especial interesse na medida em que os níveis de difusão das TICs aumentam em todos os países.”⁸

Mas o relatório da UIT nota que medir esse impacto é difícil, e convida o leitor a compará-lo com o efeito nestes termos: “... não é a eletricidade ou as TICs em si que fazem o vulto do impacto sobre a economia e a sociedade, mas como são utilizadas para transformar organizações, processos e comportamentos.”⁹

De todo modo, os preços relativos das TICs vêm declinando rapidamente durante muitos anos, num processo cujo fim não se vê. O e-comércio e o e-governo tendem a reduzir o custo das transações na economia e assim aumentam sua eficiência. Então, em princípio, os efeitos devem ser observáveis no nível macroeconômico – fazem uma contribuição à competitividade da economia e à taxa de crescimento. Sobre isso há muito debate e é difícil mostrar causalidade – como mostrou o debate sobre o tal “paradoxo da produtividade” lançado por Robert Solow em 1987, quando observou que era possível ver computadores por todo lado, menos nas estatísticas de produtividade¹⁰. Mas, depois do aumento de produtividade nos Estados Unidos a partir de 1995 (ver Quadro 1), sobreveio um consenso entre economistas, o de que a revolução digital estava tendo o impacto esperado.

⁷ KNIGHT (2005) p.265-266.

⁸ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (2006), p. 16 (tradução do autor).

⁹ Idem, p. 17.

¹⁰ Ver BRYNJOLFSSON (1993).

Quadro I: Fontes do Crescimento do Produto e a Produtividade nos Estados Unidos (*)

Itens	1959-2003(1)	1959-73	1973-95	1995-2003 (2)	(2)/(1)
1) Produto do setor privado	3,58	4,21	3,06	3,90	0,84
Horas trabalhadas	1,37	1,36	1,57	0,85	-0,73
Produtividade média do trabalho	2,21	2,85	1,49	3,06	1,57
Contribuição do aprofundamento do capital (“capital deepening”)	1,21	1,41	0,89	1,75	0,86
Tecnologia de informação	0,44	0,21	0,40	0,92	0,52
Outras tecnologias exceto de informação	0,78	1,19	0,49	0,83	0,34
Contribuição da qualidade do trabalho	0,26	0,33	0,26	0,17	-0,09
2) Produtividade total de fatores	0,74	1,12	0,34	1,14	0,80
Tecnologia da informação	0,25	0,09	0,24	0,53	0,28
Outras tecnologias exceto de informação	0,49	1,03	0,10	0,61	0,51

(*) Os dados são para o setor privado da economia. A contribuição de um insumo reflete a sua taxa de crescimento ponderada pela sua participação [“share-weighted growth rate”]. Capital inclui o capital das empresas e bens de consumo duráveis. Tecnologia da informação inclui hardware de computação, software e equipamento de telecomunicações.

Fonte: JORGENSEN, HO e STIROH (2004), p. 3, tradução do autor.

Um importante trabalho publicado em 2004 apresenta evidências para os Estados Unidos:

“Uma breve olhada na economia que está por trás de nossas conclusões pode iluminar o complexo papel da TI. A história começa com as indústrias produtoras de TI que produzem equipamentos de alta tecnologia e software. Aqui o progresso tecnológico fundamental é a força motriz que vem permitindo que cada geração de novos equipamentos tenha um desempenho superior ao das gerações anteriores. Este progresso tecnológico é manifesto na “Lei de Moore”... Como resultado, a qualidade da TI vem melhorando simultaneamente com o declínio dos preços – uma mudança que se mede como TFP [*total factor productivity*] na produção de TI. Em resposta aos enormes declínios nos preços para investimentos em TI, as empresas vêm rapidamente substituindo ativos de TI por outros insumos produtivos. Este maciço investimento em TI leva à grande contribuição do aprofundamento do capital da TI para o crescimento da produtividade do trabalho.”¹¹

¹¹ JORGENSEN, HO e STIROH (2004), p. 4.

O debate sobre os aumentos de produtividade e as TICs entre economistas continua¹² e os problemas de medição são complexos, mas não restam dúvidas sobre a importância estratégica das TICs na economia mundial cada vez mais globalizada e movida pelo conhecimento. Nesse contexto, a questão estratégica é como organizar empresas, cidades, estados e países para tirar proveito das TICs, como surfar esta onda tecnológica para galgar posições e queimar etapas. Mas, sempre enfocando os benefícios econômicos neste artigo, vamos examiná-los em algumas áreas específicas.

3. Benefícios econômicos do e-governo

O e-governo pode ser uma ferramenta importante para a reforma do Estado, a modernização da gestão pública, a promoção da transparência, o controle social dos gastos públicos e a luta contra a corrupção. Mas também traz benefícios em termos de maior eficiência e eficácia – reduzindo custos e aumentando a qualidade de serviços governamentais¹³.

Em geral, é importante calcular os benefícios de e-governo não só pelo lado de custos dos próprios governos para a entrega de serviços via meios eletrônicos comparados com os dos serviços convencionais, mas também pela redução dos custos para os cidadãos, empresas e outras organizações da sociedade civil ao acessarem ou receberem serviços governamentais. No Brasil, há estudos detalhados que calcularam os benefícios econômicos de ambas as partes¹⁴. Por exemplo, no estado de São Paulo, o processamento eletrônico do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) resultou numa redução de 91% de custo para o estado (de R\$ 22,00 para R\$ 2,00), enquanto para o cidadão a redução do custo foi ainda maior:

“... antes da modernização, para licenciar seu veículo, era preciso pagar R\$ 68,00 a um despachante ou ir pessoalmente ao Detran, o que gerava custos da ordem de R\$ 56,00 (considerando-se horas de trabalho perdidas em fila, deslocamento até os postos de licenciamento etc.). Hoje, este trâmite não é mais necessário, já que o cidadão pode pagar seus tributos via internet, e o custo é apenas a postagem do documento (R\$ 10,00) que será enviado para a casa do contribuinte.”¹⁵

Outro exemplo, este na área de segurança pública, seria o dos custos de emissão de um boletim de ocorrência (BO), que hoje pode ser realizado tanto presencialmente em delegacias como pela internet. Do ponto de vista do estado, a redução de custo usando a internet foi de 49%. Para o cidadão, a redução de

¹² Ver MCAFEE (2006).

¹³ Ver FERNANDES (2007); BARBOSA, FARIA e PINTO (2007); PESSI (2007); CUNHA, ANNENBERG e AGUNE (2007); CHAHIN *et al.* (2004).

¹⁴ Ver FERRER e SANTOS (2004), FERRER e LIMA (2007) e FERRER (2007).

¹⁵ FERRER e LIMA (2007), p. 635-636.

custo foi em média de 88%¹⁶. É claro que estas estimativas supõem que é mínimo o custo de um cidadão usar seu computador e conectá-lo à internet por alguns minutos.

Compras eletrônicas governamentais aumentam o número potencial de empresas que podem participar de uma licitação (inclusive pequenas e médias empresas), assim aumentando a concorrência, e levam a reduções nos preços pagos pelos governos – e à maior transparência no gasto público. Uma revisão dos resultados dos sistemas de compras eletrônicas implantados pelas várias esferas do governo no Brasil, publicada em 2004, mostrou economias de custo para aquisições “freqüentemente superiores a 20%, sem falar das outras vantagens não menos importantes, como menores prazos, maior qualidade de compras e novas possibilidades de controle social por parte da população.”¹⁷ Outro estudo, publicado em 2007, indicou que a economia varia em torno de 20% nos pregões eletrônicos realizados no âmbito da administração federal e notou um importante fator de economias de escala nas compras – quanto maior o volume das compras de um bem ou serviço, maior a redução nos preços médios pagos, o que sugere a “necessidade de aumentar os volumes de bens e serviços adquiridos por meio de sistemas de pregão eletrônico ou outros meios eletrônicos, como a cotação eletrônica, também realizada pela internet, ou o cartão de crédito corporativo”¹⁸. Na Itália, por exemplo, há um sistema que permite que os municípios e outras esferas do governo, bem como várias entidades do governo nacional, “peguem carona” num pregão eletrônico de uma entidade do governo nacional, aumentando assim o volume de bens ou serviços demandados, e reduzindo os custos unitários para todos, já que os ofertantes geralmente oferecem um preço menor para uma encomenda maior.

Um estudo da Bolsa Eletrônica de Compras em São Paulo mostrou uma redução média de custos para o estado de 25%, enquanto as empresas fornecedoras se beneficiaram de uma redução no custo de participar nas licitações eletrônicas de 93% se comparado com licitações convencionais, mostrando que os benefícios dos sistemas de e-compras governamentais não têm de estar somente do lado do comprador¹⁹. Outro estudo sobre e-comércio indicou que as “iniciativas de governo eletrônico constituem um dos principais fatores incentivadores do uso de TICs pelas empresas: a declaração de imposto de renda e as consultas sobre tributos são aplicações de utilização generalizada”²⁰.

No comércio exterior também há grandes benefícios realizáveis. O exemplo do TradeNet em Cingapura é exemplar, e mostra como é possível agilizar o comércio internacional reunindo vários atores envolvidos nas transações de importação e exportação, pelo intercâmbio de dados eletrônico. Resultou em ganhos de produtividade no setor público da ordem de 20% a 30%, e reduções nos custos de processamento da documentação comercial de 20%. Para o setor

¹⁶ FERRER e LIMA (2007), p. 637.

¹⁷ FERNANDES (2004), p. 232.

¹⁸ OZORIO DE ALMEIDA (2007), p. 662.

¹⁹ FERRER e LIMA (2007), p. 635.

²⁰ BICHARA DE OLIVEIRA, DOMENEGHETI e TORQUATO (2007) p. 805

privado, observaram-se economias de até 50% nos custos das empresas comerciais²¹. O tempo de espera para processamento típico dos documentos comerciais foi reduzido de 2 a 4 dias para apenas 15 minutos. Seus usuários “descobriram que havia economias significativas, provenientes do preenchimento de um único formulário on-line, comparando a mais de 20 páginas de formulários que havia no passado” e a redução de procedimentos e protocolos “tornou toda a comunidade comercial internacionalmente mais competitiva”²².

4. Benefícios econômicos do internet banking e do e-comércio

O internet banking vem assumindo uma posição cada vez mais importante no Brasil e no mundo. A razão é simples: para os bancos o custo de uma transação bancária na internet é menos de 10% do custo de uma transação presencial em uma agência bancária, menos de 20% do custo de uma transação via telefone, e menos de 40% do custo de uma transação em um caixa eletrônico²³.

O sistema financeiro brasileiro é um dos mais informatizados do mundo – uma das poucas seqüelas positivas de décadas de altas e instáveis taxas de inflação que terminaram com o sucesso do Plano Real, desencadeado em 1994. O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) é um dos destaques da tecnologia da informação no Brasil. Lançado definitivamente em abril de 2002, o SPB contribuiu para o grande avanço dos serviços eletrônicos prestados pelos bancos brasileiros. Um estudo feito pelo Real ABN Amro Bank e pela consultora McKinsey registrou empate técnico entre Brasil e Estados Unidos. Segundo o levantamento, já em 2002 23% dos clientes de bancos no Brasil realizaram transações pela internet, o mesmo percentual dos Estados Unidos. Na Europa, a média foi de 18%²⁴. Como nos serviços governamentais, a possibilidade de realizar transações financeiras na própria residência ou empresa poupa muito o tempo dos usuários em filas e em visitas às agências bancárias, o que explica a rápida expansão do internet banking.

O e-comércio tem incentivos semelhantes – para consumidores, as dificuldades diárias das cidades: falta de tempo para pesquisa de produtos e serviços, trânsito, insegurança quanto à qualidade de produtos e marcas, locomoção e estacionamento de veículos – todos estes fatores dão impulso às transações virtuais, que tendem a aumentar exponencialmente²⁵. E não só as vendas de empresas a consumidores (B2C), mas também as transações entre empresas (B2B), as vendas aos governos (B2G) e entre consumidores (C2C – como o eBay). Comodidade, praticidade e velocidade na consulta e comparação de produtos são alguns dos fatores que impulsionam esse crescimento vertiginoso – só no setor B2C no Brasil, o aumento de vendas em 2006 foi de 76% em relação a 2005, chegando a R\$ 4,4 bilhões, e representa o mesmo valor faturado

²¹ TYLER (2007) p. 841.

²² CHONG, YIP e ZHENDER (2007), p. 114.

²³ Dados da Associação Americana de Bancos, citados em LIRA e CANDIDO (2007), Quadro 2, p. 6.

²⁴ Citado em KNIGHT e WANDERLEY (2004), p. 113.

²⁵ BICHARA, DOMENEGHETI e TORQUATO (2007), p. 796.

de 2001 até 2004²⁶. Mas o número de e-consumidores foi de somente 7 milhões, e a estimativa para o fim do ano de 2007 foi de 9,5 milhões²⁷. O volume de compras feitas pela internet no Natal de 2007 cresceu 56% em relação a 2006, de acordo com dados dos Correios. A expectativa, de acordo com esses dados, era fechar dezembro com 1,4 milhão de encomendas de comércio eletrônico, ante 930 mil em 2006²⁸.

No segmento B2B, em 2005 a venda entre empresas chegou a R\$ 267,6 bilhões, 37% maior do que em 2004²⁹. Só no segundo trimestre de 2007, as vendas B2B atingiram os R\$ 141,6 bilhões³⁰. O grande valor do B2B “está na capacidade de agilizar processos, trazer eficiência e reduzir custos”³¹.

5. O que fazer? A economia política do e-desenvolvimento no Brasil

Nosso exame dos benefícios econômicos não é exaustivo, mas indicativo dos benefícios que podem resultar do uso intensivo das TICs no governo, no comércio e entre os cidadãos. Poderíamos dar exemplos dos setores prioritários no Programa e-Brasil, como educação, saúde, segurança pública e as próprias indústrias-base do setor TIC (software, hardware e telecomunicações). Mas, em geral, os argumentos econômicos são semelhantes – o uso das TICs, cujos preços relativos estão declinando rapidamente, pode substituir parcialmente ou totalmente outras tecnologias, reduzindo custos e/ou aumentando qualidade.

5.1. Realizando sinergias e economias de escala³²

E mais: no e-desenvolvimento há sinergias entre ações em diferentes setores – educação, saúde, segurança pública etc. Por exemplo, a educação geralmente melhora a saúde, estudantes com saúde melhor aprendem mais, pessoas melhor educadas e treinadas são mais produtivas, geram mais impostos que levam a melhores serviços públicos e, normalmente, são menos propensas a atividades que ameaçam a segurança pública, sem a qual é difícil entregar serviços governamentais como educação e saúde – ver a situação nas zonas de guerra urbana não-declarada como em muitas favelas do Rio de Janeiro. Também há grandes economias de escala que podem ser realizadas na compra e no uso das TICs (telecomunicações, *datacenters*, software e hardware etc.).

Mas, para realizar estas sinergias e economias de escala no e-governo e criar políticas públicas (inclusive na esfera de regulação) que promovam o uso intensivo das TICs no setor privado e no terceiro setor, é necessário que exista uma forte coordenação acima dos ministérios e secretarias setoriais. Esta coordenação pode ser exercida desde ministérios ou secretarias transversais (tais como Fazenda ou

²⁶ EBIT (2006), p. 9.

²⁷ EBIT (2007), p. 27.

²⁸ FOLHA ONLINE (2007).

²⁹ BICHARA, DOMENEGHETI e TORQUATO (2007), p. 807

³⁰ <<http://www.camara-e.net/interna.asp?tipo=1&valor=4508>>.

³¹ BICHARA, DOMENEGHETI e TORQUATO (2007), p. 810.

³² Este trecho adapta partes de KNIGHT (2007 novembro).

Planejamento), mas é importante que tenha o apoio explícito do presidente, governador ou prefeito e ser vista, pelos funcionários públicos, como uma política do principal executivo, cobrada por ele. Se não for assim (e a experiência internacional tem muitas lições a respeito), é difícil desfazer as “panelas” – quer dizer, evitar que os interesses setoriais e corporativistas dos ministérios ou das secretarias e outros órgãos governamentais prevaleçam sobre o interesse mais global do governo como um todo e dos cidadãos, que em última análise, numa democracia, devem ser considerados como os “donos” dos governos. Quando os interesses setoriais prevalecem, geralmente não se realizam as tais sinergias e economias de escala. Multiplicam-se programas mal-articulados, pouco coordenados, com perda de potenciais sinergias e economias de escala. Podemos citar muitos exemplos, tanto no governo federal como nos governos estaduais e municipais no Brasil. Por exemplo, no primeiro mandato do presidente Lula, havia mais de dez programas de inclusão digital nos diversos ministérios. No segundo governo Lula, há também um assessor especial do presidente que procura coordenar esses programas.

Ainda no governo federal, desde o ano 2000 o e-governo é coordenado pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico, composto de representantes de vários ministérios, chefiado pelo ministro (atualmente ministra) da Casa Civil com um secretariado na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Há oito comitês técnicos interministeriais tratando de importantes assuntos, como inclusão digital, interoperabilidade de sistemas, gestão do conhecimento etc. No papel, um arranjo mais do que adequado. Na realidade, tudo depende do interesse do presidente e do ministro da Casa Civil.

O fato é que o e-governo não tem sido uma prioridade nos governos Lula, mas agora parece que o desenvolvimento da “info-estrutura” de banda larga do país está se tornando uma prioridade por causa do compromisso assumido pelo presidente no discurso de posse de seu segundo mandato, quando prometeu levar a banda larga e computadores a todas as escolas do país até o fim de seu segundo mandato, em 2010. A banda larga também pode ser importante para dar um canal de retorno à TV digital interativa, cujo *rollout* começou no dia 2 de dezembro do ano passado, em São Paulo. A TV digital interativa vai permitir o desenvolvimento do TV-governo, TV-comércio, TV-educação, TV-saúde e o aperfeiçoamento do sistema democrático. Mais um exemplo de sinergias – desta vez entre banda larga e TV digital.

Mas, além de procurar conscientizar lideranças políticas dos benefícios de uma estratégia de e-desenvolvimento, é importante tentar articular o apoio do eleitorado via campanhas de comunicação nas diversas mídias, mas acima de tudo via televisão. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) mostram que um televisor está presente em 93% dos lares brasileiros³³. Num país onde dois terços da população nunca entrou na internet e a leitura de jornais

³³ <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?z=pnad&o=3&i=P>> – Tabela 1954 – Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes por classes de rendimento mensal domiciliar, situação do domicílio e alguns bens duráveis existentes no domicílio.

e revistas é bastante limitada, os meios eletrônicos de comunicação são críticos³⁴. É importante que os eleitores entendam como suas vidas e a de seus filhos poderiam ser melhores se essa estratégia fosse seguida.

Outra tarefa importante é tentar unir vários grupos de interesse – associações profissionais, sindicatos patronais e laborais etc. – que poderiam se beneficiar econômica e diretamente da expansão da “info-estrutura” e de produtos e serviços que usam intensivamente as TICs. Especificamente estamos pensando nas organizações e empresas do próprio setor TIC (hardware, software, telecomunicações e seus conteúdos) e outras como o setor financeiro e as emissoras de televisão³⁵.

A seguir, vamos analisar um pouco como avançar com a primeira prioridade do Programa e-Brasil, que é a inclusão digital – sem inclusão digital, os benefícios de uma estratégia de e-desenvolvimento poderiam agravar em vez de ajudar a resolver a questão centenária de desigualdade no Brasil, a questão social.

5.2. Rumo à inclusão digital – o caminho da banda larga³⁶

Levar a internet de banda larga a todos os municípios do Brasil é um objetivo de importância estratégica para o desenvolvimento do país numa economia cada vez mais globalizada e movida pelo conhecimento. Faz parte da primeira prioridade do Programa e-Brasil. Nas palavras do coronel Osvaldo Oliva Neto, ex-Secretário Geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República, numa entrevista à jornalista Lia Ribeiro Dias:

“É impossível imaginar o desenvolvimento do Brasil, no futuro próximo, sem uma infra-estrutura eficiente de banda larga. Dentro dessa visão, o projeto ‘Ensino de Qualidade’, que pretende colocar a internet nas 190 mil escolas públicas em cinco anos, é um pontapé inicial importante em direção à construção dessa infra-estrutura. Colocando a internet na escola, todo o município passa a poder se conectar à rede localmente, sem necessidade de fazer ligação de longa distância.”³⁷

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) deve ser utilizado para fornecer parte do financiamento necessário para alcançar este objetivo, mas até agora problemas legais e uma evidente falta de unidade de propósitos entre as entidades interessadas no assunto têm sido um obstáculo intransponível. Resultado: os quase R\$ 6 bilhões arrecadados vêm contribuindo para ampliar o superávit primário – não universalizaram serviço algum.

³⁴ Ver KNIGHT e SCHIAVO (2007).

³⁵ Duas organizações importantes já adotaram o Programa e-Brasil como seu: a Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (www.camara-e.net) e a Associação Brasileira de Telecomunicações (www.telecom.org.br).

³⁶ Este segmento é adaptado de KNIGHT (2007, julho).

³⁷ Veja a íntegra da entrevista em http://www.momentoeditorial.com.br/index.php?Itemid=44&id=3493&option=com_content&task=view.

Uma parte do problema pode ter sido certa falta de entusiasmo por parte das operadoras, pois com a chegada da banda larga fica cada vez mais caduco o modelo tradicional de cobrar chamadas pelo minuto ou pelo pulso. A VoIP (Voice over Internet Protocol – telefonia via Internet) vem corroendo as rendas da linha fixa convencional. As operadoras são mais do que conscientes de que este modelo está moribundo, e existe a suspeita de que elas querem mantê-lo na UTI o máximo de tempo enquanto procuram modelos de negócios capazes de sustentar os pesados investimentos em infra-estrutura exigidos pela expansão das redes terrestres e de satélite, necessárias para sustentar o aumento do tráfego futuro.

A criação de municípios digitais será politicamente popular no contexto das eleições municipais de 2008 e nas eleições estaduais e nacionais de 2010³⁸. Governadores com compromissos de tornar todos os seus municípios digitais, como José Serra (PSDB), em São Paulo; Sergio Cabral (PMDB), no Rio de Janeiro; Binho Marques (PT), no Acre; e José Roberto Arruda (DEM), no Distrito Federal, provavelmente terão mais companhia em breve e o Ministério das Comunicações já tem um programa-piloto desenvolvendo mais municípios digitais para um Programa Nacional de Cidades Digitais.

Uma posição inteligente para as operadoras seria a de se juntarem às forças que procuram liberar os recursos do Fust para levar a banda larga a todos os municípios do país. Fazendo parte dessa coalizão em crescimento, poderiam deixar de fazer corpo mole e ativamente procurar fazer uso dos recursos públicos que têm de recolher ao Fust. Assim, o Fust poderia financiar os investimentos necessários para alcançar os objetivos de inclusão digital dos governos, juntando estes recursos com os dos estados e municípios para permitir a distribuição de banda média (vamos dizer de 512 kb/s) pelo menos nas sedes dos municípios, como direito público de comunicação. Uma analogia poderia ser feita com a iluminação pública das ruas.

A oferta de recursos para os investimentos seria feita via concursos públicos e editais como os do programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), do Ministério das Comunicações (MC), o maior programa de inclusão digital do governo federal. O ministério preparou oito estudos detalhados em resposta a uma demanda do Tribunal de Contas da União no seu Acórdão 2148/2005 sobre o Fust, que podem ser baixados do site do MC (www.mc.gov.br). Também realizou duas audiências públicas preparatórias para um edital com o objetivo de licitar 20 mil pontos de banda larga dentro do programa Gesac, pretendendo alcançar todos os 5.565 municípios do país. Os estudos e detalhes das audiências podem ser baixados do mesmo site.

Pagos em boa parte com recursos públicos, esses investimentos poderiam ser vistos pelas operadoras como uma maneira de desbravar novos mercados³⁹. Sendo a banda média considerada um direito do cidadão, os que quisessem mais banda poderiam pagar por ela a preços de mercado – e a demanda cresceria

³⁸ Sobre cidades digitais e idéias sobre um programa nacional de cidades desse tipo, ver COELHO (2007).

³⁹ Este argumento está desenvolvido em maior detalhe em KNIGHT (2007).

com a experiência dos novos internautas. Além disso, haveria oportunidades de vender serviços de valor agregado. Várias formas de fazer isso poderiam ser estabelecidas em PPPs e outras formas de empreendimento – não faltam modelos no Brasil e no mundo. Até na Índia, país bem mais pobre que o Brasil, existem planos dessa natureza. Corresponderia à interiorização do desenvolvimento desencadeada pela construção das estradas nacionais, que começou no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

As operadoras poderiam ajudar a construir as estradas nacionais digitais, as e-BR, via editais. Para favorecer um ambiente competitivo no nível local, o governo poderia exigir dos vencedores o *unbundling* de todos os serviços que podem ser realizados com a conectividade de banda larga a preços pré-estabelecidos (ou melhor, com um sistema de reajuste de preços estabelecido para permitir uma justa alocação dos benefícios de futuros progressos tecnológicos) para qualquer empresa que queira usufruir desta conectividade para vender serviços de telecomunicações. As operadoras também poderiam ter o direito de participar em licitações para as frequências usadas pela nova tecnologia sem fio (WiMAX), mas com a condição de permitir a revenda por outras empresas (operadoras “virtuais”) também a preços pré-estabelecidos, conforme já sugerido acima. Estabelecer a portabilidade de números de telefone seria mais uma maneira de manter um ambiente competitivo, e a Anatel já lançou um processo para chegar lá até 2009. Uma opção de remuneração às operadoras poderia ser a dedução do valor negociado da conectividade pública dos impostos devidos à União, estados e municípios. Outro modo seria o uso direto de recursos do Fust e outras fontes de todas as instâncias da federação⁴⁰.

Assim, assumindo uma posição de liderança e não reativa, as operadoras poderiam ter uma resposta favorável das autoridades. Ajudariam a construir um país conectado, mais justo e mais competitivo. Há cerca de 3.400 municípios sem serviço de banda larga. O senador Aloizio Mercadante tem um projeto de lei (PL 103/2007) em tramitação no Congresso (já passou pelo Senado) que prevê a liberação anual de 75% da arrecadação do Fust de 2008 a 2013 para levar a banda larga a todas as escolas públicas do Brasil. A deputada Luiza Erundina também tem um projeto de lei (PL 2417/2003) tramitando na Câmara dos Deputados que “estabelece como finalidade do Fust fornecer, a toda população, acesso a todos os serviços de telecomunicações e inclusão digital, a competência da União para custear a implantação de sistemas de banda larga com acesso gratuito à população, e autoriza a Anatel a outorgar licença às prefeituras para operar o Serviço de Comunicações Multimídia – SCM”. Já em março de 2007, a ONG Intervezes entregou a parlamentares, membros do governo e da sociedade civil uma proposta de uso dos recursos do Fust para programas de universalização da banda larga⁴¹. Assim, a pressão aumenta para

⁴⁰ O autor agradece a Fredric J. Morris algumas das idéias expostas neste parágrafo que tratam do ambiente competitivo e remuneração das operadoras.

⁴¹ Ver <<http://www.intervezes.org.br/noticias/intervezes-propoe-uso-do-fust-para-universalizacao-da-banda-larga/>>

desatar o nó do Fust. Uma novidade é que, agora, o Planalto aparentemente decidiu dar força a este movimento, buscando uma solução que compatibilize os interesses das operadoras com o interesse nacional.

Em entrevista à repórter Verônica Couto, da revista *A Rede*, publicada no número de junho de 2007, Cezar Alvarez, assessor especial do presidente Lula, falou do compromisso do presidente em seu discurso de posse (em 1.º de janeiro de 2007), segundo o qual “até 2010 todas as escolas públicas brasileiras terão equipamento de informática com conexão à internet em banda larga”. Alvarez também falou de “um grande *backbone* nacional que possa ser utilizado em comum, e a partir daí a distinção se faça na disputa de serviços no mercado, com todos os prestadores, é a idéia que não dá mais para duplicar. Queremos ver como podemos articular uma estrutura em que o mercado mantenha sua competição, com sua distinção de preço e qualidade, e eventualmente, possa ser acordada uma infra-estrutura mínima e compartilhada”⁴².

Qual seria a base dessa infra-estrutura? Em parte pode ser a Eletronet⁴³: 16 mil quilômetros de fibra ótica ociosa pendurada nas torres de transmissão das empresas da Eletrobrás que constam como principal ativo de uma massa falida em contencioso durante anos e em perigo de deterioração por falta de manutenção.

Outro fato novo é a possibilidade de que as concessionárias de telefonia fixa troquem a obrigação de criar 7.800 pontos de telefonia, os chamados Postos de Serviços de Telecomunicações (PSTs), pela meta de instalar a internet em alta velocidade em escolas públicas. Aqui há elementos de uma troca dentro do marco preconizado por César Alvarez. O coronel Oliva Neto fala em montar uma PPP para tratar da questão do backbone, aproveitando recursos do Fust.

A Agência Estado informou, no dia 3 de julho de 2007, que para “que as empresas possam trocar suas obrigações, é necessário que o presidente edite um decreto, adiando a entrada em vigor da exigência da construção dos PSTs, prevista para 1.º de agosto. O ministro das Comunicações, Hélio Costa, disse que já encaminhou ao Planalto uma minuta de decreto. Mas o governo está aguardando um levantamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de quanto as empresas gastariam para instalar os postos de telefonia”⁴⁴.

No dia 12 de julho de 2007 foi publicado o Decreto 6.155, que adiou por seis meses a instalação dos PSTs, o que permite que se feche um acordo sobre esta troca de obrigações e se faça um novo plano de metas de universalização em substituição ao atual⁴⁵. No dia 21 de dezembro de 2007, a Anatel aprovou esta troca de obrigações, mas até 3 de fevereiro de 2008, quando concluíamos este artigo, o presidente Lula ainda não tinha assinado o decreto implementando-a.

⁴² Veja a entrevista por extenso em <http://www.aredo.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1020&Itemid=1>.

⁴³ Sobre a Eletronet, ver ALVIM (2007).

⁴⁴ <<http://br.tecnologia.yahoo.com/article/02072007/25/tecnologia-noticias-banda-larga-governo-mudar-regra.html>>

⁴⁵ Ver reportagem sobre o assunto na Tele.síntese: <http://www.telesintese.ig.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6651&Itemid=105>.

5.3. O potencial da TV digital interativa⁴⁶

Em dezembro de 2007 começaram as primeiras transmissões de TV digital no Brasil, em São Paulo, iniciando um processo potencialmente revolucionário de inclusão social e digital. A promessa da TV digital é não só ter imagens maiores e mais bem definidas, mas a interatividade que permitirá aplicativos de e-educação, e-saúde, e-governo, e-comércio, *home banking* e muito mais. Assim, a TV digital poderia tornar-se uma poderosa ferramenta de inclusão digital e social, reduzindo os custos de transações econômicas (e, em consequência, o “custo Brasil”). Ela poderá interiorizar o desenvolvimento, aproximar os governos dos cidadãos nos seus domicílios, empresas e telecentros, e oferecer possibilidades de capacitação permanente da força de trabalho, como se está fazendo na China.

Um *set-top box* (conversor de sinais digitais para analógicos, ou convencionais) equipado com o *middleware* brasileiro Ginga (para permitir interatividade), permite a recepção do sinal digital num televisor analógico (convencional), dotando este televisor com capacidade de interatividade e de ver o sinal de TV digital. Esses *set-top boxes* podem também ter neles embutido um computador de baixo custo com capacidade de conexão à internet. Algumas empresas estão preparando esse tipo de computador para o mercado brasileiro. Além disso, os novos televisores digitais também podem ter um computador, ou a capacidade de conectar-se a um computador já disponível ao telespectador.

Mas, para haver interatividade, precisa-se de um canal de retorno. A transmissão do sinal de TV digital para a televisão aberta (pelo ar), via cabo ou via satélite, é unidirecional. Para responder às transmissões, esse canal de retorno pode ser um telefone fixo, um telefone celular ou, preferencialmente, a internet, que oferece o máximo de interatividade. A principal barreira econômica à realização deste potencial de interatividade é o custo da conectividade, porque o conversor pode ser vendido por cerca de R\$ 250, com computador. A banda larga via ADSL (linha telefônica), cabo coaxial ou satélite custa caro hoje no Brasil. Não sai por muito menos de R\$ 50 mensais, o que exclui a maioria da classe C e as classes D e E. Mas as novas tecnologias sem fio (Wi-Fi, WiMAX) permitem trazer a banda larga a custos bem mais baixos. Em algumas cidades digitais do Brasil, a internet sem fio é um serviço público como a iluminação pública – por exemplo, em Sud Mennucci (SP) e Rio das Flores (RJ), é paga com recursos públicos e gratuita para quem está na área “iluminada” e tem computador aparelhado para esta tecnologia (a maioria dos laptops hoje vem com esta tecnologia embutida, e comprar uma placa para um computador qualquer custa pouco). Há muitos outros modelos em prática em municípios brasileiros – como o da premiada cidade digital de Pirai (RJ).

Mas, mesmo quando o cidadão não paga diretamente a conta, a conectividade tem custo. A questão, assim, é quem em última análise pagaria a conta. Há cerca de R\$ 6 bilhões acumulados no Fust, e anualmente devem

⁴⁶ Este segmento é adaptado de KNIGHT (2007, setembro).

entrar outros R\$ 800 milhões. Há os referidos projetos de lei no Congresso para oferecer esses recursos, ou pelo menos o fluxo anual de novos recursos que entram no Fust (e que são cobrados das operadoras de telecomunicações que agregam 1% às contas telefônicas para essa finalidade), para trazer a banda larga a todos os municípios do Brasil. Quem ler sua conta telefônica com cuidado encontrará o Fust que o governo arrecada, mas não aplica à finalidade desse fundo.

Levar a internet de banda larga a todos os municípios do Brasil também tem o apoio da Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (www.camara-e.net), a entidade mais representativa da economia digital, e da Associação Brasileira de Telecomunicações (www.telecom.org.br), a mais antiga entidade do setor. Esperamos que esta idéia possa ter o apoio de outras entidades do setor TIC brasileiro, da Febraban, das emissoras de TV e das próprias operadoras, como a Telefônica, a Oi, a Telebrasil e a Embratel. Costurar uma aliança desse tipo é um desafio, mas é possível.

Em princípio, criar cidades digitais em todo o país é um projeto que pode unir os recursos dos governos federal, estaduais e municipais. No ano de eleições municipais de 2008, pode ser bem atrativo pelo seu impacto político. Qual o governador que não quer fazer mais prefeitos? Há uma janela para novos projetos que fecha seis meses antes das eleições. Os governadores e prefeitos poderiam se juntar à aliança em formação para soltar os recursos do Fust para universalizar a banda larga no Brasil.

6. Conclusões

Os argumentos econômicos em favor do e-desenvolvimento reforçam outros argumentos sociais e políticos apresentados em outras publicações. Juntos, esses argumentos sustentam uma visão atrativa para a construção de um Brasil mais justo e mais competitivo. As tecnologias estão disponíveis e comprovadas. Os principais desafios são conscientizar lideranças políticas sobre os benefícios que uma estratégia de e-desenvolvimento pode trazer ao país e a eles, e mobilizar os setores da sociedade que mais diretamente conhecem esse assunto, para que dêem o apoio financeiro e gerencial a esses líderes e ajudem na conscientização do eleitorado. Este, conhecendo melhor os benefícios que essa estratégia poderá trazer para si e para seus filhos, dará seu apoio a líderes políticos capazes de realizar o Programa e-Brasil, que trata das políticas públicas voltadas para acelerar os passos do país na rota do seu e-desenvolvimento.

Referências bibliográficas

ALVIM, M. Eletronet; um enigma das telecomunicações – sua viabilidade para o desenvolvimento nacional. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 374-393.

BARBOSA, A.; FARIA, F.; PINTO, S. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no*

mundo: subsídios e Programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 512-537.

BICHARA DE OLIVEIRA, C.; DOMENEGHETTI, D.; TORQUATO, C. Mercado brasileiro em rede: uma visão do comércio eletrônico no Brasil. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p.795-834.

BITTENCOURT, F. Televisão aberta brasileira: rumo ao digital. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 413-430.

BRYNJOLFSSON, E. The Productivity Paradox of Information Technology: Review and Assessment. *Communications of the ACM*, dez 1993. Disponível em: <<http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP130/ccswp130.html#9i>>. Acesso em: 8 jan 2008.

BRYNJOLFSSON, E.; HITT, L. *Computing Productivity: Firm Level Evidence*. MIT Sloan Working Paper 4210-01, jun 2003. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=290325#PaperDownload>. Acesso em: 8 jan 2008.

CHAHIN, A.; CUNHA, M.; KNIGHT, P.; PINTO, S. (orgs.). *E-gov.br: a próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Financial Times/Prentice Hall, 2004. Trechos disponíveis em: <<http://www.tedbr.com/projetos/e-dem.br/e-dem.br.htm>>. Acesso em: 8 jan 2008.

CHONG, Y.; YIP, K.; ZEHENDER, V. Estratégia nacional de TICXs para o desenvolvimento e a competitividade: a experiência de Cingapura. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 87-119.

CUNHA, M.; ANNENBERG, D.; AGUNE, R.; Prestação de serviços públicos eletrônicos ao cidadão. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 559-584.

COELHO, F. Cidades digitais: caminhos de um programa nacional de inclusão digital. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 460-488.

E-BIT. *Web Shoppers 15.ª edição*. 2006. Disponível em: <<http://www.webshoppers.com.br/webshoppers.asp/>>. Acesso em: 12 jan 2008.

_____. *Web Shoppers 16.ª edição*. 2007 (primeiro semestre). Disponível em: <<http://www.webshoppers.com.br/webshoppers.asp/>>. Acesso em: 12 jan 2008.

FERNANDES, A. Negócios eletrônicos e compras públicas. In: CHAHIN, A.; CUNHA, M.; KNIGHT, P.; PINTO, S. (orgs.). *E-gov.br: a próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Financial Times/Prentice Hall, 2004, p. 224-233.

FERNANDES, C. Organização do governo eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 490-511.

FERRER, F. *Gestão Pública Eficiente – Impactos Econômicos de Governos Inovadores*. São Paulo: Campus, 2006.

FERRER, F.; SANTOS, P. (orgs.). *E-government: O governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERRER, F.; LIMA, C. Introdução de mudanças tecnológicas no setor público: por onde começar. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 626-638.

FOLHA ONLINE. Comércio eletrônico aumenta 56% no Natal de 2007, diz Correios. 24 dez 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u357852.shtml>>. Acesso em: 12 jan 2008.

HANNA, N. *From Envisioning to Designing e-Development: The Experience of Sri Lanka*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

_____. Instituições de e-liderança: opções, inovações e lições da experiência. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 194-220.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION. *World Telecommunication/ICT Report 2006: Measuring ICT for Social and Economic Development, Executive Summary*. Geneva: ITU, 2006. Disponível em: <http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-WTDR-2006-SUM-PDF-E.pdf>.

JORGENSEN, D.; HO, M.; STIROH, K. Will the U.S. Productivity Resurgence Continue? *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, vol 10, no. 13 (dez 2003). Disponível em: <http://www.ny.frb.org/research/current_issues/ci10-13.pdf>. Acesso em: 8 jan 2008.

KNIGHT, P. Reflexões sobre a Economia Política de educação a distância. In: BAYMA, F. *Educação Corporativa: Desenvolvendo e gerenciando competências*. São Paulo: Pearson/Prentice Hall, 2005.

_____. *Rumo ao e-Brasil*. Rio de Janeiro: Garramond, 2006.

_____. BR-e: estradas digitais via satélite para a interiorização do desenvolvimento. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 394-412.

_____. FUST, VoIP, GESAC, o Planalto e as Operadoras. *Banco Hoje*, n.º 214, jul 2007, p. 40-41. Disponível em: <<http://www.bancohoje.com.br/colunas.asp?Artigo=1951>>. Acesso em: 13 jan 2008.

_____. TV digital interativa: o canal de retorno que falta. *Banco Hoje*, n.º 216, set 2007, p. 42. Disponível em: <<http://www.bancohoje.com.br/colunas.asp?Artigo=1992>>. Acesso em: 13 jan 2008.

_____. Liderança, sinergias e economias de escala. *Banco Hoje*, n.º 218, nov 2007, p. 20. Disponível em: <<http://www.bancohoje.com.br/colunas.asp?Artigo=2031>>. Acesso em: 13 jan 2008.

KNIGHT, P.; FERNANDES, C. (orgs.). *E-Brasil: Um programa para acelerar o desenvolvimento socioeconômico aproveitando a convergência digital*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2006. Disponível em: <http://www.e-brasil.org.br/e-brasil_pequeno.pdf>.

KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007. Partes disponíveis em: <http://www.tedbr.com/projetos/e-Brasil/e-brasil_pub/e-desenvolvimento/e-desenvolvimento.htm>. Acesso em: 8 jan 2008.

KNIGHT, P.; SCHIAVO, M. Formação de um consenso nacional. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 273-291.

KNIGHT, P.; WANDERLEY, C. O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). In CHAHIN, A.; CUNHA, M.; KNIGHT, P.; PINTO, S. (orgs.). *E-gov.br: a próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Financial Times/Prentice Hall, 2004, p. 109-115.

LIRA, W.; CÂNDIDO, G. *Fatores determinantes do uso dos serviços bancários via internet segundo o método de avaliação Servqual*. 2007. Disponível em: <<http://rnti.fesppr.br/include/getdoc.php?id=261&article=67&mode=pdf>>. Acesso em: 9 jan 2008.

MCAFEE, A. *IT and productivity growth: it was nice while it lasted*. Disponível em: <http://blog.hbs.edu/faculty/amcafee/index.php/faculty_amcafee_v3/it_and_productivity_growth_it_was_nice_while_it_lasted/>. Acesso em: 9 jan 2008.

PESSI, P. Serviços públicos por meios eletrônicos – uma visão orientada ao cidadão. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 538-558.

TAKAHASHI, T. (org.). *Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>. Acesso em: 9 fev 2008.

_____. Rumo a um e-Brasil: pontos a ponderar. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 222-272.

O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento

*Georges D. Landau**

Resumo: O artigo parte da premissa de que a cooperação para o desenvolvimento integra a política exterior tanto dos países doadores como dos recebedores, e que se reveste de implicações políticas para uns e outros. Após um histórico da cooperação, com referência especial ao Brasil e à iniciativa diplomática do presidente Kubitschek (a Operação Pan-Americana) que levou os EUA a lançar a “Aliança para o Progresso” e a constituir o BID como o primeiro dos bancos regionais de desenvolvimento, o artigo descreve a organização governamental brasileira para a cooperação, encarecendo nela a preeminência do Itamaraty, e aborda o espinhoso tema da efetividade do processo cooperativo. Neste contexto, assinala as dificuldades da coordenação e de uma definição dos parâmetros da condicionalidade, e enfatiza a emergência de vários países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, como “doadores” da cooperação.

Palavras-chave: Brasil, cooperação internacional para o desenvolvimento, OCDE, DAC, ODA.

Introdução

A disciplina “Projetos de Cooperação Internacional” integra o currículo do curso de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da FAAP, que planeja iniciar em 2008 um curso de pós-graduação sobre a mesma matéria, e assim inova em relação às demais faculdades que oferecem o mesmo curso no Brasil. Pergunta-se o porquê da inclusão do tema no currículo acadêmico, e a razão é simples: não apenas o Brasil, com a sua inserção dinâmica na economia global, é um beneficiário privilegiado da cooperação internacional, como também é, cada vez mais, um provedor dela.

A cooperação para o desenvolvimento é hoje um elemento integral da política externa de grande número de países, tanto “ricos” como emergentes, e tanto assim é que muitos governos criaram Ministérios de Cooperação. Entre nós, ainda não chegamos a esse grau de especialização, e o tema da cooperação internacional situa-se claramente sob a égide do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty. Mas, como adiante veremos, são numerosas as agências

* **Georges D. Landau** é Professor do curso de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da FAAP. O autor agradece a colaboração recebida da estudante Ana Abidor, aluna do terceiro ano do mesmo curso, na pesquisa que serviu de base a este artigo.

do governo federal, e as de empresas públicas e entidades para-estatais que intervêm no processo, além, evidentemente, da comunidade empresarial e das organizações não-governamentais (ONGs), ou seja, o chamado “Terceiro Setor”.

A distinção tradicional entre “doadores” e “beneficiários” da cooperação tende a diluir-se, posto que existe sempre uma mutualidade de interesses – embora possam ser assimétricos – entre estes e aqueles, mesmo quando pareçam imponderáveis os benefícios para os provedores de ajuda, como por exemplo a ajuda humanitária, prestada às populações e aos países mais pobres. Existem, porém, vantagens políticas e de prestígio para determinados governos que não devem ser desprezadas. Faz pouco menos de meio século publicávamos um artigo cujo argumento central era o de que existe, como regra, uma motivação política subjacente à prestação de cooperação internacional¹. As coisas não mudaram desde então, exceto que as motivações podem ter ficado menos nítidas. A idéia de “comprar” o apoio estratégico ou a cooperação diplomática de países em desenvolvimento mediante a provisão de diferentes tipos de ajuda é generalizada, e se reflete claramente no padrão de votações da Assembléia Geral das Nações Unidas, mas tende a distorcer as finalidades de tal ajuda, tornando-a muitas vezes economicamente ineficiente².

Tomaremos aqui como referência a definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a ajuda internacional para o desenvolvimento – em inglês, *Official Development Assistance* (ODA) –, ou seja, é a que visa a promover o desenvolvimento econômico-social, *lato sensu*, dos países pobres, ou menos favorecidos, com um mínimo de 25% de concessionalidade, isto é, de subsídio³.

Histórico

Os primórdios da cooperação internacional perdem-se na noite dos tempos, muito antes que surgisse o conceito moderno de desenvolvimento, isto é, o crescimento econômico aliado a uma repartição social – tanto quanto possível equânime – dos seus benefícios, e sustentável no tempo e no espaço. Conquanto possa parecer hoje politicamente incorreto, durante todo o meio milênio que durou a epopéia colonial, e por mais que esta fosse – como o foi a nossa e a de toda a América ibérica – predatória e espoliativa, houve, na realidade, na maioria dos casos, elementos de cooperação, de transferência de tecnologia, por exemplo mediante a implantação de uma administração organizada e de serviços públicos essenciais.

Há que fazer aí duas ressalvas: a primeira, formal, é que pertencendo as colônias a potências, principalmente européias, que sobre aquelas exerciam soberania plena, não se tratava a rigor de cooperação *internacional*, senão vertical, dentro do mesmo Estado, da metrópole com suas dependências ultramarinas.

¹ Landau (1959).

² Powell (2007).

³ OCDE (1996).

A segunda ressalva, substantiva, é que, mesmo nos (raros) casos em que a administração colonial foi exercida em termos humanos e esclarecidos, a motivação básica era a de maximizar a efetividade do regime colonial – por exemplo, os seus proventos materiais ou vantagens geopolíticas estratégicas –, e não o bem-estar das populações subjugadas.

Em épocas mais recentes, cabe assinalar o trabalho das Uniões internacionais do fim do século 19 e dos primórdios do século 20 – algumas das quais, como a União Postal Universal (UPU) e a Internacional de Telecomunicações (ITU), subsistem até hoje como organismos especializados das Nações Unidas – e dos institutos setoriais (para agricultura, educação, saúde, etc.), estabelecidos sob os auspícios da Sociedade das Nações. Esta, criada em 1919 após o fim da Primeira Guerra Mundial para manter a paz para sempre, teve uma vivência claudicante, e mal sobreviveu vinte anos até que novo cataclismo mundial viesse abater-se sobre a humanidade. Entretanto, a sua atividade apolítica, em diversos âmbitos técnicos, inspirou e conduziu diretamente à criação dos organismos de cooperação “sucessores”, como são as agências da ONU.

Que estas, hoje, precisem reinventar-se, posto que em muitos casos já não atendem aos desideratos de um mundo em acelerada transformação, muito diferente do imediato pós-II Guerra Mundial, é outro tema, do qual trataremos adiante neste ensaio. E é este o caso também da própria Organização das Nações Unidas, cujas energias aparentemente se exauriram com o fim do processo de descolonização, exitosamente promovido pelo Conselho de Tutela, e que ficou combalida com os embates da Guerra Fria. Tanto assim é que, finda esta em 1989 com a queda do Muro de Berlim e a falência da União Soviética (1991), a organização mundial ainda não encontrou as forças necessárias ao seu soerguimento para enfrentar os desafios que nesta fase, que poderíamos classificar de “moderna”, se antepõem ao seu papel de promotora da paz e segurança internacionais. Vale notar que o único organismo criado, em 1919, concomitantemente com a Sociedade das Nações, e que até hoje subsiste relativamente inalterado, é a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que tanta influência teve no Brasil, quer graças à sua estrutura tripartite (governos-patronato-trabalhadores) – que, via *Codice del Lavoro* de Mussolini, se reflete na nossa Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e na Justiça do Trabalho –, quer por sua copiosa atividade normativa, por meio das Convenções Internacionais do Trabalho, a maioria das quais foi incorporada ao nosso direito positivo. Outros organismos especializados vinculados à Organização das Nações Unidas, como a FAO (para alimentação e agricultura), a Unesco (para educação, ciência e cultura), a OMS (para a saúde) e outras, derivam diretamente das entidades congêneres afiliadas à Sociedade das Nações.

Em pleno conflito de 1939 a 1945, e sendo já previsível a vitória dos Aliados sobre as potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), realizaram-se várias conferências internacionais para planejar e organizar o mundo do pós-conflito. Um desses encontros foi o de Bretton Woods (New Hampshire, EUA), em 1944, do qual resultou a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Aliás, é interessante observar que o Banco, cujo nome oficial é

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), teria ficado apenas com a reconstrução (leia-se, a da Europa), não fosse a intervenção dos países latino-americanos, sobretudo do Brasil. Os países da região, cerca de metade dos governos representados na conferência, virtualmente privados de investimentos diretos estrangeiros durante toda a guerra, insistiram, e não sem dificuldade obtiveram, que ao título do Banco se acrescesse a palavra “desenvolvimento”, mercê do que esperavam beneficiar-se, e não apenas a Europa, do fluxo de capitais geridos pelo Bird. Isto efetivamente ocorreu, mas hoje, decorridos 63 anos da sua criação, tanto o Bird como o FMI terão de reestruturar-se radicalmente a fim de contribuir efetivamente para o desenvolvimento global⁴.

Durante a Segunda Guerra Mundial, na qual o Brasil ingressou ao lado dos Aliados em 1942, o nosso país, provedor de materiais estratégicos de primeira necessidade para o esforço de guerra aliado e principalmente norte-americano, recebeu dos EUA assistência técnica bilateral sob a forma do programa Ponto IV, do qual resultou, por exemplo, a criação, também em 1942, de Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), que relevantes serviços prestou à população brasileira mediante o combate à malária e à febre amarela⁵.

Pouco depois do fim da Segunda Guerra, em 1947, desceu a “Cortina de Ferro”, e com ela eclodiu a Guerra Fria, que estabeleceu uma dicotomia, eivada de antagonismos recíprocos, entre a União Soviética e os seus países satelitizados no Leste Europeu, de um lado; e, de outro, o mundo ocidental, ao qual se alinhou então resolutamente o Brasil. Símbolo dessa aliança, assinou-se no mesmo ano de 1947, no Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) – precursor do Tratado do Atlântico Norte que resultou na formação da Otan –, estipulando que “um ataque armado a um Estado americano [i.e., das Américas] será considerado um ataque a todos os demais”. O Tiar foi o primeiro elo de uma rede mundial de contenção ao expansionismo da URSS, mediante a constituição de alianças político-estratégicas em várias regiões fora do bloco soviético. Como consequência do seu alinhamento com os Estados Unidos, passou o Brasil a receber assistência de caráter militar, econômico e técnico.

O ano seguinte, 1948, testemunhou o lançamento do maior programa de cooperação internacional até então formulado, o Plano Marshall, inspirado pela clarividência política de George Kennan, e destinado a fortalecer economicamente a combalida Europa, ainda devastada pela II Guerra, para resistir à crescente agressividade e ao proselitismo da URSS. O Plano Marshall teve um extraordinário êxito, tanto sob o prisma econômico (em quatro anos, reconstruiu-se o continente, graças à munificência norte-americana e ao esforço europeu), como – e principalmente – sob a ótica geopolítica, pois evitou o avanço do comunismo soviético, para o qual já gravitavam países como a Itália e a Grécia, e sucumbiu a Tchecoslováquia.

⁴ Oswald (2007).

⁵ Abidor (2007).

O organismo internacional constituído sob a égide dos EUA para gerir o Plano, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (Oece), terminada a fase de reconstrução da infra-estrutura europeia já em 1960, transformava-se na OCDE, à qual se vincularam posteriormente países extra-regionais, mas, até época muito mais recente (com a adesão da Turquia e do México, por exemplo), não nações emergentes⁶. Hoje, sintomaticamente, o Secretário-Geral da Organização é um mexicano.

No âmbito latino-americano, dados os impasses das Nações Unidas, obstaculizada pelos vetos soviéticos, e sempre no afã de conter o expansionismo soviético mediante a consolidação de uma aliança hemisférica, os Estados Unidos promoveram em 1948 a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), versão modernizada da antiga União Pan-Americana de 1910; embora fosse de caráter primordialmente político, a nova Organização teve uma atuação destacada no plano da cooperação técnica regional, por meio de numerosos programas da própria OEA e dos seus Organismos Especializados, notadamente o Iica (voltado para a agricultura) e a Ospa (dedicada à saúde e braço regional da Organização Mundial da Saúde). Como adiante se verá, a OEA serviu de foro para a discussão de políticas econômicas de âmbito regional.

Em 1959, a implantação do regime marxista-leninista de Fidel Castro e seus comparsas em Cuba, a escassas 90 milhas da costa da Flórida, alertou dramaticamente o governo dos Estados Unidos para a ameaça soviética ao continente americano, e tanto assim é que em 1962, com a crise dos mísseis, o planeta se viu à beira de uma nova conflagração, já não guerra “fria”, senão termonuclear. Ora, em 1958, o presidente Juscelino Kubitschek, estadista brasileiro de larga visão e profunda sensibilidade à inquietação sociopolítica que já então avassalava o país e a América Latina, formulou e propôs ao governo dos Estados Unidos a Operação Pan-Americana (OPA), um grande plano de cooperação destinado em essência a fazer as vezes de um Plano Marshall, dado que a região a ele não tivera acesso apesar da sua contribuição ao esforço de guerra aliado durante o conflito mundial. A idéia do presidente brasileiro era a de promover o desenvolvimento do continente, mediante reformas estruturais e democráticas para evitar a revolução esquerdista que, insuflada por Moscou, já despontava em vários países.

Apesar de exaustivamente debatida nos foros da OEA, a Operação Pan-Americana não teria sido concretizada – isto é, como tantas outras iniciativas regionais, não teria passado do plano retórico, em que pesem os esforços da diplomacia brasileira – não fosse o advento da revolução marxista que eclodira em Cuba, e que sinalizou às autoridades norte-americanas o perigo de uma contaminação hemisférica, favorecida pelo caldo de cultura da miséria, do desemprego e da desesperança que grassava na região. Esta era então governada em boa parte por tiranos militares que ostensivamente professavam um violento anticomunismo, e que por isso mesmo eram apoiados pelos EUA. Assim, a administração republicana do presidente Eisenhower vislumbrou o potencial

⁶ Oswald (2007).

reformista da OPA, e lhe deu seguimento mediante a criação, em 1959, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o primeiro dos bancos regionais (a ele seguiram-se outros, na África, na Ásia e, mais recentemente, na Europa e no mundo islâmico). O BID foi constituído inicialmente para financiar sobretudo projetos sociais (o primeiro deles, em 1960, foi um sistema de água potável em Arequipa, no Peru), quando o Banco Mundial, então já em funcionamento havia 15 anos, se limitava a financiar obras de infra-estrutura econômica, sem maior apelo popular, e este era politicamente necessário na América Latina.

O BID nasceu em meio a uma descrença geral – como poderia funcionar, e manter-se solvente, um banco dominado por países devedores? – e hoje, com 47 países membros e um capital de US\$ 100 bilhões, é um poderoso impulsor do desenvolvimento latino-americano, um instrumento de cooperação por excelência. Pode-se afirmar que o surgimento do BID foi uma consequência direta da Operação Pan-Americana do presidente Kubitschek. À administração do presidente Eisenhower nos EUA sucedeu-se em 1961 a do jovem presidente John F. Kennedy, democrata, que, ante o desafio do regime marxista em Cuba e sua vocação proselitista, sentiu a seu turno a necessidade de empreender – possivelmente ainda sob a inspiração da OPA – uma iniciativa reformista em prol da América Latina: a Aliança para o Progresso.

Este foi até hoje o mais importante programa de cooperação para o desenvolvimento da região, e também se baseou em parte na bem-sucedida experiência do Plano Marshall na Europa, posto que, a exemplo deste, requeria um plano nacional de desenvolvimento por parte de cada país participante (o nosso foi feito por Celso Furtado), e sua revisão técnica por um órgão multilateral, o Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (Ciap), funcionando no âmbito da OEA. No Brasil, o órgão nacional correspondente, um colegiado interministerial, foi a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap). Para a coordenação da cooperação recebida pelo Brasil de todas as demais fontes, assim bilaterais como multilaterais, e também da então pequena cooperação prestada pelo país a outros, funcionava no Itamaraty a Comissão Nacional de Assistência Técnica (Cnat), presidida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, mas o volume de recursos a seu cargo era significativamente inferior ao dos disponíveis no contexto da Aliança para o Progresso.

Após o fim da Aliança para o Progresso, não apenas a OEA regressou à sua expressão mais simples de mero foro de debates, como a maciça ajuda norte-americana à América Latina praticamente secou, com poucas exceções: o Plano Colômbia, de caráter militar e de segurança (para coibir a guerrilha), a ATPDEA (esquema de concessões tarifárias aos países andinos, em troca da sua colaboração no combate ao narcotráfico), o novo Fundo para Infra-estrutura anunciado pelo presidente Bush, e um esquema de US\$ 2,5 bilhões ao longo de 10 anos, proposto no Congresso dos EUA em 27 de setembro de 2007, para parcerias público-privadas. Com exceção do Plano Colômbia, que envolve copiosos recursos, os demais são programas de pequeno porte, e que pulverizam recursos escassos.

Hoje em dia, quantitativamente muito mais importante que a cooperação

bilateral recebida pelos países latino-americanos de eventuais “doadores” – quer governos individuais, quer organismos multilaterais ou supranacionais, como a União Européia – é a prestada no âmbito dos esquemas de integração regional⁷. Por outra parte, as instituições financeiras internacionais já não têm proporcionalmente os recursos necessários para atender à demanda exponencial de fundos brandos para os países mais pobres, e precisam reestruturar-se para que permaneçam relevantes. No caso do Banco Mundial, uma das possíveis vertentes dessa reestruturação seria a parceria com o setor privado para prover ajuda sustentável aos países mais desvalidos⁸.

Organização governamental para a cooperação

A cooperação técnica em duplo sentido, recebida e prestada pelo Brasil (esta última grandemente ampliada nos últimos vinte anos), teve expressivo impulso quando da criação no âmbito do Itamaraty, por iniciativa do então chanceler Luiz Felipe Lampreia, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Entretanto, a ABC tem o seu mandato limitado à cooperação técnica, e atualmente outras entidades do governo federal intervêm noutros aspectos da cooperação. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MOG), por exemplo, funciona a Comissão de Financiamento Externo (Cofix), que se pronuncia sobre os pedidos de financiamento – isto é, cooperação financeira – dirigidos pelo Brasil, tanto no plano federal como no estadual e municipal, a instituições financeiras multilaterais das quais o país é membro, como o Banco Mundial, o BID e a Corporação Andina de Fomento (CAF). A elas virá somar-se, em 2008, o Banco do Sul, constituído mediante acordo recentemente assinado pelo presidente Lula e seus homólogos de outros sete países.

Não se esgotam nessas agências as intervenções do Governo brasileiro em matéria de cooperação. O Ministério da Fazenda tem jurisdição sobre o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e o Ministério do Planejamento, sobre o BID. A Fazenda, em articulação com o Itamaraty, é também responsável pela atuação do Brasil no Clube de Paris, entidade que se ocupa da reestruturação da dívida pública externa, no âmbito da qual o governo brasileiro – dantes inveterado devedor – tem perdoado a dívida, devida ao Brasil, de vários países africanos e latino-americanos. O Itamaraty, por definição, ocupa-se da interface com todos os governos estrangeiros e organismos multilaterais, ficando a cooperação técnica que porventura exista com cada um deles sob a alçada da ABC. O BNDES tem destacada participação com terceiros países, notadamente na América Latina e África, no âmbito do programa Proex, de financiamento à exportação de bens e serviços pelas empresas brasileiras que neles operam.

A Câmara de Comércio Exterior (Camex), colegiado interministerial, por sua vez, ocupa-se da cooperação comercial, entre outros assuntos. Diversas empresas públicas, e em particular a Petrobras, que hoje opera em 25 países, têm a seu cargo um importante componente de cooperação técnica e comercial vinculada à indústria do petróleo. A Embrapa, responsável por tanta inovação

⁷ Odebrecht (2007).

⁸ Zoellick (2007), p. 2.

tecnológica no agronegócio brasileiro, tem parcerias com numerosos países, e se lhe reserva um papel de realce na política brasileira de promoção dos biocombustíveis. Agências normativo-reguladoras como a Agência Nacional do Petróleo (ANP) têm prestado assistência técnica a países tão diversos como a Colômbia e São Tomé e Príncipe, para ajudá-los a estruturar as respectivas entidades reguladoras do setor de petróleo e gás. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada ao Ministério da Saúde, a seu turno presta assistência técnica a países da África e América Latina em matéria de vacinas e saúde pública.

Outras fundações estatais e até estaduais exercem papel de destaque no intercâmbio com países de menor desenvolvimento relativo. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) coopera com outros países, e opera notadamente na China, com cujo governo participa em um programa de desenvolvimento de satélites espaciais. Outro exemplo é o do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), que colabora com outros países da região amazônica. Entidades do setor nuclear brasileiro mantêm intercâmbio com suas congêneres de outros países. E, por fim, entidades do setor privado, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), atuam em diversos países, inclusive sob os auspícios da ABC, para facilitar-lhes treinamento industrial da melhor qualidade. E não poderíamos esquecer a participação das nossas Forças Armadas, cujas escolas militares de vários níveis acolhem bolsistas de outros países, especialmente da América Latina, além de outras iniciativas no campo da manutenção da paz e segurança, entre as quais avulta a Minustah, a força das Nações Unidas que, sob comando brasileiro e com um importante contingente militar nosso, presta serviços, inclusive de natureza humanitária, no Haiti.

Não poderíamos deixar de fazer menção à cooperação para o desenvolvimento prestada no exterior por empresas privadas brasileiras, que muitas vezes mantêm maciços programas de treinamento, ou seja, de transferência de tecnologia, para cidadãos dos países onde operam, por exemplo, a Odebrecht em Angola e a Vale em vários outros países. O Brasil, segundo dados da Unctad, recebeu em 2006 cerca de US\$ 19 bilhões em investimento direto estrangeiro, e investiu pouco mais de US\$ 28 bilhões, tornando-se assim o 12.º maior investidor mundial. Existe, pois, hoje, uma forte presença empresarial brasileira no exterior, que cresce em ritmo exponencial, e assim, mesmo que seja para suprir as suas próprias necessidades de pessoal qualificado, as empresas estão prestando cooperação aos países em desenvolvimento onde operam. O que se requer é maior apoio governamental para tanto⁹.

Este breve inventário, que não pretende ser exaustivo senão meramente ilustrativo, dá idéia da amplitude e diversidade da cooperação – técnica, econômica, financeira, comercial, militar – que o Brasil presta a terceiros países, com ênfase nos da América Latina e Caribe, e na África. Isto sem mencionar a assistência prestada por numerosas e beneméritas ONGs brasileiras – religiosas, ambientais, humanitárias etc. – a países limítrofes com o nosso, transcendendo barreiras fronteiriças, e na África.

⁹ Barbosa (2007), p. 2.

O problema da efetividade

A multiplicação das fontes de cooperação internacional para o desenvolvimento – bilaterais, multilaterais e voluntárias (as ONGs) – torna oportuno o debate sobre a efetividade dessa ajuda. Claro está que o seu volume total é vastamente insuficiente em relação à necessidade, o que torna inexecutável o cumprimento até 2015 das Metas do Milênio, adotadas no ano 2000. Dá-se também por certo que, por mais generosa que possa ser a ajuda, o seu valor pode ser eclipsado por ações comerciais como exportações subsidiadas dos “doadores”, por exemplo – caso do algodão norte-americano, que prejudica o Brasil e praticamente inviabilizou a economia de alguns dos mais pobres países africanos, dependentes do algodão.

Tudo isso aponta para a necessidade de uma efetiva convergência e sinergia entre as várias fontes de ajuda – aqui tomada como sinônimo de cooperação –, o que a seu turno pressupõe uma coordenação entre elas. Passado mais de meio século após o fim da II Guerra Mundial, que trouxe em seu bojo um grande impulso aos programas oficiais de cooperação, alentados pela acirrada competição resultante da Guerra Fria, os mecanismos de coordenação entre doadores são ainda primários. Concentram-se no âmbito das Nações Unidas, no Comitê Administrativo de Coordenação (ACC) e, na esfera dos doadores bilaterais ocidentais – excluem-se os BRICs: Brasil, China, Índia e Rússia –, há o Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (DAC) da OCDE. Pode-se considerar que o Clube de Paris também preenche funções de coordenação no âmbito financeiro (reestruturação da dívida pública externa dos países em desenvolvimento). No domínio das organizações não-governamentais, é de recente criação a Humanitarian Accountability Partnership (HAP), baseada em Genebra, que, de certo modo, também exerce funções de coordenação de entidades de cunho humanitário. Excluíam-se desse âmbito – por não ser o seu objetivo estritamente de cooperação, mas sim de promoção da sustentabilidade sócio-ambiental – os bancos, públicos e privados, e comerciais e de investimentos (quatro deles brasileiros), que participam nos “Princípios do Equador”, lançados em junho de 2003 pela Corporação Financeira Internacional (IFC), do grupo do Banco Mundial.

Quanto mais débil o país, maior a sua necessidade de coordenar e canalizar para os setores prioritários a ajuda recebida de distintas fontes, mas muitas vezes a escassez de poder político desses países, assim como a precariedade das respectivas administrações públicas, faz com que fiquem inermes face aos interesses dos chamados doadores, o que leva com freqüência à pulverização de recursos e à sua destinação inadequada. São notórios, por exemplo, os casos de ajuda humanitária em situações calamitosas de emergência – terremotos, inundações, tsunamis, guerras civis –, que certamente foram inspirados pelos mais nobres sentimentos de solidariedade, mas na prática se revelaram inadequados, quando não contraproducentes.

Tudo isto sugere a necessidade de uma coordenação eficaz, mas a experiência demonstra a extrema dificuldade de alcançá-la, em parte porque só se pode

coordenar agências e entidades que perseguem objetivos heterogêneos a partir de uma posição de força, ou seja, de ascendência, que nenhuma dessas entidades tem, nem mesmo as Nações Unidas com a sua vocação de universalidade. Na realidade, no seio da ONU, e apesar da existência de mecanismos institucionalizados de coordenação – por exemplo, a nível político, por intermédio do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) –, prevalece o oposto, isto é, uma rivalidade permanente (e deletéria) entre os vários componentes do sistema. Maior ainda é a falta de sinergia entre entidades de vocação global e as de caráter regional. Acresce que países importantes, e até agências como as instituições financeiras multilaterais, na prática não se deixam coordenar por entidades burocráticas, impondo a sua própria vontade e dinâmica às demais.

Sequer existe consenso sobre a condicionalidade imposta pelos doadores e instituições, quer por motivos políticos (por exemplo a presença da China na África, em particular no Sudão), quer por simples demagogia (caso do presidente Chávez ao preconizar que o Banco do Sul não tenha condicionalidade, o que o levaria fatalmente à insolvência). Existem, pois, doadores que se opõem terminantemente a ela. Por outro lado, existe uma tendência, entre os doadores, a acrescentar ao elenco das condições exigidas aos países em desenvolvimento um número crescente de requisitos (por exemplo, cláusulas trabalhistas e ambientais em acordos de livre comércio) que, se satisfazem a moralidade doméstica entre os doadores, pouco ou nada têm a ver com a dos países assistidos, e muitas vezes neutralizam a efetividade de tal assistência.

Cabe aqui uma observação: o total da cooperação não-militar, de quaisquer fontes, concedida pelos países doadores do G-8, a título de ODA, é liminarmente eclipsado pelo montante dos subsídios que esses países outorgam à sua produção agrícola, em detrimento das exportações das economias emergentes. É este o problema central das negociações da Rodada Doha da OMC, batizada de “Rodada do Desenvolvimento”, mas esse objetivo há muito foi esquecido. Após a reunião do G-8 em Heiligendamm, em julho de 2007, a ministra alemã da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento, Heidemrie Wieczorek-Zeul, declarou ser “uma preocupação central dos países industriais a abertura dos seus mercados aos produtos de países em desenvolvimento, e a redução dos seus subsídios à exportação, porque o que os países em desenvolvimento querem não são esmolas, mas uma oportunidade justa nos mercados”¹⁰. Resta ver se tão nobres desejos se refletirão na Rodada de Doha; até agora não tem sido o caso.

No mesmo diapasão, ouvem-se agora chamados à necessidade de atualizar a Convenção de Ajuda Alimentária (FAC), assinada na década de 1960 pelos grandes países produtores de grãos (EUA, Comissão Européia, Canadá, Austrália e outros) e que expirou em 2002, destinada a prover ajuda alimentar aos países dela necessitados. A virtual paralisia das negociações de Doha leva à conclusão de que seria oportuno ressuscitar essa Convenção, reconciliando os interesses dos países que dispõem de excedentes de alimentos com os que padecem de fome crônica¹¹.

¹⁰ IFPRI (2007).

¹¹ Schlager (2007), p.2.

A efetividade da cooperação internacional é condicionada, além destes fatores, por uma série de outros¹². Variam os critérios de aferição. Na definição dada pelo DAC à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA), esta é conceituada como “fluxos [de recursos] para os países em desenvolvimento, e para instituições multilaterais, emanados de entidades oficiais (...) ou suas agências executivas, sendo que cada transação deve satisfazer os seguintes requisitos: **(a)** é gerida tendo por objetivo principal o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento; e **(b)** é de caráter concessional e contém um elemento de subsídio de pelo menos 25%”. Do próprio conceito se despreendem os elementos de contribuição ao desenvolvimento socioeconômico, com um mínimo de concessionalidade. Claro está que nem toda ajuda se reveste do caráter de ODA; boa parte dela assume a forma de comércio ou investimentos, com certos componentes de concessionalidade (do contrário, não poderia considerar-se como ajuda, mas sim como simples transações comerciais ou financeiras).

Em 2000, adotaram-se no âmbito das Nações Unidas as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDG), a serem implementadas até 2015, para a eliminação da pobreza absoluta no mundo. Entretanto, como o Banco Mundial assinalou no seu *Global Monitoring Report* (2007), até agora não houve nenhum caso de país em que a ODA tenha sido ajustada para apoiar as Metas. As Nações Unidas assinalam a crescente complexidade das relações entre “doadores” e beneficiários. Aqueles hoje excedem 200, mais que o dobro dos existentes há 40 anos. Pelo menos 30 países beneficiários precisam lidar com mais de 40 doadores, o que provoca insuperáveis problemas de gestão. Os beneficiários nessas condições precisam então de assistência técnica para gerir a assistência técnica que recebem, e, em vista da freqüente obrigação de prover fundos de contrapartida, isto muitas vezes se traduz num insuportável ônus financeiro, além de uma onerosa carga administrativa.

Além das várias modalidades da ODA tradicional, em boa parte canalizada por ex-potências metropolitanas rumo às suas antigas colônias guindadas à soberania, surgiu um novo tipo de “doadores”, os próprios países emergentes – notadamente os BRICs, e o Brasil entre eles –, que com diferentes motivações prestam assistência a outros países em desenvolvimento, normalmente em um estágio menos adiantado de evolução. A ajuda prestada por esses provedores muitas vezes é pouco transparente e corre o risco de menosprezar o valor exemplar da condicionalidade, assim como o de desperdiçar recursos escassos em investimentos improdutivos¹³. Em certos casos, como o da ajuda chinesa a países africanos como o Sudão e o Zimbábue, onde grassa a mais descabida corrupção e ocorrem violações maciças dos direitos humanos, o pragmatismo dessa assistência é levado a extremos, e na prática invalida a possível contribuição dela ao desenvolvimento, entendido como progresso econômico associado à repartição dos seus benefícios sociais.

¹² Hoddinott e Cohen (2007).

¹³ Riddell (2007).

Noutros casos, doadores externos, muitas vezes pautados por legítimas preocupações humanitárias, quando não por ignorância, contribuem para causas aparentemente legítimas e politicamente corretas – a reforma agrária brasileira, por exemplo – desconhecendo que as suas doações são na prática canalizadas para movimentos políticos desestabilizadores, como o Movimento dos Sem-Terra (MST). Na realidade, a diplomacia financeira brasileira pode alcançar montantes expressivos, como por exemplo ao perdoar as dívidas bilaterais de Moçambique no âmbito do Clube de Paris, assim como a de outros países. Releva notar que nenhum tipo de controle jurisdicional é exercido sobre essa munificência oficial, a expensas do contribuinte brasileiro.

Para assegurar a efetividade da ODA, e além da observância da disciplina da condicionalidade, já se observou a conveniência e oportunidade da participação popular dos beneficiados pela ajuda, tanto na concepção desta como, e sobretudo, na sua implementação. Essa tem sido a experiência consistente das agências de promoção do desenvolvimento, mas elas resistiram durante longos anos a aceitá-la, preferindo a outorga paternalista à participação das populações afetadas. Também foi difícil às agências absorver a lição de que, parafraseando o provérbio chinês, “em lugar de dar o peixe, deve-se ensinar os famintos a pescar”, posto que é mais fácil optar pelo assistencialismo puro e simples que pelo penoso processo de transferência de tecnologia – por elementar que seja – às populações carentes.

Em termos ideais, a efetividade da cooperação internacional para o desenvolvimento corresponderia às necessidades e prioridades estabelecidas pelos próprios países em desenvolvimento, os beneficiários – o que entretanto pressupõe que estes sejam capazes de identificar as suas necessidades prioritárias. No caso de países, regiões ou populações em estado incipiente ou rudimentar de desenvolvimento, isto nem sempre ocorre, e nesses casos é necessário prover-lhes assistência técnica até mesmo para a melhor utilização da ajuda que venham a receber. Raramente, porém, as agências multilaterais, e as financeiras em particular, dispõem de mecanismos e instrumentos para prover tal pré-investimento, quando seria altamente desejável que os tivessem. Tudo isso se relaciona com outra problemática, a da capacidade de absorção da ajuda externa que esses países muito pobres venham a receber. Muitos países assistidos não possuem os recursos humanos, técnicos, de gestão, controle e distribuição da ODA que lhes é oferecida, o que pode gerar um vasto desperdício de recursos, quando não fonte de corrupção. Reveste-se, portanto, de capital importância esta etapa prévia, de pré-investimento.

Em resumo, e correndo o risco de fazer-se uma perigosa generalização, é lícito afirmar que a efetividade da cooperação internacional para o desenvolvimento é condicionada por uma série de variáveis que escapam quer ao controle exclusivo dos doadores quer ao dos beneficiários, mas uns e outros têm interesses convergentes na adoção de mecanismos que assegurem tal efetividade. Contra ela milita muitas vezes o fator corrupção, endêmica em muitas economias emergentes. Dada a escassez dos recursos disponíveis a título de ODA, e a vastidão do universo das necessidades de ajuda – em casos extremos

equacionada com a simples sobrevivência de populações inteiras –, cumpre buscar os mecanismos, caso a caso, que permitam maximizar a produtividade desses recursos. Este é um desafio à capacidade de gestão de governos, agências internacionais e ONGs, mas o problema ainda está longe de ser resolvido. Urge que sobre ele se debruce a comunidade internacional.

Conclusão

À medida que o Brasil se converte, cada vez mais, em país-fonte de ODA, seria altamente desejável que participasse dos foros de coordenação dessa ajuda, conquanto não seja (ainda) membro da OCDE, especialmente do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) daquela instituição, onde é observador. No plano interno, seria desejável, do ponto de vista do exercício democrático da cidadania, que os mecanismos de fiscalização de que dispõe o governo federal – entre eles a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) –, além do Congresso Nacional, exercessem os seus poderes de controle em relação a duas categorias de cooperação que até agora escapam a qualquer controle jurisdicional: **(i)** as ONGs – cujos desmandos levaram à recente criação de uma CPI no Congresso Nacional para investigá-las –, que lamentavelmente são, com frequência, no mundo inteiro, organismos de fachada, mais interessados em extorquir fundos dos poderes públicos, das igrejas e dos particulares, que em prestar efetiva assistência; e **(ii)** créditos e os fluxos financeiros direcionados pelo governo para países emergentes cuja dívida para com os poderes públicos brasileiros é, mais cedo ou mais tarde, perdoada, em nome de considerações de política internacional, não raro de duvidosa credibilidade e em qualquer caso desprovidas de transparência.

Referências bibliográficas

ABIDOR, A. *Introdução do Projeto Experimental Cooperação Técnica Brasil-Estados Unidos*. São Paulo: FAAP, 2007.

BARBOSA, R. Política externa e industrialização. *O Estado de S. Paulo*, 23 dez 2007.

HODDINOTT, J.; COHEN, M.J. Time to update the Food Aid Convention. *IFPRI News*, jul 2007.

IFPRI Forum, jul 2007, Special Post-G8 Summit Interviews.

LANDAU, G.D. Política internacional e assistência técnica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano I, vol. 2, 1959.

ODEBRECHT, E. A integração regional: fator de desenvolvimento sustentável. *Diplomacia, Estratégia e Política*, abr/jun 2007, p. 49-60.

OECD, 1996:24.

OSWALD, V. Distantes do mundo real. *Indústria Brasileira*, ago 2007, p. 19-23.

POWELL, A. Amor exigente: a chave para o sucesso da ajuda internacional. *BID América*, 2 out 2007.

RIDDELL, R.C. Effective aid requires new structures. *Poverty in Focus: Does Aid Work? For the MDGs*. International Poverty Centre, out 2007.

SCHLAGER, C. *Challenges for International Development Cooperation: the case of Brazil*. Berlin, FES Briefing Paper 3, mar 2007.

ZOELLICK, R. Private sector to join forces with World Bank on aid (entrevista). *Financial Times*, 18 out 2007.

A experiência sul-coreana de desenvolvimento estrutural: breves considerações

*Gilberto Tadeu Lima, Daniela Corrêa e Fernanda Cardoso**

Resumo: O presente artigo descreve e analisa sucintamente a experiência sul-coreana de desenvolvimento estrutural. Essa experiência não está associada a nenhum pacote de medidas macroeconômicas concentradas no tempo, mas, antes, a uma longa história de iniciativas de política consistentes, coerentes e estáveis, revelando, entre outras coisas, que o investimento, tanto em capital físico quanto humano, é fundamental para o crescimento econômico. Outro aspecto relevante da experiência coreana foi a capacidade de conciliar o rápido crescimento econômico com uma significativa redução nos níveis de pobreza.

Palavras-chave: economia coreana, desenvolvimento estrutural, crescimento econômico.

Introdução

Entre 1961 e 1996, a versão coreana do modelo de crescimento asiático do tipo *state-led growth* alcançou o que alguns acreditaram ser o maior sucesso em termos de desenvolvimento na história, com o produto real crescendo à média de 8% no período, enquanto o salário real cresceu a uma taxa média anual de 7% (Crotty e Lee, 2002).

No início da década de 60, a Coréia do Sul era um país em desenvolvimento pobre, com uma atividade manufatureira reduzida, e altamente dependente da ajuda externa. Entre 1965 e 1979, porém, o crescimento do produto real do país ocorreu à média de 9% ao ano, com o setor manufatureiro crescendo a quase 20% anuais. As políticas de estímulo ao desenvolvimento industrial, apoiadas em elevadas taxas de endividamento externo, parecem ter contribuído para a forte crise que se abateu sobre a economia do país no início da década de 80. Poucos anos depois, porém, a Coréia do Sul já se mostrava recuperada, e a estratégia de produção voltada para a exportação passou a gerar elevados superávits comerciais, permitindo ao país honrar suas dívidas e recuperar a credibilidade.

* **Gilberto Tadeu Lima** é Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de São Paulo (FEA-USP) [giltadeu@usp.br]; **Daniela Corrêa** é economista pela FEA-USP e Mestranda em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) [daniela_gmc@yahoo.com.br]; **Fernanda Cardoso** é economista pela FEA-USP e Mestranda em Economia pelo IE-UFRJ [fgc13@uol.com.br].

Com a crise que se abateu sobre o país em 1980, o declínio do produto real coreano foi de 4,8% e a inflação dobrou, passando de 14,4% em 1978 para 28,7% naquele ano. A proporção dívida/produto saltou de 28% para 45%, e o déficit em conta corrente chegou a 9% do produto. O país parecia necessitar, então, de uma combinação de políticas macroeconômicas de estabilização, liberalização financeira e comercial, e de uma reestruturação econômica. A recuperação foi bastante rápida, e o crescimento econômico real superou os 7% durante 1981-84; em 1984, a inflação já havia caído para 2,3% e o déficit em conta corrente estava abaixo dos 2% do produto (Collins, 1990). O país encerrou a década de 80 com uma taxa média de crescimento anual de cerca de 7,7%.

A década de 90, apesar da crise asiática – que fez o crescimento do produto apresentar um desempenho negativo de quase 7% em 1998 –, terminou com uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,3%; entre 2000 e 2004, a despeito das modestas taxas de crescimento do produto mundial, que foram de 2,8%, o país cresceu a uma taxa média de 5,4%, que, apesar de abaixo da média dos anos anteriores, pode ser considerada como bastante satisfatória.

A década que precedeu a crise deflagrada em 1997 foi marcada por fortes pressões externas dos governos do G7 e das firmas e bancos estrangeiros que queriam participar do “milagre” sul-coreano, e por pressões internas dos grandes conglomerados familiares – os *chaebols* – e indivíduos ricos que queriam se libertar das restrições governamentais. Naquele ano, o Estado pôs fim ao seu tradicional controle sobre as decisões de investimento dos *chaebols*, reduziu substancialmente a regulação sobre o mercado financeiro doméstico e, de modo crítico, liberalizou os fluxos de capitais de curto prazo. Essa liberalização rápida e mal delineada levou a um acelerado influxo de empréstimos de curto prazo de bancos estrangeiros. O crédito externo de curto prazo passou de US\$ 12 bilhões em 1993 para US\$ 32 bilhões em 1994, US\$ 47 bilhões em 1995, e chegou a US\$ 67 bilhões em 1996. Esses fundos ajudaram a sustentar um *boom* de superaquecimento na economia, puxado pelos investimentos, e criou problemas financeiros sérios. Em 1997, depois do início da crise financeira asiática, os bancos estrangeiros exigiram o pagamento imediato dos empréstimos, o que os bancos sul-coreanos, sem liquidez, e as empresas do país, altamente alavancadas, eram incapazes de cumprir. Próximo ao risco de *default*, o governo aceitou um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) para quitar as dívidas dos bancos e das empresas nacionais, em troca de ceder à instituição o controle da economia do país.

Como será exposto a seguir, a experiência sul-coreana de desenvolvimento estrutural não está associada a nenhum pacote de medidas macroeconômicas concentradas no tempo, mas antes a uma longa história de políticas consistentes, coerentes e estáveis, conforme apresentado no que segue. Cabe esclarecer, porém, que essa apresentação será seletiva e direcionada, prioridade sendo dada aos elementos estruturais da experiência de desenvolvimento do país.

Fatores históricos e sociais

As heranças históricas que estão imbuídas em práticas institucionais e comerciais são os mais importantes determinantes da convergência de produtividade por meio do avanço tecnológico, na medida em que geralmente modelam o ambiente político, e determinam o sucesso ou o fracasso de programas de desenvolvimento subsequentes. No caso, destacam-se três condições iniciais: a herança colonial da expansão da educação primária de menos de 5% para 30% nos anos 30; uma reforma agrária realizada antes que se formassem grupos de interesse; e a expansão da educação primária a partir da metade da década de 50, sob a influência do sistema de educação de massa norte-americano. São considerados ainda de fundamental importância os significativos episódios de mudança e de convergência de produtividade, e a capacidade social de transformar uma economia baseada na agricultura em uma economia industrial em estágio inicial, e de uma indústria intensiva em mão-de-obra para uma indústria intensiva em capital e tecnologia (Pyo e Ha, 2005).

De acordo com um estudo do Banco Mundial (World Bank, 2004), a educação ocupa uma posição de destaque na cultura sul-coreana. A ética confuciana prevalecente no país fortaleceu o valor da educação. A expansão continuada do sistema educacional, especialmente nos níveis secundário e terciário, forneceu a possibilidade de mobilidade social até para as classes mais desfavorecidas. Esse processo também dotou o país de uma mão-de-obra mais produtiva e tornou-o apto a tirar vantagem de oportunidades de exportação.

Investimento e produtividade

Entre as muitas razões sugeridas para explicar o sucesso dos países do leste asiático, a taxa de investimento e a orientação para a exportação dessas economias desfrutam de menção privilegiada, e são chamadas de “motores do crescimento”, na medida em que sua força parece impulsionar a economia como um todo. Tal visão é baseada tanto no argumento empírico quanto no teórico. O argumento empírico é o de que a maior parte dos países do leste asiático que apresentaram elevadas taxas de crescimento também desfrutaram de taxas expressivas de investimento e são exportadores bem-sucedidos. O argumento teórico em relação ao investimento é o de que a alta taxa de investimento aumenta o estoque de capital e pode alimentar de forma permanente a taxa de crescimento, por meio de economias de escala e outros efeitos indiretos benéficos. No caso das exportações, o argumento teórico é o de que a orientação para a atividade exportadora aumenta a abertura da economia e, por expô-la à tecnologia e à competição externas, facilita a ocorrência de uma taxa de progresso tecnológico mais elevada.

Um aspecto que distingue o ajuste sul-coreano da experiência da maioria dos países latino-americanos, de acordo com Crotty e Lee (2002), é que o país manteve altas taxas de investimento. Tal investimento, concentrado nas indústrias de exportação, ajudou no grande crescimento dos anos 60 e 70 e na recuperação rápida dos anos 80.

Antes da crise asiática, a versão coreana do modelo econômico guiado pelo governo era universalmente admirada pelas taxas de crescimento recordes de longo prazo alcançadas pelo país. No tradicional modelo econômico, a política industrial governamental guiou o processo de desenvolvimento. Os governantes coreanos, em conjunto com os líderes empresariais, identificavam o degrau tecnológico seguinte a ser escalado para se desenvolver satisfatoriamente, e ajudavam firmas selecionadas a entrarem e prosperarem nas indústrias desejadas, através da alocação de crédito a taxas menores do que as de mercado, de pesquisa e de assistência no desenvolvimento, e proteção temporária tanto da competição doméstica quanto da externa (Crotty e Lee, 2002).

Para assegurar a realização eficiente de investimento em termos de montante e setores beneficiados, o governo regulou e coordenou cuidadosamente os planos de investimento dos conglomerados altamente diversificados controlados por famílias – os *chaebols*. O governo controlava tanto o sistema bancário doméstico quanto os fluxos de capital para o exterior a fim de regular os gastos com investimento dos *chaebols*¹. Os controles sobre os fluxos de capitais foram necessários nas primeiras décadas, para que o Estado pudesse alocar os empréstimos estrangeiros requeridos para financiar o investimento que excedia a poupança doméstica. Nos últimos anos, eles foram requeridos para evitar a saída de capital e, ao fazer isso, mantiveram o volume crescente de poupança nacional dentro do sistema financeiro doméstico e asseguraram que os *chaebols* não pudessem escapar do controle estatal pela utilização de fundos externos (Crotty e Lee, 2002).

A rápida evolução da taxa de acumulação de capital, que foi a base do sucesso da industrialização, exigiu que os bancos controlados pelo Estado fornecessem crédito liberal para *chaebols* selecionados, de modo que eles pudessem investir mais do que seus ganhos retidos. Até a eclosão da crise asiática, o governo estava apto a blindar o altamente alavancado setor real da economia do severo aperto financeiro através do seu controle sobre os fluxos de capitais, mesmo em face de grandes choques externos (Crotty e Lee, 2002).

Pyo e Ha (2005) afirmam que a experiência sul-coreana de rápido crescimento da produtividade pode ser explicada em três estágios. Durante o primeiro estágio de desenvolvimento econômico (1962-1976), o governo adotou uma estratégia de desenvolvimento baseada no excedente de mão-de-obra. Esse excedente de trabalho, ajudado pela rápida expansão da educação primária, dominou o cenário no primeiro período. Também nesse estágio, a mudança do peso do setor primário para o secundário foi possibilitada pela migração do campo para a cidade. No segundo estágio (1977-1986), a economia sofreu os efeitos da segunda crise do petróleo, e teve de realizar uma reestruturação dos investimentos em indústrias pesadas e químicas realizados no fim dos anos 70. Nesse segundo período, então, ocorreu uma maior mudança intra-industrial

¹ Canuto (1994) descreve sucintamente alguns aspectos centrais do padrão de financiamento industrial coreano nos anos 70, bem como o ajustamento financeiro externo e modificações ocorridas em seu sistema financeiro na primeira metade dos anos 80.

orientada por iniciativas governamentais. O terceiro estágio (1987-2003) é caracterizado por uma transição turbulenta de um regime autoritário para um mais democrático. Este é o período em que a Coreia do Sul instituiu a liberalização da importação e a abertura ao mercado de capital, ao aderir à Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e à Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse estágio, conforme a economia se movia para uma estrutura mais intensiva em tecnologia e informação, e mais orientada para o setor de serviços, a qualidade do trabalho se tornava mais importante do que antes. Para Pyo e Ha (2005), o episódio da rápida ampliação de produtividade foi possibilitado por uma interação bem-sucedida entre as forças de mercado e a intervenção governamental.

Eficiência e credibilidade das políticas públicas²

O sucesso do país em combinar um rápido crescimento econômico com uma significativa redução nos níveis de pobreza é algo compartilhado por poucos países. No início do seu processo de desenvolvimento, a pobreza no país era um problema tão grande quanto para a maioria dos outros países em desenvolvimento. O que é notável no caso sul-coreano, entretanto, é a velocidade e o grau com que foi superado o problema. O esforço de redução dos índices de pobreza obteve sucesso no fim dos anos 80. Em 1997/98, por conta da crise asiática, os níveis de pobreza aumentaram, mas essa tendência foi rapidamente revertida e a taxa de pobreza voltou a declinar.

Nos anos 90, o produto real cresceu mais de 5% por ano, com exceção de 1998. O desemprego estava em níveis baixos antes da crise de 1997-98. Em resposta à crise, o governo implementou drásticas reformas para corrigir a debilidade estrutural na sua economia. A reestruturação ocorreu nos setores corporativo, financeiro e trabalhista a fim de promover transparência, eficiência e flexibilidade. A partir de 1999, a economia mostrou uma rápida recuperação. A taxa de pobreza absoluta apresentou um declínio acelerado no período entre 1975-2001. A pobreza absoluta foi aliviada pelo rápido crescimento da renda, apesar da piora em termos de pobreza relativa.

O aspecto básico para a rápida redução da pobreza foi a aceleração na taxa de crescimento do produto. A estratégia de alto crescimento foi adotada, reconhecendo-se que ela requereria um substancial aumento na taxa de investimento. Entretanto, como a Coreia do Sul prescindia dos recursos para financiar esses investimentos, eles deveriam ser emprestados do exterior. Porém, como os recursos externos emprestados devem ser pagos em moeda estrangeira, fez-se necessário um programa de incentivo às exportações, como meio de obter a moeda de câmbio necessária, o dólar. O corolário lógico para a estratégia de alto crescimento residia extensivamente, portanto, na expansão das exportações. Além disso, a estratégia de “olhar para fora”, segundo a qual o país deveria competir de maneira vigorosa no mercado internacional, forçou-o a empreender esforços continuados para a mobilização de recursos de maneira eficiente e para o crescimento de sua produtividade.

² Este item está baseado em um dos estudos de caso apresentados em World Bank (2004).

Um fator chave para o sucesso coreano foi o comprometimento das autoridades com o mais alto nível de desenvolvimento econômico, e a forte convicção de que as políticas anunciadas tinham de ser implementadas. A capacidade do país de implementar planos e projetos prontamente, e dentro dos custos orçados, deriva da estrutura de tomada de decisão econômica e da qualidade dos serviços administrativos que sustentam tais políticas. A implementação de políticas foi realizada por meio de uma rigorosa estrutura de recompensas e punições. O resultado disso foi um considerável crescimento na percepção pública de que o governo realmente era capaz de cumprir o que prometia.

O crescimento rápido, baseado em uma rápida expansão das exportações em adição aos recursos gerados, alterou a estrutura da produção na direção da vantagem comparativa. A competição no âmbito da economia mundial também forçou o país a atentar continuamente para assuntos relacionados à qualidade dos recursos humanos e à produtividade.

Três grupos de fatores explicam o bom desempenho exportador sul-coreano: **(i)** as decisões do governo e os processos de implementação de liberalização comercial e redução de tarifas (comprometimento do governo de aumentar as exportações; o aprofundamento do processo de industrialização, que deveria ser amplamente baseado em importações, seria financiado pelo saldo das exportações – “exports first”); **(ii)** uma série de incentivos à exportação (por exemplo, exportadores que atingissem suas metas de exportação tinham garantido acesso facilitado ao crédito, entre outros benefícios, e reuniões constantes entre governo e empresários para discutir estratégias e eliminar barreiras às exportações); e **(iii)** a habilidade em tomar vantagens táticas das oportunidades oferecidas pelo ambiente internacional (sobretudo por causa de suas ligações históricas com o Japão, a Coreia do Sul manteve uma forte relação comercial com aquele país, que também serviu como fonte de boa parte da tecnologia do país).

A habilidade de competir internacionalmente em itens altamente sofisticados indica a boa qualificação da mão-de-obra. O investimento em recursos humanos, portanto, é outro ingrediente importante do sucesso sul-coreano. Uma das mais importantes conquistas do país durante os anos 50 foi a erradicação do analfabetismo por meio de uma rápida expansão das instituições educacionais. Outro importante incentivo ao alívio da pobreza, particularmente nas áreas rurais, veio da reforma agrária. A estratégia de rápido crescimento incluía o setor agrícola e logo mudou o cenário nas áreas rurais.

Em relação ao investimento direto estrangeiro (IDE), a política havia sido passiva até os anos 80. Entretanto, a liberalização que começou no princípio dos anos 90 fez com que o nível de IDE alcançasse, nos últimos anos, níveis de países da OCDE. O comércio externo e os fluxos de capitais também foram gradualmente liberalizados nos anos 90, sendo a liberalização acelerada com a introdução de um sistema de câmbio flexível, em resposta à crise de 1997.

Segundo Hattori e Sato (1997), pode-se descrever o desenvolvimento da economia sul-coreana como consequência da industrialização conduzida pelas exportações, com acentuada dependência em relação aos EUA e ao Japão. Ou

seja, a Coréia do Sul alcançou um alto nível de crescimento primeiramente por importar bens de capital e bens intermediários do Japão, processando-os pela utilização de fontes ricas de mão-de-obra barata, pela capacidade de absorver grandes quantidades de mão-de-obra desqualificada no processo de produção, o que resultou em melhoras na distribuição de renda. E, apesar da convergência dos padrões industriais para padrões intensivos em capital e tecnologia, a dependência com relação à importação da maioria dos bens de capital e bens intermediários, especialmente do Japão, permanece tão forte quanto antes, e os mercados para os bens produzidos continuam sendo predominantemente externos, com destaque para os EUA.

A reestruturação neoliberal e a participação estrangeira

Na década que precedeu 1997, as estruturas características da economia guiada pelo Estado foram desmanteladas, sob a pressão dos governos do G7, das firmas e bancos estrangeiros que queriam compartilhar do “milagre” sul-coreano, e das pressões internas dos grandes conglomerados familiares – os *chaebols* –, além da classe rica, que queria liberdade em relação às restrições governamentais. O Estado acabou com seu tradicional controle sobre as decisões de investimentos dos *chaebols*, reduziu substancialmente a regulação dos mercados financeiros domésticos, e atenuou os controles sobre o capital estrangeiro, com agressiva desregulamentação dos fluxos de capital de curto-prazo (Crotty e Lee, 2005).

O capital estrangeiro de curto prazo, cujo montante somava US\$ 12 bilhões em 1993, aumentou para US\$ 32 bilhões no ano seguinte, US\$ 47 bilhões em 1995 e US\$ 67 bilhões em 1996. Esses fundos ajudaram a criar um *boom* investidor e um superaquecimento, criando uma séria fragilidade financeira na economia. Em 1997, depois da eclosão da crise financeira asiática, os bancos estrangeiros recusaram-se a renovar os empréstimos de curto prazo, requisitando seus pagamentos. Os bancos coreanos, sem liquidez, e as firmas endividadas ficaram à beira do *default*, e o governo do país aceitou o empréstimo do FMI para pagar os credores internacionais. Em troca, o FMI obteve o efetivo controle da economia sul-coreana.

Na análise de Crotty e Lee (2005), o desempenho da economia coreana pós-intervenção do FMI está muito abaixo daquele verificado nos anos anteriores: a taxa média de crescimento anual do produto entre 1998 e 2004 ficou em 4,2%, bem abaixo dos 8% de todo o período pré-crise e abaixo também do crescimento entre 1993 e 1997, que ficou em 7,1% ao ano. O consumo, que cresceu a uma taxa anual média de 6,5% ao ano entre 1993 e 1997, despencou para uma taxa de crescimento de 2,3% ao ano entre 1997 e 2004. Segundo os autores, o FMI reconhecia que em 1997 a Coréia do Sul enfrentava apenas uma crise de liquidez, e não uma falência generalizada no sistema. Porém, o empréstimo oferecido, na condição de “extrema condicionalidade estrutural”, deu à instituição as condições de impor seu objetivo de longo prazo em relação ao país: a destruição do modelo econômico tradicional, com forte intervenção do Estado. As reformas estruturais exigidas incluíram a necessidade de ruptura

dos laços entre governo e empresas, a garantia da integração da economia nacional aos mercados financeiros internacionais, o aumento da participação estrangeira no sistema financeiro doméstico, e a remoção de barreiras ao crescimento, como os monopólios (materializados nos *chaebols*).

Em janeiro de 1998, o recém-estabelecido governo Kim Dae Jung anunciou os cinco princípios da reestruturação corporativa, cuja proposta era acabar com a dominância tradicional dos grandes conglomerados *chaebols*, introduzir uma maior pressão competitiva sobre essas firmas e aumentar a eficiência produtiva. Os princípios eram os seguintes: **(i)** maior transparência; **(ii)** o fim das garantias sobre o débito externo dos conglomerados; **(iii)** uma drástica e imediata redução da alavancagem corporativa; **(iv)** concentração dos *chaebols* nos setores chave; e **(v)** uma tentativa de enfraquecer o controle familiar e se mover em direção ao capitalismo acionário global, com maior responsabilidade administrativa para acionistas minoritários. Outros objetivos adicionados em 1999 incluíam uma reduzida influência dos *chaebols* nos mercados financeiros e a diminuição da participação cruzada entre os *chaebols*. O objetivo, por conseguinte, era transformar os *chaebols* em empresas mais especializadas, com governança corporativa eficiente e com uma alavancagem muito menor (Crotty e Lee, 2002).

Crotty e Lee (2005) afirmam que os gastos com investimentos no pós- crise estagnaram: o investimento bruto, que ficava entre 35% e 40% do produto entre 1990-97, a partir deste último ano ficou entre 25% e 31%, o que coloca uma séria ameaça à prosperidade futura. Na nova economia coreana, os lucros são crescentemente utilizados para aumentar os dividendos, comprar participações e criar estoques de moeda, em vez de financiar investimentos. Os bancos controlados por capital externo realizaram uma mudança no perfil de seus empréstimos, que passaram de empréstimos para corporações para empréstimos pessoais, o que secou a principal fonte de financiamento de investimentos.

As políticas neoliberais explicitaram a fragmentação da economia e da sociedade coreana. A lacuna entre os grandes *chaebols* no setor exportador e as pequenas e médias firmas no setor doméstico aumentou nos últimos anos (Crotty e Lee, 2005). A participação dos trabalhadores no mercado informal – caracterizado pelas piores condições de trabalho e de remuneração –, incluindo trabalhadores com contratos temporários e de meio-período, chegou aos 56%, o maior índice entre os países da OCDE. A participação dos trabalhadores na renda caiu significativamente, de 62,3% em 1997 para 58,8% em 2004, fato que se mostra ainda mais grave quando se constata que a participação de indivíduos caracterizados como “trabalhadores” aumentou de 61,7% em 1998 para 66% em 2004. Os índices de pobreza e de desigualdade também evoluíram negativamente entre o período pré e pós-adoção das reformas liberalizantes.

A liberalização da conta de capital foi uma das principais causas da crise³. Em maio de 1998, o governo aboliu os limites na participação acionária das empresas que o capital estrangeiro poderia ter, facilitando a agressiva onda de

³ Com efeito, vários analistas sustentam que a crise financeira coreana resultou principalmente da liberalização financeira mal-administrada e do pânico no mercado financeiro (Wade, 1998; Chang, 1998).

fusões e aquisições que começara em 1997. O governo também concentrou esforços na venda de importantes instituições financeiras para compradores estrangeiros e liberalizou as restrições em relação aos empréstimos no exterior. O fluxo de capitais aumentou consideravelmente em consequência dessas medidas liberalizantes, e iniciou-se uma onda de IDE no país. Com a forte desvalorização da moeda local, o won, entre o fim de 1997 e o início de 1998, os ativos coreanos praticamente entraram em uma “liquidação” que não estava aberta para os agentes domésticos. Encorajados pela desregulamentação, pela queda no preço dos ativos e pela forte desvalorização da moeda, os fluxos de IDE acumulados entre 1998 e 2000 foram dois terços maiores do que o total de IDE recebido entre 1962 e 1997 (Crotty e Lee, 2005).

Segundo Chang, Park e Yoo (1998), a decisão de liberalização da conta capital foi, de certa forma, uma consequência do sucesso econômico. Até o ano de 1986, a economia havia apresentado déficits crônicos na conta corrente, algo que motivou o – e permitiu ao – governo a adotar controles de capitais estritos. Porém, os amplos superávits comerciais entre 1986 e 1989 produziram um excesso de liquidez no sistema, com que o governo se viu estimulado a relaxar os controles. Embora os superávits comerciais tenham desaparecido logo em seguida, o influxo de capitais que o substituiu no início dos anos 90 seguiu estimulando o governo a relaxar os controles de capitais, que se viram reduzidos praticamente à insignificância em 1995. Com a redução expressiva nas restrições ao endividamento externo, este teve uma explosão nos anos seguintes. De fato, a dívida externa quase triplicou de US\$ 44 bilhões em 1993 para US\$ 120 bilhões em setembro de 1997. Embora como proporção do produto não fosse elevada⁴, a dívida externa coreana tinha uma característica bastante indesejável, sua curta maturidade. De fato, a parcela de dívida externa de curto prazo (menos de um ano de maturidade) no total subiu de um nível – já elevado – de 43,7% em 1993 para um nível ainda mais expressivo de 58,3% no fim de 1996.

Segundo Mah (2006), as políticas adotadas a partir da crise econômica em 1997, tais como a promoção dos fluxos de IDE, refletiram a filosofia econômica do presidente Kim Dae Jung, em conformidade com o pacote de políticas proposto pelo FMI. A partir de então, o governo coreano passou a trabalhar ativamente na implementação das condicionalidades do FMI, que incluíam diversas reformas estruturais. As reformas nos setores financeiro e corporativo contribuíram para o fortalecimento dos setores bancário e corporativo (*chaebols*), atraindo os fluxos de IDE.

Os problemas mais sérios criados pelo aumento da propriedade estrangeira na economia foram sentidos, sobretudo, no setor financeiro. A abertura dos mercados financeiros foi um componente central da estratégia oficial de transição rápida de um sistema financeiro altamente regulado e “reprimido” para outro

⁴ De fato, a razão entre a dívida externa e o produto era de apenas 22% em 1996, não passando de 25% no auge da crise financeira do ano seguinte. Os números correspondentes de fim de 1995 eram 70% para o México, 57% para a Indonésia, 35% para a Tailândia, 33% para a Argentina e 24% para o Brasil. Além disso, em outro indicador de vulnerabilidade externa tradicionalmente utilizado, a razão entre o serviço do endividamento e as exportações, o desempenho coreano também era bastante razoável. Com efeito, essa razão era de 5,4% em 1995 e de 5,8% em 1996, enquanto os níveis correspondentes de fim de 1995 eram de 24,2% para o México, 30,9% para a Indonésia, 10,2% para a Tailândia e 37,9% para o Brasil.

com menor nível de regulação e globalmente mais aberto. As instituições estrangeiras foram vistas como uma solução rápida para a mudança da estrutura e maior eficiência dos mercados financeiros do país. Os bancos domésticos seriam forçados a competir com as instituições estrangeiras, ou sair do mercado. Dado que o governo havia nacionalizado muitas instituições financeiras do país, no processo de absorção de suas dívidas, ele se encontrava em posição de vender essas firmas para quem escolhesse, e a preferência foi dada para os compradores estrangeiros (Crotty e Lee, 2005).

A participação estrangeira nos grandes bancos comerciais aumentou significativamente a partir da crise, e gigantes mundiais do setor bancário começaram a entrar no mercado local. A participação estrangeira nos oito principais bancos privados do país cresceu de 12% em 1998 para 64% em 2004. O aumento na participação estrangeira no mercado bancário coincidiu com uma forte queda no financiamento de investimentos. De acordo com um estudo de 2003 do Banco da Coreia do Sul, entre 1998 e 2003 os bancos estrangeiros reduziram os empréstimos às corporações em 33% em relação ao total, enquanto os bancos domésticos reduziram tais empréstimos em 25%. Os bancos estrangeiros também reduziram mais profundamente os empréstimos às pequenas e médias empresas do que os bancos nacionais. A participação dos empréstimos a corporações no total de empréstimos bancários concedidos caiu de 75% em 1996 para 43,5% em 2004.

Para Chang (2003), a crise financeira coreana de 1997 deveu-se à inércia dos *chaebols* e do governo coreano, que não realizaram as adaptações necessárias para responder às mudanças no cenário externo. Uma vez abandonado o modelo de planejamento central pelo governo, a transição para a liberalização econômica na década de 80 criou um vácuo sob o qual nem o governo e tampouco o mercado conseguiam monitorar as atividades de investimento dos *chaebols*. A rede intrincada de *shareholdings* cruzadas, garantia de dívidas e integração vertical resultou em uma extensiva rede de subsídios cruzados e manteve os *chaebols* como negócios lucrativos. A intervenção contínua do governo nas práticas de empréstimos bancários criou um problema de “risco moral” tanto para os *chaebols* quanto para os próprios bancos. De acordo com o autor, a estrutura dos *chaebols* inibiu as adaptações necessárias, e, para quase todos os propósitos práticos, tornou-se quase disfuncional.

Chang, Park e Yoo (1998), por sua vez, creditam a origem da crise na Coreia do Sul ao dismantelamento dos mecanismos tradicionais de política industrial e regulação financeira, e não à perpetuação do regime tradicional. Os autores acreditam que a crise coreana não foi resultado da intervenção excessiva do governo, que teria encorajado o “risco moral”; para eles, a crise é o resultado da realização de investimentos excessivos e descoordenados por parte do setor privado, financiado por dívida externa de curto prazo, cuja contração foi possível pela acelerada e mal-desenhada liberalização financeira (especialmente a liberalização da conta de capital).

O dismantelamento dos mecanismos tradicionais de geração e coordenação dos investimentos de longo prazo teriam tornado a dívida corporativa e as

situações de empréstimo mais difíceis, ainda que não a ponto de detonar uma crise. Para esses autores, o resultado final não pode ser explicado sem referência ao pânico que acabou atacando os mercados financeiros após a crise no Sudeste Asiático, e à falência de grandes corporações financeiras (como Kia e Hanbo). Se é verdade que havia certas forças estruturais e externas às quais era difícil de se resistir (como o crescimento do poder dos conglomerados, o aumento das pressões dos EUA pela abertura do mercado etc.), falhas na condução das políticas, sob os auspícios do FMI, teriam grande parcela de responsabilidade na crise.

Considerações finais: lições e perspectivas

As grandes lições que podem ser tiradas a partir da experiência sul-coreana são as seguintes: um ambiente político estável fornece um estágio sólido para o ajustamento a choques internos e externos e o investimento, tanto em capital físico quanto humano, é fundamental para o crescimento econômico (Collins, 1990). Com relação às perspectivas futuras, Pyo e Ha (2005) argumentam que, para que a Coreia mantenha o crescimento sustentável e renove a convergência de produtividade, é necessário que o país encontre um novo paradigma de avanço tecnológico e um sistema de crescimento orientado sob um ambiente de mudanças sociais e políticas bastante significativas.

Crotty e Lee (2005), por sua vez, acreditam que a redução nos gastos com investimentos no pós-crise coloca uma séria ameaça à prosperidade futura da economia do país, na medida em que na sua nova economia os lucros são crescentemente utilizados para aumentar os dividendos, comprar participações e criar estoques de moeda, em vez de financiar investimentos produtivos. Os bancos controlados por capital externo também conduziram uma mudança no perfil de seus empréstimos, o que secou a principal fonte de financiamento de investimentos.

Outro aspecto relevante da experiência coreana foi a capacidade de conciliar o rápido crescimento econômico com uma significativa redução nos níveis de pobreza. O esforço de redução dos índices de pobreza já alcançava sucesso no fim dos anos 80. Em 1997/98, por conta da crise asiática, os níveis de pobreza aumentaram, mas essa tendência foi rapidamente revertida e a taxa de pobreza voltou a declinar. O desemprego estava em níveis baixos antes da crise de 1997-98, e em resposta a ela o governo coreano implementou drásticas reformas para corrigir a fraqueza estrutural na sua economia. A reestruturação ocorreu nos setores corporativo, financeiro e trabalhista a fim de promover transparência, eficiência e flexibilidade. A partir de 1999, a economia coreana mostrou uma rápida recuperação.

Destaca-se ainda o comprometimento das autoridades com o mais alto nível de desenvolvimento econômico e a convicção de que as políticas anunciadas tinham de ser implementadas. Assim, a implementação de políticas planejadas foi realizada por meio de uma rigorosa estrutura de recompensas e punições, cujo resultado foi um considerável crescimento na percepção pública de que o governo realmente é capaz de cumprir o que promete.

As medidas adotadas a partir da crise tiveram êxito na reversão das condições econômicas. Porém, muitos indicadores recentes revelam uma piora na distribuição de renda e nas condições do trabalho e sua seguridade, o que, segundo Mah (2006), é um fenômeno preocupante para uma economia marcada pela baixa mobilidade de trabalho.

Referências bibliográficas

CANUTO, O. O padrão de financiamento na industrialização coreana. *Revista de Economia Política*, 14(3), 1994, p. 5-15.

CHANG, H.-J. Korea: the misunderstood crisis. *World Development*, 26(8), 1998.

CHANG, H.-J.; PARK, H.-J.; YOO, C. G. Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics*, 22, 1998, p. 735-746.

CHANG, S. J-. *Financial Crisis and Transformation of Korean Business Groups*. Cambridge University Press, 2003.

COLLINS, S.M. Lessons from Korean economic Growth. *American Economic Review*, 80(2), 1990, p. 104-107.

CROTTY, J.; LEE, K. A political-economic analysis of the failure of neo-liberal restructuring in post-crisis Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 26, 2002, p. 667-678.

_____. *The Effects of Neoliberal "Reforms" on the Post-Crisis Korean Economy*. Political Economy Research Institute, Working Paper Series, n. 111, University of Massachusetts Amherst, 2005.

HA, B.; PYO, H.K. Technology and Long-Run Economic Growth in Korea. Paper presented at the conference Technology and Long-Run Economic Growth in Asia, Hiotsubashi University, September 2005.

HATTORI, T.; SATO, Y. A comparative study of development mechanisms in Korea and Taiwan: Introductory Analysis. *The developing Economics*, XXXV-4, 1997, p. 341-57.

MAH, J.S. Economic restructuring in post-crisis Korea. *Journal of Socio-Economics*, vol 35, Issue 4, 2006, p. 682-690.

WADE, R. The Asian debt-and-development crisis of 1997: causes and consequences. *World Development*, 26(8), 1998.

WORLD BANK. Reducing Poverty, Sustaining Growth: Scaling Up Poverty Reduction. Report prepared for the conference A Global Learning Process and Conference, Shanghai, May 2004.

Monografias

Notas sobre o processo de industrialização na Rússia (1917-1945)

Liliane Reis Dutra*

Resumo: A grave crise econômica, política e social que culminou com a Revolução Bolchevique, em 1917, fez da Rússia a primeira nação socialista do mundo. Apesar do colapso do regime soviético, em 1991, os governos revolucionários transformaram o país numa grande potência industrial em pouco mais de 20 anos. O esforço empreendido nesse processo, as dificuldades e os instrumentos utilizados para permitir essa rápida industrialização, num país devastado pela guerra e num período de depressão da economia mundial, são o tema deste artigo.

Palavras-chave: Rússia, Revolução Russa, Socialismo, Planejamento Econômico, Industrialização.

A Revolução Russa de 1917 é, talvez, o fato mais importante do século 20, pois deu início a um novo período histórico, de grandes transformações econômicas, políticas e sociais que, direta ou indiretamente, contribuíram fortemente para a formação das sociedades do mundo atual. De fato,

A Revolução Russa suscitou questões muito mais profundas, provocou conflitos muito mais violentos e desencadeou forças muito mais vastas do que tudo o que esteve envolvido nas maiores convulsões sociais do passado. Em nenhuma das revoluções modernas comparáveis com a convulsão na Rússia existe um precedente. Nenhuma delas durou meio século. Nenhuma delas manteve uma continuidade comparável(...).¹

Para compreender os fatos que levaram ao desencadeamento e à vitória da Revolução de 1917 na Rússia, é preciso analisar os fatores que contribuíram para a gravíssima crise econômica, política e social que atingiu o país no início do século 20.

* **Liliane Reis Dutra** é economista, formada pela Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) em 2007. Este artigo tem como base sua monografia de conclusão de curso, defendida em junho de 2007 sob a orientação da professora Marina Gusmão de Mendonça, e selecionada para publicação na forma de um resumo.

¹ DEUTSCHER, I. *A revolução inacabada*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, p.2.

A economia e a sociedade russas entre o fim do século 19 e o início do século 20

No século 19, a Europa tinha alcançado certa estabilidade econômica e social que permitira o avanço do capitalismo. Entre 1848 e 1870, o continente, por meio da livre concorrência, obteve um crescimento sem precedentes da indústria. Houve, neste período, o triunfo do livre-cambismo e a consolidação da hegemonia econômica européia, explicável por sua superioridade material, técnica, financeira e intelectual. A Europa era o mais importante centro industrial, o principal importador de produtos brutos e alimentícios, dominava o comércio internacional, e era o mercado quase único de grande número de matérias-primas. Porém, como ressaltou Eric Hobsbawm:

*(...) grandes extensões da “Europa” estavam, na melhor das hipóteses, na periferia do centro do desenvolvimento econômico capitalista e da sociedade burguesa. Em alguns deles, a maioria dos habitantes vivia visivelmente num século diferente do de seus contemporâneos e governantes.*²

Este era o caso da Rússia, um Estado absolutista e autocrático, governado pelo Czar Nicolau II. Com 22 milhões de km² e mais de 100 milhões de habitantes, era atrasada econômica e tecnologicamente em relação aos outros países da Europa Ocidental, permanecendo quase que totalmente agrária. Cerca de 80% da população economicamente ativa vivia nos campos, sob um regime semi-feudal, no qual a aristocracia rural e o clero ortodoxo detinham o controle da terra³. Dessa forma, no fim do século 19, o quadro econômico e social da Rússia era extremamente desfavorável para o desenvolvimento da industrialização capitalista. O padrão de pobreza das famílias russas não lhes permitia transformarem-se em consumidoras de produtos industriais⁴.

Diante dessas diferenças entre a Rússia e a grande maioria de seus vizinhos europeus, existia, no país, insatisfação, embora não houvesse consenso entre a fraca burguesia, os trabalhadores, os camponeses, os estudantes e os intelectuais quanto ao tipo de transformação que deveria haver no país⁵.

Outro elemento a ser considerado é o fato de que, entre 1875 e 1914, os países capitalistas centrais dedicaram-se a anexar territórios em todo o mundo. Esse expansionismo levou ao estabelecimento de colônias e de áreas subordinadas a essas nações, configurando o fenômeno que ficou conhecido como imperialismo, e que foi assim descrito por Lenin:

As proporções gigantescas do capital financeiro, concentrado em poucas mãos, que deu origem a uma rede extraordinariamente vasta e densa de relações e vínculos, e que subordinou ao seu poder não só as massas dos capitalistas e pequenos e médios empresários, mas também os mais insignificantes, por um lado, e a

² HOBBSAWM, E.J. *A era dos impérios: 1875-1914*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 35.

³ Veja-se: HILL, C. *Lenin e a revolução russa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

⁴ Veja-se: KOCHAN, L. *As Origens da Revolução Russa: 1890-1918*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 20.

⁵ Veja-se: HOBBSAWM, E.J., *op. cit.*, p. 404.

*exacerbação, por outro lado, da luta contra outros grupos nacionais-estatais de financeiros pela partilha do mundo e pelo domínio sobre outros países, tudo isto origina a passagem em bloco de todas as classes possuidoras para o lado do imperialismo.*⁶

Dessa forma, entre o fim do século 19 e o início do século 20, o mundo passou a contar com grande número de países que se autodenominavam impérios⁷. E, na verdade, pode-se dizer que o imperialismo foi um dos principais motivos de a Revolução ter acontecido na Rússia e não na Alemanha, na França ou na Inglaterra.

De fato, após a derrota na Guerra da Criméia, em 1856, ficou claro o atraso da Rússia em relação aos outros países ocidentais. O governo czarista viu, como única saída para reverter a estagnação econômica, a rápida industrialização do país. Com isso, houve significativo crescimento industrial na Rússia, embora totalmente financiado pelo capital estrangeiro e concentrado em grandes cidades: “*A indústria russa era, afinal de contas, uma retardatária no cenário europeu e tinha de lutar com rivais entrincheirados por um lugar ao sol*”⁸.

Para manter o expansionismo territorial e garantir os empréstimos estrangeiros, os camponeses, além de pagarem impostos ao império, eram obrigados a abrir mão de parte de sua produção para exportações. O cenário no campo era, portanto, de pobreza desoladora, sem qualquer perspectiva de crescimento da produção agrícola. “*O padrão de vida do camponês foi ainda mais pressionado pelo aumento populacional desacompanhado de qualquer aumento na produtividade agrícola ou de aumento proporcional das terras controladas pelos camponeses*”⁹. Mesmo os trabalhadores das poucas indústrias russas existentes ainda mantinham vínculos com o campo, e raros eram os que trabalhavam e viviam em zonas urbanas. Os que nestas permaneciam moravam em acampamentos superlotados, construídos pelas próprias empresas e em péssimas condições. Além disso, eram igualmente precárias as condições de trabalho, com salários baixíssimos e acidentes freqüentes. Esses fatores contribuíram para a ocorrência de greves nas indústrias, apesar da repressão do governo. Ademais, começaram a ocorrer, também neste período, protestos camponeses. Diferentemente do fim do século 19, quando as idéias revolucionárias faziam parte somente da realidade da classe operária, no início do século 20 estas passaram a ser aceitas também por parte dos camponeses. Por outro lado, além das manifestações decorrentes das condições a que eram submetidos os trabalhadores urbanos e os camponeses, começaram a surgir reivindicações da classe média que, apesar de fraca e pouco numerosa, estava claramente insatisfeita com o governo autocrático.

⁶ LENIN, V.I. *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982, p.108.

⁷ Veja-se: HOBBSAWM, E.J., *op. cit.*, p. 88.

⁸ CROUZET, M. A época contemporânea: o mundo dividido. In: CROUZET, M. (org). *História geral das civilizações*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1958, v. 16, p. 37.

⁹ KOCHAN, L. *op. cit.*, p. 54.

Durante esse processo de industrialização conturbado, a construção da ferrovia Transiberiana era vista como fundamental para o transporte dos poucos produtos industrializados russos, e necessária à continuação da expansão em direção à Ásia. De fato, o único porto russo do Pacífico ficava congelado durante três meses por ano, levando o governo a pretender anexar as regiões da Manchúria e da Coréia, com saída para os mares quentes asiáticos, o que permitiria o transporte durante todo o ano. Porém, essas áreas eram igualmente cobiçadas pelo Japão, que, a partir de meados do século 19, havia se modernizado, tornando-se quase tão avançado quanto os países da Europa Ocidental. Embora tenha havido uma tentativa de acordo entre Rússia e Japão, este não foi respeitado pelo governo czarista, que acreditava sair vencedor caso fosse necessária uma guerra.

A derrota russa na guerra foi acachapante, levando a crise do governo czarista ao seu ponto máximo. Depois disso, o descontentamento se tornou evidente em todas as classes sociais, atingindo, inclusive, parte do Exército. Conforme assinalou Hobsbawm,

A guerra russo-japonesa de 1904-1905, embora tenha matado 84 mil japoneses e ferido 143 mil, foi um rápido e humilhante desastre para a Rússia, ressaltando a fraqueza do czarismo. Até os liberais de classe média, que haviam começado a se organizar como oposição política em 1900, se aventuraram a fazer manifestações públicas.¹⁰

O agravamento dos problemas econômicos russos devido à derrota na guerra contra o Japão, em 1905, enfraqueceu sensivelmente o czarismo, impossibilitando a continuidade do projeto expansionista-imperialista de Nicolau II, e dando início a uma série de manifestações populares. Esses vários episódios desencadeariam a Revolução de 1905, iniciada a partir de uma passeata pacífica na capital da Rússia, quando milhares de operários foram dispersos violentamente pela guarda imperial. O massacre do “Domingo Sangrento” acabaria por destruir a imagem do Czar Nicolau II. Outras rebeliões ocorreram: é o caso do Encouraçado Potemkin, navio da frota russa cuja tripulação se rebelou ao receber a informação de que seria enviada para lutar contra os japoneses, deixando claro que as Forças Armadas também já não obedeciam ao governo; é também o caso da greve geral que, mesmo com violenta repressão, conseguiu durar várias semanas nas cidades russas; e das revoltas dos camponeses, fârtos de aguardar por uma intervenção do governo.

Diante da pressão, o governo czarista acabou por aceitar a elaboração de uma constituição e a formação de uma Assembléia Legislativa com poderes limitados, a Duma. Ao mesmo tempo, o Czar prometeu que nenhuma lei entraria em vigor sem passar pela Duma, eleita por critérios censitários e cujos deputados representavam somente 2% da população. Todavia, e contrariando a Duma, logo a seguir um grupo de banqueiros franceses concederia empréstimos ao Czar, a fim de assegurar a continuidade do processo de industrialização. A eclosão

¹⁰ HOBSBAWM, E. *op. cit.*, p. 410.

da Primeira Guerra Mundial, contudo, constituiria o estopim para a Revolução, pois a participação da Rússia no conflito acabou por agravar os problemas econômicos e sociais. Além de uma fraca indústria, má organização, fome e insatisfação da maioria da população, havia total despreparo do país para enfrentar uma guerra. Com efeito, exceto pelo número de soldados (a Rússia tinha a maior população européia), a nação não estava preparada para a guerra, os soldados estavam mal-armados, subalimentados e sofreram constantes derrotas. Ademais, é preciso assinalar que a entrada da Rússia na Primeira Guerra Mundial deveu-se principalmente aos empréstimos concedidos pela França, em virtude do medo de que as idéias revolucionárias que germinavam no país se espalhassem pelo Ocidente.

Foi o medo do movimento proletário na Rússia o que em 1906 induziu o governo da França a ir a auxílio do Czarismo. (...) Quando, porém, o governo do Czar pagou o seu preço entrando na guerra contra a Alemanha, tanto os interesses dos capitalistas dentro da Rússia, quanto os dos países ocidentais, estavam concordes em propiciar a instituição de um parlamentarismo liberal e a ascendência burguesa, o que afinal deu lugar à revolução de fevereiro de 1917.¹¹

No entanto, após dois anos e meio, a Rússia havia perdido mais de 4 milhões de homens, e a oposição à participação na guerra e ao próprio governo czarista crescia entre a população e dentro do Exército. A partir de então, uma série de greves e manifestações ocorreria em Petrogrado e as tropas russas se recusavam a atacar a multidão. Parte do Exército se uniu aos manifestantes. A população rebelada crescia diariamente, congregando trabalhadores, camponeses e grupos de diversas classes que se proclamavam contra a participação russa na guerra.

Ao mesmo tempo, os revolucionários se organizavam, formavam grupos e partidos. A repressão por parte do governo czarista era cada vez mais difícil, uma vez que perdera a legitimidade perante a maioria da população. Diante desse cenário, um movimento de operários e soldados exigiu a substituição do governo. Segundo Christopher Hill,

(...) a autocracia foi banida por um movimento de massa quase espontâneo de operários e soldados, em Petrogrado (...). Instaurou-se um Governo Provisório, representante dos partidos liberais de oposição que detinham a maioria na Duma. Esse governo curvou-se ao radicalismo predominante, publicando um Manifesto em que prometia liberdade de opinião, de imprensa, de reunião e de associação; direito de greve; extinção de todos os privilégios nacionais e de classe; organização de uma milícia popular com oficiais eleitos; eleição para a criação de órgãos regionais de governo e uma Assembléia Constituinte, por sufrágio universal, igualitário, direto e secreto. O czar abdicou.¹²

Porém, o Governo Provisório não tinha caráter socialista, e a queda do Czar deu à Rússia um governo eminentemente burguês.

¹¹ HILL, C. *op. cit.*, p. 25.

¹² *Idem*, p. 33.

O caráter “burguês” da revolução podia ser, e foi, dado por certo. Não apenas a esmagadora maioria da classe média era favorável à revolução e a esmagadora maioria dos estudantes (ao contrário de outubro de 1917) estava mobilizada para lutar por ela, como também tanto os liberais como os marxistas admitiam, quase sem discordância, que a revolução, se fosse bem-sucedida, só poderia levar à implantação de um sistema parlamentarista ocidental burguês (...).¹³

O governo provisório demonstrou logo de início a oposição aos objetivos das classes populares. Além de ter tomado a decisão de permanecer na guerra, acreditando que uma ofensiva russa pudesse sair vitoriosa, contrariava em vários aspectos as necessidades e reivindicações populares.

A burguesia adotara, por instinto, o comportamento de uma classe dirigente. Apoiada pela maior parte dos intelectuais, universitários etc., que a explosão de fevereiro aterrorizava, ela pretendia atingir seus próprios objetivos, que eram quase sempre opostos aos das classes populares; queria continuar a guerra até a vitória final (que poderia ser também o fim da revolução).¹⁴

A situação do Exército russo não mudou com a queda do governo czarista, e as deserções continuaram. Ademais, não havia repressão, o que deixava clara a fraqueza do Governo Provisório. Assim, diante de mais uma derrota para os alemães e nenhuma mudança significativa para conter a insatisfação popular, grupos de oposição fortaleciam-se e se preparavam para tomar o poder: o *Partido Democrático Constitucional*, de maioria burguesa, que apoiava a continuação da participação russa na guerra; os *bolcheviques*, que representavam a maioria e defendiam o controle das indústrias pelos operários, divisão de terras e grandes propriedades e a saída da Rússia da guerra, e eram liderados por Lenin e Trotsky; e os *mencheviques*, contrários à guerra, porém divididos internamente, o que limitava sua influência.

Sem repressão, os revolucionários exilados no exterior começaram a retornar à Rússia, fortalecendo ainda mais as organizações de oposição. E, em vista da fraqueza do Governo Provisório, estas organizações passaram a lutar pelo poder. Todavia, o apoio popular crescia dia a dia em favor do Partido Bolchevique. Finalmente, contando com o apoio de trabalhadores, camponeses e parte do Exército, em outubro de 1917 os bolcheviques derrubaram o Governo Provisório e tomaram o poder. “A 25 de outubro (...) a Guarda Vermelha, composta principalmente de trabalhadores de fábricas, ocupava os postos-chaves da cidade e avançava sobre o Palácio de Inverno. Foi um golpe incruento. O Governo Provisório desmoronou sem resistência”¹⁵.

Imediatamente, os bolcheviques adotaram o sistema de partido único – o Comunista –, implementaram a divisão das propriedades rurais e o controle das fábricas pelos trabalhadores, e criaram o Exército Vermelho, a fim de proteger o

¹³ HOBSBAWM, E. *op. cit.*, p. 411.

¹⁴ FERRO, M. *A revolução russa de 1917*. São Paulo: Perspectiva, 1988, p.44.

¹⁵ CARR, E.H. *A revolução russa de Lênin a Stalin (1917-1929)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 15.

regime socialista e garantir a retirada da Rússia da guerra. Apesar da impopularidade da guerra, os termos do tratado de Brest-Litovsky fizeram que o país saísse do conflito de forma desonrosa. Nesse tratado, a Rússia abria mão de vários territórios, o que implicava perder grande parte de suas minas de carvão e metade de sua indústria.

*A paz de Brest-Litovsky, assinada em março de 1918, caracterizou-se pela dureza de condições para os soviéticos, bem como pela controvérsia que causou entre os Bolchevistas. Uma corrente (Lênin) advogava a paz a qualquer preço para salvar a Revolução na Rússia, enquanto outra (Trotsky) pretendia continuar a guerra dando-lhe conteúdo revolucionário. O avanço alemão sobre a Ucrânia e a desintegração do exército soviético levou à vitória a primeira corrente e a paz foi assinada. Por ela, a República renunciava à Polônia, Ucrânia, Finlândia, Estônia, Letônia, e Lituânia, cedia territórios à Alemanha e Turquia, perdia três quartos de suas minas de ferro e carvão e pagava forte indenização. A Revolução estava garantida, mas os soviéticos viam aumentadas suas dificuldades econômicas.*¹⁶

A vitória da Revolução e a construção do socialismo

Após a saída da guerra e a implantação das primeiras medidas do governo bolchevique, os problemas na Rússia eram ainda maiores. Como bem resumiu Trotsky,

*Nenhuma classe historicamente definida pode sair da sua situação subalterna para, numa noite, elevar-se ao poder, mesmo que se tratasse de uma noite de revolução. Seria necessário que ocupasse desde a véspera uma situação de extraordinária independência em relação à classe dominante.*¹⁷

Com efeito, o tratado assinado com a Alemanha não trouxe ao governo revolucionário a paz necessária para que as novas medidas econômicas fossem implantadas. E, em várias regiões da Rússia, ex-generais czaristas levantaram suas tropas contra o governo bolchevique, o que deu início a uma guerra civil, em abril de 1918. “O período de lutas compreendido entre 1918-1920 foi posteriormente denominado ‘Comunismo de Guerra’. Nessa época, entretanto, o que por todos era compartilhado não era a riqueza, mas a fome e as privações”¹⁸. O chamado “Exército Branco”, contra-revolucionário, recebeu apoio de tropas inglesas, francesas, italianas, norte-americanas e japonesas. O objetivo era derrubar o governo e impedir que os ideais revolucionários se espalhassem por toda a Europa. Para enfrentar essas forças, Leon Trotsky foi designado comandante do Exército Vermelho, revelando-se excelente estrategista. Para se ter uma idéia do tamanho da empreitada, basta lembrar que, sob o comando de Trotsky, o Exército

¹⁶ AQUINO, R.S.L. et al. *História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais*. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 242.

¹⁷ TROTSKY, L. *História da Revolução Russa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, v. 1, p. 184.

¹⁸ WEB, S.; WEB, B. *URSS: uma nova civilização*. Rio de Janeiro: Calvino, 1945, p. 434.

Vermelho chegou a ter cerca de 5 milhões de combatentes¹⁹. Dessa forma, e mesmo com a grande escassez de alimentos e vários outros artigos, houve resistência da população russa.

É preciso assinalar que, nesse período, a produção russa destinava-se fundamentalmente a abastecer o Exército Vermelho e a garantir a resistência contra qualquer organização contra-revolucionária. Assim, a população foi submetida a racionamento para que nada faltasse às forças revolucionárias. Porém, ressalte-se que o racionamento foi reflexo, também, dos problemas econômicos existentes na Rússia czarista, e que haviam sido agravados pela Primeira Guerra Mundial. O fato é que sustentar a guerra civil faria, mais tarde, que a Rússia se visse mergulhada em uma das maiores recessões econômicas já vistas naquele país. De qualquer forma, e independentemente da fome, o “Comunismo de Guerra” era visto como uma situação provisória, e os bolcheviques não poderiam recuar de medidas rigorosas e dos seus esforços.

Além da falta de apoio dos camponeses, imprescindível para o sucesso do Exército Branco em face do nacionalismo do operariado russo e do prestígio que o Exército Vermelho conquistara após a revolução, as forças contra-revolucionárias começaram a se enfraquecer e a abandonar suas posições dentro do território russo. A falta de apoio foi consequência da inexistência de propostas de melhorias para a vida da população, o que deixava claro que, se vitoriosos, os contra-revolucionários manteriam a situação que a população conhecera durante o governo czarista. O apoio crescente aos bolcheviques era conquistado, justamente, mediante propostas socialistas espalhadas pelo Exército Vermelho durante a guerra civil.

Após a retirada do Exército Branco, os problemas vieram à tona. O período imediato após a Guerra Civil foi o de maior miséria conhecido pela Rússia. De fato, o país estava em ruínas, havia total escassez de alimentos e a população estava exausta. O governo bolchevique teria à frente o desafio de reconstruir o Estado russo. Como bem analisou Maurice Crouzet,

(...) as consequências da guerra civil manifestaram-se e prolongaram-se muito após o desaparecimento das ruínas. A política de intervenção, a influência da emigração sobre os governos, revelaram aos soviets a vontade do mundo capitalista de abatê-los por todos os meios. (...) Isolados pela nova estrutura social e pelo bloqueio, rodeados de inimigos implacáveis, vão ter muita dificuldade em restaurar sua economia, e sua evolução interna será em grande parte falseada pela obrigação de equipar e conservar uma poderosa máquina de guerra (...), e pela preocupação de extirpar qualquer oposição capaz de enfraquecer as forças nacionais e a vontade de defender o regime.²⁰

Dessa forma, o “Comunismo de Guerra” seria mantido ainda por alguns meses para que se pudesse elaborar algum planejamento, pois mesmo depois de consolidada a revolução, em 1920, a situação econômica da Rússia era ainda

¹⁹ Veja-se: CARR, E.H. *op. cit.*, p. 20.

²⁰ CROUZET, M. *op. cit.*, v. 16, p. 231-232.

pior do que antes da Primeira Guerra Mundial. Como bem lembrou Isaac Deutscher, “o verdadeiro ponto de partida foi um completo desastre. Depois dos anos de guerra mundial, guerra civil e intervenção estrangeira, a pequena indústria que a Rússia possuía entrou em colapso”²¹.

Porém, nesse período, os bolcheviques enfrentariam a primeira crise entre as forças que os apoiavam, pois em março de 1921 foi aprovada, pelo Congresso do Partido, uma proposta apresentada por Lenin: a Nova Política Econômica (NEP). No entanto, o programa foi, a princípio, rechaçado por uma parcela da população. A NEP mantinha a terra e os pontos-chave de produção nas mãos do Estado, dava liberdade comercial aos pequenos produtores e, contrariando uma grande massa que aguardava medidas socialistas imediatas, estabelecia uma espécie de “capitalismo de Estado”, com abertura de concessões ao capital estrangeiro e criação de empresas de economia mista. Esta última medida foi recebida com grande descontentamento dentro do próprio Partido Bolchevique. Lenin, todavia, ressaltou que a NEP não levaria a Rússia para o caminho do socialismo, mas seria uma oportunidade de dar-lhe “fôlego” para enfrentar a crise econômica. Assim, em 1922, foram colocadas em prática as medidas previstas na NEP. Algumas propostas socialistas se mantinham, como a estatização de bancos, indústrias, terras e transportes, além do controle do comércio externo. Ao mesmo tempo, medidas de caráter capitalista foram implantadas, como a liberdade do comércio interno, funcionamento de pequenas empresas e concessões ao capital norte-americano, francês e alemão.

*A maior novidade da NEP consiste no esforço para aumentar a produção de bens de consumo e desenvolver “a independência e a iniciativa” das empresas estatais, de forma a torná-las responsáveis pela sua própria gestão e assegurar o funcionamento dos seus próprios recursos; a NEP prevê o agrupamento destas empresas em uniões (trusts), empregando os mesmos métodos; em fins de 1922, existem 421 trusts fora da indústria da hulha e do petróleo, dos quais 380 reúnem operários; o mais importante é o dos têxteis, de Ivanovo-Vosnesensk, que conta 54.000 operários; 21 trusts empregam cada qual mais de 10.000 obreiros. O truste de Estado tornou-se a principal forma de organização da indústria soviética.*²²

No início, viu-se um significativo crescimento da agricultura, igualando a produção de 1922 à de 1916. Como quase não se utilizavam tecnologias modernas na produção agrícola russa, não houve necessidade de atrair capitais para retomar a produção. De outra parte, e ao contrário do que se viu na agricultura, a recuperação da indústria não foi igualmente eficiente. No período de guerra, a maior parte das fábricas havia sido destruída, e outras, abandonadas. Os trabalhadores que não haviam morrido na guerra, ou aqueles que não retornaram aos campos em virtude da fome, ocupavam, nesse período, cargos

²¹ DEUTSCHER, I. *op. cit.*, p. 27.

²² CROUZET, M. *op. cit.*, v.16, p. 236.

na nova administração. “Em 1923, o conjunto da indústria trabalha apenas com 34% da capacidade de antes da guerra. No total, enquanto a agricultura recobrou 3/4 da sua produção, a indústria não passou de um quarto”²³. Como se vê, os resultados da NEP para a indústria foram muito fracos.

Para a capacitação dos trabalhadores e a organização industrial, Lenin apoiava a utilização das técnicas de trabalho capitalistas: “A idéia de que podemos edificar o comunismo com as mãos de puros comunistas, sem a assistência de técnicos burgueses, é infantil... O socialismo não pode ser edificado sem aproveitar a herança da cultura capitalista”²⁴. Na verdade, Lenin sabia da falta de capacitação dos operários russos. Dessa forma, pôs em prática a concessão do uso de benefícios e prêmios de produtividade.

*O russo é mau operário, em comparação com os dos países mais adiantados – acentuou Lênin, em 1918, em termos desagradáveis mas verídicos; e embora ele também soubesse as razões históricas daquele atraso, nem por isso deixou de sugerir uma série de medidas drásticas, seguindo linhas que se tornariam costumeiras na história posterior da URSS: a responsabilidade pessoal dos funcionários e chefes dos serviços deveria ser permanentemente destacada, para que eles não se escudassem por trás de corporações anônimas; as quotas de produção por peças e o sistema Taylor deveriam ser experimentados para estimular a competição. As cotas de produção por peças foram efetivamente adotadas em 1918; mas essa e outras medidas semelhantes – prêmio, rações preferenciais – de apelo aos interesses pessoais e individualistas só vieram surtir pleno resultado com a NEP.*²⁵

Assim, não só a população russa começava a ver distante um regime socialista na nova União Soviética, como os outros países, diante dos resultados da NEP, davam como fracassada a Revolução Bolchevique. Todavia, a posição de Lenin se voltava para a necessidade da industrialização russa e a certeza de que esta seria uma fase transitória. Dessa forma, escreveu no *Pravda*, em 31 de outubro de 1921:

*O interesse individual promoverá o desenvolvimento da produção, e precisamos antes de mais nada desenvolver a produção a todo custo... Não repousando diretamente sobre o entusiasmo, mas com o valor do entusiasmo nascido da grande revolução e com base no interesse individual, na vantagem pessoal, e nos princípios do bom negócio, deveis meter mãos à obra, neste país de pequenos camponeses, para a construção de ligeiras pontes que conduzam ao socialismo passando pelo capitalismo de Estado.*²⁶

Além da falta de confiança por parte da população, a partir de 1923 os problemas econômicos e sociais se agravaram. A tensão entre agricultura e

²³ Idem, p. 237.

²⁴ LENIN, V.I. *apud* HILL, C. *op. cit.*, p.152.

²⁵ HILL, C. *op. cit.*, p.151.

²⁶ LENIN, V.I. *apud* HILL, C. *op. cit.*, p. 152.

indústria era crescente, e a diferença entre os níveis de preços de produtos agrícolas e industriais aumentava a cada dia. É o que se vê dos dados abaixo:

Em outubro, os preços a varejo e por atacado dos produtos industriais são 171% e 187% maiores dos que os de 1913; a percentagem dos produtos agrícolas é respectivamente de 49% a 58%. Ao contrário das crises anteriores que, desde 1917, haviam sido crises de penúria, os armazéns apresentavam-se agora abarrotados e a colheita deixa um importante excedente de produtos agrícolas. A crise, portanto, não é causada por uma insuficiência da produção, mas pela impossibilidade de garantir a troca dos produtos industriais e agrícolas.²⁷

A crise econômica foi seguida pela diferenciação das classes sociais, exatamente o que o novo regime comprometeu-se a combater. O aluguel de terras e de mão-de-obra pelos camponeses permitia a formação de uma nova burguesia rural.

Além dos problemas internos, a URSS, que procurava restabelecer relações com o resto do mundo com o objetivo de atrair capitais estrangeiros, viu-se novamente isolada. Embora houvesse o reconhecimento do governo por parte das potências capitalistas, as guerras de intervenção estrangeira deixavam claro que não haveria qualquer apoio, principalmente após a derrota da revolução na Alemanha, em 1923, que tornava improvável a perspectiva de sucesso de revoluções socialistas em outros países europeus.

Diante do quadro de crise econômica e do avanço da diferenciação social, era evidente que, para a implantação do socialismo, novas medidas precisavam ser tomadas, com o objetivo de recuperar o curso das transformações sociais prometidas pela Revolução.

A NEP permitira reorganizar a agricultura, reconciliar os camponeses com o regime, pôr novamente em funcionamento parte da indústria; suscitara, porém, a reconstituição de uma classe rural abastada e de uma burguesia, composta em parte por membros das antigas classes dirigentes, cujo papel na vida econômica se tornava cada vez mais essencial. Não só o socialismo ainda não estava consolidado, como se esboçava uma contra-ofensiva do regime destruído, enquanto a classe operária que fizera a Revolução e constituía seu melhor defensor era, de longe, a menos favorecida pelo sistema econômico; finalmente a indústria pesada, condição necessária à edificação de uma sociedade socialista independente e próspera, não podia, dentro do quadro da NEP, progredir de forma apreciável e rápida, sobretudo com a falta de capitais.²⁸

Como se não bastassem os problemas, em maio de 1922 Lenin sofreu um ataque que o incapacitou por várias semanas, dando início a uma enfermidade longa e fatal. Após uma breve recuperação, voltou ao trabalho, mas, por recomendações médicas, foi afastado novamente no mês de dezembro. Diante

²⁷ CROUZET, M. *op. cit.*, v. 16, p. 238.

²⁸ *Idem*, p. 241.

do quadro de saúde de Lenin, era esperado que surgisse, entre os integrantes do partido, um possível sucessor para o comando dos bolcheviques. Entre eles, destacavam-se Stalin e Trotsky, rivais no plano pessoal e político. No campo político, Trotsky aguardava a vitória das revoluções socialistas em países vizinhos, preconizando que a sobrevivência do socialismo soviético dependia do seu sucesso internacional. Stalin acreditava na consolidação da revolução somente na URSS, defendendo a imediata industrialização do país para que se igualasse às nações capitalistas.

A questão sucessória modificou profundamente as relações de Lenin com Stalin e Trotsky. Este último, crítico de Lenin antes da Revolução, tornou-se então seu aliado e o mais provável seguidor de suas idéias e práticas; Stalin, que apoiara Lenin desde antes da Revolução, ajudando-o no exílio e nas lutas contra as ameaças de contra-revolução, agora representava um perigo para a consolidação do regime.

Com efeito, a personalidade de Stalin era, para Lenin, um obstáculo ao triunfo da ideologia bolchevique, tornando-se uma grande preocupação. Na verdade, “*Lênin podia ver que Stálin estava emergindo como seu mais provável sucessor e então ditou secretamente um testamento em que exigia sua demissão*”²⁹. Esse testamento, porém, não foi suficiente para afastar Stalin do poder, já que as incertezas e rivalidades quanto à sucessão eram ofuscadas pela crise crescente. Finalmente, em meio a um quadro de gravíssima crise econômica, Lenin morreu em 21 de janeiro de 1924, antes de assegurada na URSS a vitória da nova ordem social. A partir de então, a luta poder entre Stalin e Trotsky podia ser vista por meio das declarações de ambos quanto à fidelidade a Lenin. Na verdade, ambos passaram a tentar comprovar seu comprometimento com o regime. Nessa disputa, Stalin foi mais persuasivo, prestando homenagens constantes a Lenin, além de fazer freqüentes proclamações de seus escritos.

*Stalin abstivera-se, calculadamente, de revelar suas ambições. Numa sessão comemorativa do Congresso dos Sovietes (...) às vésperas do funeral, o tributo de Stalin distinguiu-se de seus colegas por uma nota fervorosa de dedicação e adoração, ainda pouco comum no vocabulário marxista ou bolchevique: “nós comunistas” eram os discípulos humildes e leais, comprometidos com a realização de todas as instruções do mestre morto. Duas decisões notáveis foram tomadas. A primeira foi rebatizar Petrogrado com o nome “Leningrado”. (...) A segunda foi fortalecer o partido por um recrutamento em massa de “trabalhadores das fábricas”, que recebeu o nome de “recrutamento Lênin”.*³⁰

Contribuindo também para o sucesso de Stalin, uma estranha enfermidade, não diagnosticada, afligiu Trotsky nesse período. A doença o impedia de reagir às acusações contra ele. Por outro lado, havia ainda a vinculação de sua figura ao militarismo, imagem construída durante a guerra civil, quando obteve enorme sucesso como comandante do Exército Vermelho. Essa imagem fez com que os trabalhadores duvidassem de sua lealdade à classe operária.

²⁹ Idem, p.61.

³⁰ Idem, p. 68.

Diante da crise, a população ansiava por medidas que a beneficiassem de alguma forma. Isso permitiu que Stalin chegasse ao poder em 1924, pois suas proclamações iniciais propunham o abandono da idéia de socialismo mundial, uma vez que, para ele, não havia esperança para a revolução socialista em países da Europa conservadora. Seu discurso passou a ser claramente nacionalista, afirmando que o proletariado russo seria um exemplo para o mundo. Por outro lado, é preciso assinalar que Stalin acreditava na necessidade de industrialização para assegurar a independência econômica do país. *“Agora o planejamento deveria tornar-se global, para a economia como um todo. Um novo período se havia iniciado. A questão já não era se a industrialização era necessária, mas como se industrializar”*³¹.

O processo de industrialização soviético (1928-1945): os Planos Quinqüenais

A partir de 1928, em busca da auto-suficiência e da reestruturação econômico-social, a NEP foi abandonada, e o governo soviético adotou os Planos Quinqüenais para *“assegurar a independência econômica do país, o desenvolvimento da criação dos meios de produção, e a formação de reservas para a movimentação econômica”*³². Coincidentemente, no ano seguinte, o mundo capitalista entraria numa profunda crise econômica, caracterizada pela superprodução, pelo subconsumo e pela especulação. Os países capitalistas viam o otimismo dos anos posteriores à Primeira Guerra desaparecer do dia para a noite. A crise foi sentida inicialmente nos Estados Unidos e logo se espalhou por todo o mundo capitalista, provocando altas taxas de desemprego, grandes quedas no Produto Interno Bruto e a falência de várias indústrias e bancos. A crise, todavia, não atingiu a URSS. Como ressaltou Eric Hobsbawm,

*O trauma da grande depressão foi realçado pelo fato de que um país que rompera clamorosamente com o capitalismo pareceu imune a ela: a União Soviética. Enquanto o resto do mundo, ou pelo menos o capitalismo liberal ocidental, estagnava, a URSS entrava numa industrialização ultra-rápida e maciça sob seus novos Planos Quinqüenais.*³³

Assim, enquanto no início da década de 1930 os países capitalistas sofriam com a depressão, a URSS, vendo-se isolada, promovia uma intervenção sem precedentes do Estado na economia, mediante os Planos Quinqüenais. *“Foi a primeira vez que um Estado empreende deliberadamente, em época de paz, o controle e a reorganização do conjunto de seu sistema econômico, dando assim um exemplo que muitas nações imitaram”*³⁴.

³¹ CARR, E.H. *op. cit.*, p. 53.

³² Idem, p. 103.

³³ HOBBSAWM, E.J. *A era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 100.

³⁴ CROUZET, M. *op. cit.*, v. 16, p. 247.

Os Planos Quinquenais foram postos em prática com o objetivo de edificar o socialismo e de transformar a União Soviética numa potência econômica.

*O primeiro plano posto em vigor no início de 1928 abrange os cinco anos até o fim de 1932. O segundo vai de 1933 a 1937. O terceiro será interrompido, durante sua execução, pela guerra em 1941. Os três planos têm um objetivo comum: dotar a Rússia de uma poderosa indústria pesada. (...) Trata-se de garantir a independência e a segurança da União Soviética.*³⁵

O primeiro Plano Quinquenal, posto em prática em 1928, deu início à industrialização e à coletivização dos campos soviéticos. A crença de Stalin do “socialismo num só país” levou-o a concentrar esforços na indústria pesada, nos transportes, na mecanização e na coletivização da agricultura, além de procurar desenvolver novas fontes de energia³⁶. Para isso, valia-se da mecanização do trabalho, da extensão do treinamento e da especialização da mão-de-obra. O Plano previa que a produção soviética dobrasse. “Foi preciso, portanto, buscar os meios indispensáveis à construção de uma indústria poderosa exclusivamente nos recursos internos e operar a transformação da economia numa verdadeira autarcia”³⁷.

A coletivização dos campos foi um processo muito difícil, em virtude da enorme resistência dos donos de terra. Assim, em alguns casos, foi feita de maneira forçada. “Confiscam-se as suas propriedades e os antigos proprietários são adstritos ao trabalho assalariado ou coletivo. Em toda a Rússia, da Europa à Ásia, os camponeses, por bem ou por mal, vêem-se obrigados a entrar na coletividade”³⁸.

Os objetivos do Primeiro Plano Quinquenal foram alcançados e “os resultados no primeiro ano, que ultrapassaram as previsões, provocaram tal otimismo que se pretendeu apressar o ritmo de execução do plano, lançando a fórmula pela realização (...) em quatro anos”³⁹. Era o início do triunfo do socialismo soviético e da transformação de um país quase que totalmente agrário numa potência industrial, exatamente “numa época em que o comércio mundial caiu 60% em quatro anos”⁴⁰.

O Segundo Plano Quinquenal, posto em prática a partir de 1933, diferenciava-se do primeiro pela distribuição dos investimentos em todos os setores da economia, e não somente dirigidos para os meios de produção. Sua realização atingiu 102%. Assim, os dois primeiros Planos Quinquenais transformaram um país atrasado numa grande potência econômica, provocando abalos na estrutura da sociedade⁴¹.

³⁵ RÉMOND, R. *O Século XX, de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Cultrix, 1974, p. 81.

³⁶ Idem, p. 81.

³⁷ CROUZET, M. *op. cit.*, v. 16, p. 243.

³⁸ Idem, p. 81.

³⁹ Idem, p. 244.

⁴⁰ HOBBSBAWM, E.J. *op. cit.*, p. 99.

⁴¹ Idem, *ibidem*.

De fato, embora ainda houvesse desigualdade entre os diversos setores econômicos, o crescimento industrial alcançado trazia o otimismo necessário para que fosse levado adiante o Terceiro Plano Quinquenal. Ao contrário das altas taxas de desemprego registradas em todos os países europeus, a economia soviética operava em pleno emprego. Dessa forma, em 1938 implementou-se o Terceiro Plano Quinquenal, que, no entanto, foi interrompido pela Segunda Guerra Mundial.

No momento em que o ataque alemão mergulhou a URSS na Segunda Guerra Mundial, a industrialização já era um fato consumado e a coletivização agrícola chegara, praticamente, a termo; o comércio e a indústria particulares foram eliminados e todas as relações de poder industrial estavam subvertidas; a União Soviética tornou-se a terceira potência econômica do mundo e a segunda da Europa.⁴²

Esse era o quadro soviético no início da Segunda Guerra Mundial: após a revolução socialista, a Rússia havia passado da condição de uma economia marginalizada dentro do cenário europeu para a segunda potência industrial mundial. Os dados abaixo são bastante esclarecedores a respeito do crescimento proporcionado pelos Planos Quinquenais:

De 1929 a 1940, a produção industrial soviética triplicou, no mínimo dos mínimos. Subiu de 5% dos produtos manufaturados do mundo em 1929 para 18% em 1938, enquanto no mesmo período a fatia conjunta dos EUA, Grã-Bretanha e França caía de 59% para 52% do total do mundo. E mais, não havia desemprego. Essas conquistas impressionaram mais os observadores estrangeiros de todas as ideologias, incluindo um pequeno, mas influente fluxo de turistas sócio-econômicos em Moscou em 1930-5.⁴³

Paralelamente aos esforços para implementar os Planos Quinquenais, o governo promoveu também uma conscientização da população soviética quanto à necessidade de sua defesa.

O exército vermelho é aumentado; de novo se reverenciam os valores militares e patrióticos que o comunismo, em sua experiência inicial, talvez se houvesse apressado demais em condenar como valores do passado. Restabelece-se a disciplina, reaparecem as distinções de grau, como reaparecem os sinais de respeito aos superiores no exército, aos valores familiares. Assiste-se a uma restauração limitada e condicional, de sentimentos julgados indispensáveis à grandeza e à segurança da experiência socialista.⁴⁴

⁴² THOMPSON, D. *Pequena história do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, p. 245.

⁴³ Idem, p. 100.

⁴⁴ RÉMOND, R. *op. cit.*, p. 81.

Com efeito, no período posterior à Primeira Guerra Mundial, diversos países europeus sofreram com graves crises econômicas. Essas crises afetaram o ânimo da população, criando um terreno fértil para a disseminação de soluções políticas extremadas. Dessa forma, movimentos nacionalistas nasceram e germinaram ao longo da década de 1920, de que o fascismo italiano e o nazismo alemão são os exemplos mais acabados. O nacionalismo, a militarização e o expansionismo desses regimes levariam ao desencadeamento da Segunda Guerra Mundial. Todavia, é interessante notar que as relações alemãs e soviéticas antes da guerra foram, durante algum tempo, pacíficas e mesmo benéficas para ambas.

*A Alemanha firmou acordos secretos com a União Soviética que permitiram à Wehrmacht (Forças Armadas Alemãs) fazer testes com novos armamentos e treinar algumas de suas unidades em território soviético – isso porque o Tratado de Versalhes proibia o rearmamento da Alemanha.*⁴⁵

Assim, em 1939, quando o exército alemão iniciava as ofensivas para anexar territórios, a URSS, surpreendentemente, ainda mantinha relações com o governo de Hitler. *“Em 23 de agosto de 1939, os ministros das relações exteriores da União Soviética e da Alemanha, Molotov e Ribentropp, respectivamente, assinaram, sob o olhar de Stalin, o Pacto de Não-Agressão Nazi-Soviético”*⁴⁶.

As razões que levaram a Alemanha a assinar o acordo podem ser encontradas em seu grande interesse pelo território polonês, pois *“na época a Polônia dividia o território alemão, a reivindicação da Alemanha era de ter o direito de livre passagem ligando a Prússia Oriental ao resto do território alemão”*⁴⁷. Dessa forma, Hitler via como conveniente uma aliança com Stalin e, *“para a estratégia da União Soviética, o protocolo secreto que garantia a anexação de parte do território polonês facilitava a transformação dos Países Bálticos (Lituânia, Estônia e Letônia) em repúblicas soviéticas”*⁴⁸.

Portanto, os governos alemão e soviético, que se viram isolados do resto do mundo por diferentes razões e circunstâncias, viam, um no outro, a oportunidade de benefício. Assim se manifestou Ribentropp: *“Não há reais conflitos de interesses entre a Alemanha e a Rússia (...) Como amigos, os dois países conheceram a prosperidade, como inimigos, porém, só dificuldade”*⁴⁹.

No entanto, a invasão alemã da Polônia levou a guerra à França e à Grã-Bretanha, países que haviam firmado compromissos de ajuda aos poloneses. E após dar um ultimato a Hitler, que não foi sequer respondido, as duas nações não viram outra alternativa além de declarar guerra à Alemanha. Começava, assim, a Segunda Guerra Mundial, que muito se diferenciaria da Primeira, pois,

⁴⁵ TOTA, A.P. Segunda Guerra Mundial In: MAGNOLI, D. (org.). *História das guerras*. São Paulo: Contexto, 2006, p. 359.

⁴⁶ Idem, p. 363.

⁴⁷ Idem, ibidem.

⁴⁸ Idem, ibidem.

⁴⁹ RIBENTROPP *apud* SHIRER, W.L. *Ascensão e queda do III Reich*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 2, p. 328.

além de interesses políticos e econômicos, havia também conflitos ideológicos. “A Segunda Guerra Mundial teve como característica determinante o fato de que os países em conflito visavam pretensões ilimitadas. Em outras palavras, tinham como objetivo a submissão absoluta do adversário”⁵⁰.

Dessa forma, e como o projeto alemão era, na verdade, expansionista, Hitler voltou-se para a URSS, que foi atacada sem prévia declaração de guerra. Ao ver seu território invadido, a população, em parte devido ao nacionalismo, em parte incentivada pelo governo, lançou-se numa campanha sem precedentes em defesa da pátria e do regime.

*Stalin fez uma famosa declaração, transmitida por toda a União Soviética. Ele lembrava que o país havia sido atacado traiçoeiramente e que o inimigo era cruel e pretendia transformar os russos em escravos. Por isso, pedia que resistissem aos invasores e, se não pudessem resistir, que se retirassem levando todos os seus pertences. E, se isso também não fosse possível, tudo que pudesse ser usado pelos nazistas deveria ser destruído. Era a deflagração da “estratégia de terra arrasada”.*⁵¹

A Segunda Guerra Mundial ficou conhecida pelo povo soviético como a “Grande Guerra Patriótica”, e foi considerada uma guerra de defesa, não só do território soviético, mas do próprio Estado. Por outro lado, o rompimento de Hitler com Stalin provocaria a união mais improvável em diferentes circunstâncias: a aliança da URSS com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos para assegurar a derrota do nazi-fascismo.

Em 1942, os exércitos alemães haviam atingido Moscou e Stalingrado. Todavia, a resistência era feroz. “No mesmo ano, os soviéticos cercaram o poderoso exército alemão que atacava Stalingrado, obrigando-o a capitular em fevereiro de 1943. Essa vitória pôs fim ao mito da invencibilidade alemã e representou o início de violenta contra-ofensiva soviética”⁵². A participação da URSS foi, portanto, crucial para a vitória das forças aliadas. A resistência do Exército Vermelho e a firmeza de Stalin em conduzir as forças de defesa garantiram a derrota alemã, deixando claro que, além de ter se tornado uma potência industrial, a URSS possuía também uma grande força militar.

Com o fim da guerra, os países vitoriosos voltaram a atentar para as suas diferenças. A demonstração de crescimento econômico soviético durante os Planos Quinquenais e de força militar durante a Segunda Guerra deixaram a URSS em evidência. Nações que ainda não haviam alcançado seu desenvolvimento industrial e não tinham nenhuma independência econômica podiam refletir sobre soluções sob uma ótica socialista. Além disso, “nos países da Europa ocidental, os movimentos de resistência à ocupação tinham produzido fortes partidos comunistas; os sacrifícios e as vitórias do Exército Vermelho tinham conquistado grande prestígio e admiração”⁵³.

⁵⁰ TOTA, A.P. *op. cit.*, p. 357.

⁵¹ Idem, p. 371.

⁵² AQUINO, R.S.L. *et al.*, *op. cit.*, parte IV, p. 297.

⁵³ THOMPSON, D. *op. cit.*, p. 166.

Não só na Europa, mas também em diversos países do Ocidente, os partidos comunistas ganharam força após 1945. Assim, depois da guerra, além do crescimento e do prestígio soviéticos, houve também o aumento de seu poder político. A expansão de suas relações com diversos países da Europa, quase inexistentes antes da Segunda Guerra, crescia. As políticas adotadas por Stalin nos últimos anos eram muito bem vistas pelas nações da Europa Oriental, que passaram a adotar medidas semelhantes.

*A União Soviética substituiu a Alemanha como maior parceiro econômico dos países da Europa oriental. Sob sua direção e controle, planejaram uma economia mais equilibrada e objetivaram expandir as indústrias pesadas e melhorar os métodos agrícolas. A coletivização da terra e o trabalho agrícola em grupos substituíram o velho sistema do senhor de terras e do camponês. A potência do Exército Vermelho (...) em 1945 garantiu uma orientação favorável aos soviéticos, tanto economicamente como politicamente.*⁵⁴

O crescimento do prestígio soviético foi proporcional ao desenvolvimento norte-americano no mesmo período. Assim, nos anos posteriores à guerra, Estados Unidos e URSS, com sistemas econômicos e regimes políticos completamente diferentes, acumulavam forças a cada dia. No entanto, a posição de potência industrial e militar soviética causava preocupação, não só para o governo, mas também para a população norte-americana. Os Estados Unidos, que haviam construído seu poder com base no sistema capitalista, viam no comunismo soviético uma ameaça.

De fato, havia, tanto nos Estados Unidos como nos países europeus, a preocupação com o aumento do prestígio soviético e com o crescimento de partidos comunistas em várias nações. De outro lado, a URSS via com reservas a hegemonia econômica norte-americana. Porém, a necessidade de reconstrução do país e de dar continuidade ao desenvolvimento interno eram prioritários. Para os Estados Unidos, na condição de potência mundial, o maior interesse “*não era a acadêmica ameaça de dominação mundial comunista, mas a manutenção de uma supremacia americana concreta*”⁵⁵. E também a demonstração de seu poder e da importância do regime capitalista, não só para o mundo, mas para a própria população. Conforme salientou Eric Hobsbawm,

*(...) o governo soviético, embora também demonizasse o antagonista global, não precisava preocupar-se com ganhar votos no Congresso, ou com eleições presidenciais e parlamentares. O governo americano precisava. Para os dois propósitos, um anticomunismo apocalíptico era útil, e, portanto, tentador (...) Um inimigo externo ameaçando os Estados Unidos não deixava de ser conveniente para governos americanos que haviam concluído corretamente que seu país era agora uma potência mundial.*⁵⁶

⁵⁴ Idem, p. 167.

⁵⁵ HOBBSAWM, E.J. *op. cit.*, p. 234.

⁵⁶ Idem, p. 232.

Essa postura norte-americana levaria ao endurecimento da URSS, que passou a se preparar para enfrentar uma guerra contra o Ocidente capitalista a qualquer momento. Assim, as preocupações com o aparato militar tornaram-se prioridade durante o período da Guerra Fria.

As mudanças da tecnologia militar modificam as relações de força. Os Estados Unidos possuem a bomba atômica desde o verão de 1945, e esse monopólio lhes confere uma situação excepcional. Não tarda, porém que a Rússia anule o avanço norte-americano fabricando, por seu turno, a bomba A. Os Estados Unidos, contudo, retomam o avanço inventando a bomba termonuclear.⁵⁷

A necessidade de manter sua indústria bélica equiparada, em termos tecnológicos, à norte-americana, levaria a URSS a reduzir os investimentos voltados para o desenvolvimento econômico, o que se tornaria extremamente prejudicial à economia nos anos seguintes. De fato, depois da guerra, era evidente a necessidade de o governo restabelecer o crescimento econômico conseguido nos anos anteriores ao conflito. Mas, nesse contexto, surgiu também a necessidade de defender seu território e seu regime. A existência de um mundo bipolar não era a questão mais preocupante para os governantes soviéticos, mas sim o fato de que, dentro dessa divisão, a URSS representava a liderança de um dos lados. Era claro que em qualquer demonstração ofensiva que os países capitalistas decidissem fazer, seria a URSS seu alvo principal.

Dessa forma, o país, com o objetivo de manter igualdade diante da perspectiva de uma guerra entre os mundos capitalista e socialista, deu início à corrida armamentista, desenvolvendo o seu poder militar. Este cenário configuraria a chamada Guerra Fria, que, até o fim da década de 1980, moldaria os rumos da política externa e da própria política econômica soviética, levando-a, como se veria mais tarde, ao colapso.

Referências bibliográficas

AQUINO, R.S.L. *et al. História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais*. Rio de Janeiro: Record, 1999, partes III e IV.

CARR, E.H. *A revolução russa de Lenin a Stalin (1917-1929)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CROUZET, M. A época contemporânea: o mundo dividido. In: CROUZET, M. (org.) *História geral das civilizações*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1958, v. 16.

DEUTSCHER, I. *A revolução inacabada*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HILL, C. *Lenin e a revolução russa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

HOBBSBAWM, E.J. *A era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

⁵⁷ RÉMOND, R. *op. cit.*, p. 152.

- _____. *A era dos Impérios: 1875-1914*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FERRO, M. *A revolução russa de 1917*. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- KOCHAN, L. *Origens da Revolução Russa: 1890-1918*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- LENIN, V.I. *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982.
- RÉMOND, R. *O Século XX, de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Cultrix, 1974.
- SHIRER, W.L. *Ascensão e queda do III Reich*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 2.
- THOMPSON, D. *Pequena História do Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- TOTA, A.P. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, D. (org.) *História das Guerras*. São Paulo: Contexto. 2006.
- TROTSKY, L. *História da revolução russa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, 3 v.
- WEB, S.; WEB, B. *URSS: uma nova civilização*. Rio de Janeiro: Editorial Calvino, 1945.

Estados falidos e armas de destruição em massa: a conjunção ideal para as organizações terroristas?

*Gisele Novas do Nascimento**

Resumo: Os atentados terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001 alteraram a prioridade da agenda internacional para a segurança. A anterior percepção de que somente os Estados estariam aptos a produzir e utilizar armas de destruição em massa foi eliminada após esses atentados e o recebimento de correspondências contendo antraz. A partir daquele momento, percebeu-se que uma força transnacional era capaz de utilizá-las e, para tal, deveria obtê-las de alguma maneira. A produção desse tipo de armas, por parte das organizações terroristas, consistiria em uma destas possibilidades. E os Estados que apresentassem um certo grau de falência em suas instituições – governo local, Forças Armadas, força policial, Judiciário ou serviços civis – seriam passíveis de abrigar produções de alguns desses tipos de armas, com ou sem o consentimento das autoridades locais, e apesar das medidas de contra-proliferação e de segurança existentes no Sistema Internacional.

Palavras-chave: Estados falidos; organizações terroristas; armas de destruição em massa; segurança internacional.

Introdução

O século 21 despontou, no cenário internacional, com os atentados terroristas que ocorreram no dia 11 de setembro de 2001, em território norte-americano, os quais transformaram a prioridade da agenda internacional da área econômico-comercial para a de segurança. Naquele momento, uma força transnacional se mostrou presente para o mundo e também promoveu investidas com um tipo de arma não-convencional: uma bactéria de nome científico *Bacillus anthracis*. E a questão das armas de destruição em massa ressurgiu, com intensidade, no Sistema Internacional. A nova percepção era de que as armas químicas e/ou biológicas já não mais consistiriam em exclusividade dos Estados.

Mas de onde poderiam advir estas armas, tão destruidoras, que estariam em mãos das organizações terroristas? A especialista em terrorismo Jessica Stern

* **Gisele Novas do Nascimento** é graduada em Relações Internacionais pela Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP). Este artigo tem como base sua monografia de conclusão de curso, desenvolvida sob orientação do professor Gunther Rudzit, e selecionada para publicação na forma de resumo.

mencionou a possibilidade de “Estados falidos” oferecerem “facilidades” para a produção de armas químicas, por parte das organizações terroristas, como no caso do Sudão. Graham Allison mencionou a possibilidade de furto ou roubo de armas dos arsenais nucleares russos. Charles Ferguson e o especialista em Oriente Médio Walid Phares afirmaram a existência de três possibilidades: de furto ou roubo; de aquisição; ou, então, a possibilidade de produção destas armas por parte das organizações terroristas. Este trabalho se ateve à última possibilidade mencionada, que consiste na produção de armas de destruição em massa por parte dessas organizações. Apesar do comprometimento internacional dos Estados com Tratados, Convenções e Regimes Internacionais relacionados ao tema, há Estados que apresentam condições favoráveis para uma respectiva produção por parte dos terroristas.

Além das medidas internacionais de contra-proliferação mencionadas, aliadas às medidas de segurança – que envolvem, dentre outros, um cerco aos recursos financeiros de tais organizações –, há outros esforços internacionais, a fim de obter um maior comprometimento dos Estados e de atores não-estatais do Sistema Internacional, os quais minimizam os riscos de uma produção dessa natureza.

É importante ressaltar que os Estados que desfrutam de uma certa estabilidade no Sistema Internacional apresentam melhores e mais rápidas respostas, concernentes às intervenções em eventuais instalações de produção de armas de destruição em massa clandestinas dentro de suas fronteiras, do que os Estados que se apresentam em uma situação de falência nas suas instituições. Devido à falência de algumas delas, ou de todas as instituições, pautadas pela fraqueza e pela existência de corrupção em significativas esferas do governo, são incapazes de manter o controle do território, ou sequer de promover uma rápida ação de intervenção nestas instalações. Portanto, a possibilidade de produção de determinadas armas de destruição em massa por parte das organizações terroristas, ainda que remota, é exequível. E a participação desses “Estados falidos” pode ser expressiva, ou não, dependendo do grau de falência de suas instituições. Eles são passíveis de abrigar produções de alguns desses tipos de armas, com ou sem o consentimento das autoridades locais, ou mesmo com ou sem a “ajuda” das mesmas.

Com base nos estudos realizados ao longo do trabalho, pôde-se efetuar algumas considerações. De fato, existe a possibilidade de as organizações terroristas efetuarem a produção de armas químicas e/ou biológicas e toxinas nos “Estados falidos”. Mas, se as organizações terroristas estiverem fundamentadas na religião, como é o caso da al-Qaeda, a possibilidade de produção desse tipo de arma estará restrita às armas químicas. Em nenhuma situação seria possível efetuar a produção de armas nucleares por parte destas organizações.

1. A transição do 11 de setembro de 2001

O Sistema Internacional, com os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, ficou permeado por muitos questionamentos no Ocidente.

Algumas das perguntas eram: quem são esses homens capazes de matar tantas pessoas em nome da religião? Como eles surgiram? Que outras armas poderiam ser utilizadas, além de transformar modernas aeronaves em instrumentos de destruição? Como poderiam ter acesso a estas armas?

Com enfoque na Segurança Internacional, efetuar-se-á um breve panorama histórico do momento de transição do 11 de setembro de 2001. A presença de dois atores do Sistema Internacional – Estados e forças transnacionais – e a relação dos mesmos com as armas de destruição em massa foram significativos no período em questão.

1.1. Panorama do período e a segurança internacional

O equilíbrio de poder imposto pelos Estados Unidos e URSS, durante a Guerra Fria, possibilitou diversas alianças inter-estatais. De um lado, havia o bloco capitalista defendendo a sua ideologia; e, de outro, o bloco comunista fazendo o mesmo. No entanto, em meio a este cenário, havia um outro conflito acontecendo em segundo plano, entre Iraque e Irã, entre sunitas e xiitas, segundo o especialista em Oriente Médio Walid Phares. Para os atores deste segundo conflito, tanto os Estados Unidos quanto a URSS eram considerados “infiéis” e seus “inimigos”. O bloco ocidental representava o inimigo ideológico-cultural e o bloco soviético representava o inimigo ideológico-religioso, segundo o autor. Mas a prioridade máxima consistia em combater, naquele momento, o inimigo ideológico-religioso. Desta maneira, surgiu a denominada Primeira Jihad Islâmica, composta de uma coalizão entre os wahabi salafis sauditas e a Irmandade Muçulmana dos Sunitas Salafis, em apoio ao bloco ocidental, a qual se posicionaria contra o inimigo soviético no Afeganistão. A estratégia da Arábia Saudita era a de penetrar e de exercer influência no Ocidente por meio da participação nesta coalizão. Assim, ampliaria os seus relacionamentos internacionais e, em troca, utilizaria os recursos financeiros e o petróleo em benefício do bloco norte-americano, tornando-se mais bem posicionada no mundo político ocidental, de acordo com o mesmo autor.

Por outro lado, os xiitas do Estado do Irã se recusaram a fazer alianças com “infiéis [sunitas] para combater outros infiéis”. Estes adotaram a estratégia do “Superpoder agora!”, ou seja, obter o poder necessário para o Estado iraniano, sem a dependência do poder norte-americano, para exercer influência no Sistema Internacional. Para tanto, utilizaram-se dos preceitos da revolução khomeinista, a qual ensinava transformar o Estado iraniano em um grande Estado Islâmico Jihadista xiita. Para isso, seriam necessários o desenvolvimento da força militar do Estado e o desenvolvimento de armas estratégicas (químicas e biológicas) em uma primeira etapa para, posteriormente, desenvolver as armas nucleares, de acordo com o especialista Walid Phares.

Os wahabis salafis sauditas convocaram a “World Wide Jihad”, na qual islâmicos sunitas de diversas partes do mundo foram recrutados e treinados para interceder no Afeganistão; como consequência, os *mujahidim* (ou seja, o movimento de resistência do Afeganistão) se tornaram islâmicos radicais e,

posteriormente, transformar-se-iam na base de apoio do regime Taliban; mais tarde, ofereceriam suporte à al-Qaeda, segundo o autor. Desta maneira, o primeiro inimigo, a URSS, foi vencido e destruído no território do Afeganistão. Naquele momento, o outro “infiel” – os Estados Unidos e o bloco ocidental – deveria ser destruído também, na concepção destes jihadistas. Assim, deu-se início, segundo o autor, à Segunda Jihad Islâmica, com o fim da Guerra Fria. A diferença, neste momento, consistia na percepção adquirida por esses fundamentalistas islâmicos sunitas com a vitória. Como eles foram capazes de vencer a poderosa URSS no Afeganistão, poderiam, também, vencer o outro inimigo. Eles tinham a certeza de que “Allah estava ao lado deles”, de acordo com Walid Phares. E o Afeganistão, o local da vitória, transformou-se na sagrada “Terra Prometida” destes jihadistas sunitas e, posteriormente, na base de operações da al-Qaeda.

Em 1989 houve a queda do Muro de Berlim, a vitória do capitalismo sobre o comunismo russo, no conflito que se encontrava em primeiro plano. Naquele momento, a percepção internacional era de muito otimismo, segundo Lyndon LaRouche. O cenário internacional havia se transformado no palco das negociações econômicas internacionais. A tão almejada globalização econômica ganhara espaço na agenda internacional, deixando para segundo plano a questão da segurança, ou dos riscos oferecidos pelas armas de destruição em massa, segundo o autor. Esta visão permaneceu até os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Os riscos que se apresentavam ao Sistema Internacional – ou seja, a formação de uma poderosa força transnacional e a possibilidade de utilização de novos tipos de armas de destruição pela mesma – não foram percebidos em meio à euforia econômica. O máximo que se poderia esperar, naquele momento, era a possibilidade de produção e de utilização de armas nucleares por parte dos Estados, e não por parte de forças transnacionais. E, mesmo assim, esta consistia em uma remota possibilidade naquele momento, segundo Molander e Wilson.

No período entre 1993 e 1998, de acordo com Walid Phares, ocorreu a primeira onda de terror internacional contra o antigo inimigo dos jihadistas sunitas, os Estados Unidos e o Ocidente. No período entre 1998 e 2001, ocorreu a segunda onda de terror internacional, segundo o autor, na qual Osama Bin Laden declarou guerra contra a América e contra os judeus. Em setembro de 2001 ocorreram os atentados de grandes proporções no território norte-americano. Estes ocasionaram uma mudança de paradigma concernente à segurança internacional. Os ataques que, anteriormente, eram denominados como “atos criminosos”, passaram para o primeiro plano da agenda internacional como “atos terroristas”, segundo Walid Phares. Naquele momento, a declarada *jihad* contra os ocidentais e seus aliados adquiria um novo formato, com novas armas, e desencadeou novas medidas de segurança como consequência.

De acordo com o especialista Walid Phares, o objetivo destes jihadistas era, agora, o balanço de terror com o Ocidente, por meio das armas de destruição em massa. Eles estavam interessados em armas que pudessem deter os norte-americanos. E, para tanto, deveriam obtê-las de alguma maneira, ou produzi-las.

1.2. O Estado como ator do Sistema Internacional

O Estado, segundo Esther Barbé, é o principal ator do Sistema, ao lado das organizações intergovernamentais (OIGs) e das forças transnacionais. De acordo com a autora, os Estados interagem entre si dependendo dos recursos disponíveis, das habilidades que possuem para mobilizar estes recursos e da capacidade para exercer influência no Sistema Internacional.

A questão a ser discutida consiste no fato de que estes atores têm necessidades próprias e objetivos específicos. No caso do Irã, segundo Walid Phares, o objetivo era transformar o Estado iraniano em um grande Estado islâmico xiita, adotando, como modelo, a antiga URSS da Guerra Fria, a fim de ter a capacidade e a habilidade para enfrentar o poder dos Estados Unidos. Para tanto, de acordo com o autor, eram necessárias a construção de armas nucleares e a produção de armas químicas e biológicas.

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos e a URSS realizaram elevados investimentos em pesquisa e tecnologia para a construção de armas nucleares e efetuaram elevados gastos com a defesa, a fim de possuir uma maior quantidade de recursos disponíveis do que o seu oponente e para exercer maior influência no Sistema Internacional. Desta maneira, segundo Esther Barbé, os Estados se encontram posicionados de acordo com uma certa hierarquia. Há Estados que apresentam maiores recursos e são capazes de exercer maior influência no Sistema Internacional do que outros. Estes últimos podem apresentar um certo grau de falência em suas instituições, comprometendo assim a sua capacidade para influenciar o Sistema, ainda que possuam determinados recursos à disposição. Estes são os denominados “Estados falidos”.

Segundo a organização internacional The Fund for Peace, os indicadores dos “Estados falidos”, dentre eles indicadores sociais, econômicos e político-militares, avaliam o risco de colapso do Estado ou a possibilidade de violência interna em massa. Elevados índices representam elevado grau de falência das instituições locais. As instituições do Estado, analisadas pela organização The Fund for Peace, são: o governo, a força militar, a força policial, o Judiciário e os serviços civis.

Desta maneira, os “Estados falidos” podem oferecer riscos ao Sistema Internacional. Dentre outros, poderiam abrigar instalações para a produção de armas de destruição em massa para as organizações terroristas. Encontram-se classificados como “Estados falidos”, de acordo com o The Fund for Peace, de 2006: o Sudão, ocupando a 1.^a posição; o Iraque (4.^a posição); a Somália; o Paquistão (9.^a posição); o Afeganistão (10.^a posição); a Coreia do Norte (14.^a posição), etc. Alguns destes Estados, considerados como “falidos” de acordo com a classificação, apresentam determinados tipos de armas de destruição em massa; outros vêm efetuando a destruição em cooperação com outros Estados; outros, ainda, insistem em produzi-las.

Segundo o Carnegie Endowment for International Peace, o Paquistão é um Estado que possui armas nucleares, mas não faz parte do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). A Coreia do Norte tem provocado inquietações no Sistema Internacional no que se refere a estas armas. Ela está

classificada como o 14.º “Estado falido”. O Irã, embora esteja classificado como um Estado na linha fronteira entre a falência e a estabilidade, também tem provocado muita inquietação no Sistema no concernente a estas armas. Também de acordo com o Carnegie Endowment for International Peace, a Coreia do Norte, um “Estado falido” que não aderiu à Convenção para a Proibição de Armas Químicas (CWC), é suspeita de possuir armas químicas não-declaradas. Embora o Egito e a Síria não estejam classificados como tal, encontram-se muito próximos desta condição e também não aderiram a esta Convenção. A Etiópia, Myanmar, o Paquistão e o Sudão, segundo o Carnegie Endowment for International Peace, podem estar desenvolvendo programas para a produção deste tipo de armas. Com relação às armas biológicas e toxinas, o Carnegie Endowment for International Peace afirma que a Coreia do Norte pode ter um programa ativo para a produção destas armas. O Paquistão afirma possuir infraestrutura industrial para produzi-las, provocando, portanto, inquietações no Sistema Internacional.

O Centro de Pesquisas Council on Foreign Relations (CFR) vai um pouco mais adiante e afirma que a maior parte dos Estados que poderiam “patrocinar” organizações ou grupos terroristas encontra-se classificada na linha fronteira entre a falência e a estabilidade de acordo com a classificação do The Fund for Peace. E diz que a maior parte dos Estados que poderiam consistir em um refúgio para estes integrantes terroristas encontram-se classificados como “Estados falidos”.

1.3. Organizações terroristas como novos atores do Sistema Internacional

As forças transnacionais, segundo o conceito de Esther Barbé, consistem em todos os fluxos de grupos de interesse, não-governamentais, que possuem a capacidade para exercer influência no Sistema Internacional. Nesta categoria encontram-se as organizações terroristas, denominadas pelo especialista Gunther Rudzit como as “atuais ameaças não-militares”. Alguns elementos facilitaram o surgimento destas forças e o respectivo reconhecimento como expressivos atores do Sistema. Segundo Diana Owen, os avanços tecnológicos, os fatores econômicos globais, a dinâmica social mundial e as condições políticas do pós-Guerra Fria facilitaram o desenvolvimento da infra-estrutura dos meios de comunicação em massa em nível mundial, trazendo novos desafios para a área da segurança internacional.

Audrey Cronin, especialista em terrorismo, afirma que, em virtude do preponderante poder militar e econômico norte-americano, este Estado possui maior facilidade para alcançar os seus interesses e para ampliar a sua esfera de influência em nível internacional. Influência esta que algumas vezes pode provocar um impacto adverso em determinados grupos da sociedade internacional, tais como as organizações terroristas, por questões como a religião ou a ideologia. De acordo com esta especialista, são diversas as motivações que podem conduzir um grupo para ações terroristas, mas, afirma a autora, o terrorismo religioso é particularmente perigoso para a segurança internacional.

Dentre os motivos, pode-se destacar que o não-compartilhamento da mesma crença religiosa é considerado “infidelidade”. Além disso, eles se engajam em um comportamento violento, direta ou indiretamente, a fim de concretizar as mensagens “percebidas” por eles como advindas da divindade. Mas, independentemente da motivação destes grupos e organizações terroristas, estes atores transnacionais têm provocado grande instabilidade no Sistema. No período compreendido entre 1998 e 2003, ocorreu uma diminuição no número de atentados, segundo dados do Departamento de Estado norte-americano, porém houve um aumento na quantidade de vítimas. Portanto, podem estar sendo utilizados métodos mais precisos em respectivos ataques, a fim de provocar mais vítimas.

Desta maneira, a probabilidade da utilização de armas que provoquem cada vez mais destruição tem sido motivo de constante preocupação, particularmente no que se refere à utilização de armas não-convencionais por parte das organizações terroristas. A questão agora consiste em saber como eles poderiam obtê-las. Uma das possibilidades existentes seria, de acordo com a especialista em terrorismo Jessica Stern, o fornecimento por parte dos “Estados falidos”. Segundo a autora, a relação com os governos de determinados Estados poderia se constituir em uma maneira de aquisição, por parte destas forças transnacionais, de armas de destruição em massa. Outra possibilidade seria a de furto ou roubo destas armas de terceiros, sejam eles Estados ou não. E, por fim, a possibilidade de produção pelas próprias organizações terroristas. Este trabalho se ateve a esta última possibilidade.

2. A produção de armas de destruição em massa e as organizações terroristas

O desmantelamento da URSS promoveu o surgimento de novos Estados no Sistema Internacional. Estes contribuíram para uma renovada ênfase na proliferação de armas não-convencionais, pois aumentou a importância de “poderes menores”, principalmente nos Estados que já possuíam armas de destruição em massa, segundo o Relatório RIAC, do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Até o 11 de setembro de 2001 não se cogitava a possibilidade de produção e/ou obtenção destas armas por outros atores do Sistema Internacional que não fossem os Estados. Até aquele momento a percepção que se tinha era de que as armas de destruição em massa somente faziam parte dos interesses dos Estados, e não de outros atores. Segundo o relatório, estes outros atores do Sistema podem utilizá-las como um instrumento de força, além das forças militares de um Estado. E, dentre estes atores, encontram-se as organizações terroristas.

A produção de armas de destruição em massa apresenta desafios de diversas dimensões e naturezas. Para a produção de armas nucleares, por exemplo, um dos maiores desafios consiste na exigência de uma instalação de elevadas proporções e de diferentes graus de complexidade. Em ambos os casos, são necessárias elevadas quantidades de recursos financeiros, o que poderia inviabilizar a produção desta natureza por parte das organizações terroristas, considerando-

se os menores investimentos exigidos para a produção de armas químicas ou biológicas. Mas, ainda mais significativa, e que consiste em um elemento impeditivo no que se refere à produção desse tipo de armas por parte das organizações terroristas, é a necessidade de uma infra-estrutura mínima no local (água, energia), a fim de viabilizar todos os processos da produção. E, considerando-se que tais instalações estariam em território de um “Estado falido”, a ausência ou debilidade desta infra-estrutura no local poderia inviabilizar a produção, dependendo da região em que estivesse instalada.

Aliado ao que foi escrito anteriormente, uma instalação clandestina desta natureza exigiria o funcionamento das instalações dentro do mais absoluto sigilo. Para tal, segundo o Relatório RIAC, do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, haveria a exigência de gastos de 10 a 20 vezes superiores aos que ocorreriam em uma produção oficial. Além do mais, a manutenção em segredo de um complexo tão grande como este, e tecnologicamente tão dispendioso, seria quase impossível de acontecer, em virtude do extremo monitoramento e controle internacional. Uma produção deste tipo seria facilmente localizada e identificada por satélites e instrumentos de segurança internacional.

Outro desafio a ser vencido seria a produção e/ou obtenção de urânio altamente enriquecido e de plutônio. Segundo o RIAC, existe um mercado negro envolvendo esta questão, o que poderia transformar-se em um elemento facilitador para um potencial proliferante. Porém, há uma quantidade mínima deste material nuclear que deveria estar presente no local da produção, o qual deveria ser deslocado de maneira rápida, e com a devida precisão, a fim de não comprometer a reação da cadeia nuclear. Desta maneira, a possibilidade de armazenamento deste material implicaria em aumento das instalações, e este é um material que tem sido motivo de rígidas medidas de segurança e de controle por parte dos Estados. Esta é uma produção que exige uma seqüência de processos técnicos, organizados e precisamente interligados; caso contrário, a produção deste tipo de armas ficaria comprometida. Outro grande desafio a ser enfrentado consiste no sistema de lançamento destas armas, que exige um design de última geração e uma extrema precisão, a fim de atingir o objetivo proposto. Novamente, os fatores custo tecnológico, conhecimento especializado e sigilo poderiam ser comprometidos em virtude das medidas de segurança e de contra-proliferação do Sistema Internacional.

Os investimentos em recursos financeiros necessários para a produção de armas químicas são inferiores aos da produção de armas nucleares, mas superiores aos necessários para a produção de armas biológicas, segundo o RIAC. Os elementos necessários para a produção destes agentes podem ser facilmente encontrados no mercado, embora existam rigorosas medidas regulatórias e de segurança que envolvem uma produção como esta. Grande parte destes agentes e dos equipamentos necessários para a produção apresenta tanto aplicações civis quanto militares, o que implicaria em facilidades para a ocorrência de uma produção desta natureza. A produção de armas químicas envolve a necessidade de utilização de equipamentos resistentes à corrosão, além da exigência de um sistema de ventilação especial, sem os quais os agentes químicos poderiam ser

comprometidos. Estas exigências, porém, poderiam ser ignoradas se fossem excluídos os requisitos de segurança, mas, ainda assim, isso poderia comprometer os agentes se não fossem efetuadas trocas constantes de dutos e equipamentos, caso não atendam às exigências de segurança.

A transformação de indústrias químicas de determinados produtos comerciais civis em uma indústria clandestina de determinados agentes demandaria apenas algumas semanas ou meses, segundo o RIAC. Desta maneira, considerando-se a produção de armas químicas que podem levar até dez anos para serem construídas, segundo o RIAC, tornar-se-ia vantajosa para uma organização terrorista uma produção desta natureza, pois poderia ocorrer em sigilo por um determinado momento, sem que os mecanismos internacionais de monitoramento pudessem identificá-los.

O sistema de dispersão das armas químicas e das armas biológicas é um pouco complexo, segundo o RIAC, pois estes agentes sofrem a influência dos equipamentos e do meio externo durante a fabricação e durante a dispersão dos agentes. Fatores como a temperatura ou a umidade do ar poderiam comprometer estes agentes, principalmente no caso das armas biológicas. Porém, em virtude das facilidades que envolvem a produção destas armas, uma organização terrorista teria condições de efetuar uma produção desta natureza no território dos “Estados falidos”.

A produção de armas biológicas e toxinas, segundo o Relatório RIAC, apresenta mais facilidades do que a produção dos outros dois tipos de armas de destruição em massa. Uma produção deste tipo de armas exige uma infra-estrutura ainda menor do que a produção das outras duas, mais econômica e em curto espaço de tempo, até mesmo se for considerada a produção de grandes quantidades de agentes biológicos. A presença da indústria farmacêutica no local poderia se tornar um elemento ainda mais facilitador, pois a respectiva transformação desta em indústria clandestina seria mais fácil do que nos outros casos, segundo o RIAC. Porém, as necessidades e os cuidados especiais que envolvem o manuseio e a manipulação destes agentes poderiam se transformar em um fator impeditivo para as organizações terroristas de fundamentação religiosa. Em virtude dos elevados riscos de contaminação por estes agentes durante o processo de manuseio, para uma organização terrorista que estiver fundamentada na religião, como é o caso da al-Qaeda, disposta a promover o terror em grande escala e provocar muito impacto no Sistema Internacional, morrer isolado em uma fábrica, infectado por algum vírus por descuido de manuseio, consistiria em morrer de maneira “ingloriosa”. Portanto, a possibilidade de produção deste tipo de armas para este tipo de organização se tornaria muito remota.

Desta maneira, existe a possibilidade de produção de armas químicas e/ou biológicas e toxinas, por parte das organizações terroristas. Mas, se elas estiverem fundamentadas na religião, a possibilidade de produção de armas biológicas e toxinas torna-se remota, e mais vantajosa seria a produção de armas químicas. Em qualquer das opções, faz-se necessário reforçar que são inúmeras as medidas de contra-proliferação e de segurança do Sistema Internacional que envolvem as armas de destruição em massa.

3. Medidas de contraproliferação e de segurança

Faz-se necessário compreender a diferença básica existente entre as organizações intergovernamentais (OIGs) e as organizações não-governamentais (ONGs), segundo a definição de Esther Barbé. A característica principal das primeiras é que estas organizações são formadas pelos Estados e são indispensáveis para garantir a estabilidade do Sistema Internacional. Já as segundas, as ONGs, são compostas por grupos de indivíduos da sociedade civil que se organizam em torno de um objetivo comum. Estas últimas são capazes de exercer influência nos Estados, mas estão classificadas, segundo a autora, como uma força transnacional.

Cada uma destas organizações internacionais, sejam elas governamentais ou não, possui um regime que lhes é característico, ou seja, possui propósitos com os quais se compromete, segue determinados padrões de comportamento, apresenta determinadas responsabilidades que lhes são próprias, tem direitos e obrigações específicos e cada uma tem os seus procedimentos próprios. Como exemplo de um Regime Internacional envolvendo as armas de destruição em massa, pode-se mencionar o Regime de Controle de Tecnologia dos Mísseis, que consiste em uma cooperação entre os Estados para a restrição da proliferação dos mísseis e proibição da tecnologia para os respectivos sistemas de lançamento. Porém, é importante ressaltar que este não se trata de um Acordo, Tratado ou Convenção Internacional.

Existem normas internacionais de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa que funcionam em cooperação com relevantes organizações intergovernamentais e agências especializadas do sistema Nações Unidas, dentre elas a Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea) e a Organização para a Proibição de Armas Químicas (Opaq), segundo a Comissão Internacional para as Armas de Destruição em Massa (WMDC). São inúmeros os Tratados, Acordos e Convenções Internacionais assinados e ratificados por grande parte dos Estados do Sistema. As OIGs e as ONGs têm desempenhado significativo papel no que concerne à contra-proliferação destas armas, mas, atualmente, há outras iniciativas multilaterais no combate às mesmas.

A primeira iniciativa neste sentido foi a assinatura do Protocolo de Genebra, em 1925, proibindo o uso de armas químicas e biológicas em guerras. Em 1946, o Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas adotou a primeira resolução para as armas atômicas, que resultou na assinatura e ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1970. No que se refere às armas biológicas e toxinas, entrou em vigor, em 1975, a Convenção para a Proibição de Armas Biológicas e Toxinas (BTWC), o primeiro tratado multilateral de desarmamento para este tipo de armas. No mesmo sentido, em 1997 entrou em vigor a Convenção para a Proibição de Armas Químicas (CWC), a qual visa combater não somente a proliferação deste tipo de armas, mas também o terrorismo. Estas convenções apresentam fortes restrições aos Estados que se recusem a participar das mesmas. No caso das armas nucleares, a Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Opanal)

está comprometida com a não-proliferação destas armas, estabelecendo as Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLANs) no Sudeste Asiático, no Pacífico Sul e na África. Outra importante medida de contra-proliferação consiste na Resolução n. 1540 do CS, que, além de estabelecer um controle para prevenir a proliferação destas armas em caráter de cooperação multilateral, estende o escopo de muitas de suas decisões para os Estados não-membros. Além disto, os Estados Unidos têm liderado diversos programas de combate ao terrorismo na África, na Ásia-Pacífico, União Européia, Oriente Médio e no Sul da Ásia. Os Estados Unidos, em 2003, segundo o Departamento de Combate ao Terrorismo do Governo norte-americano, desenvolveram as Iniciativas de Proliferação em Segurança (PSI), as quais consistem em uma concertação global de Estados e de atores não-estatais.

Como se pode observar, as medidas internacionais de contra-proliferação e de segurança existentes no Sistema Internacional são inúmeras no que se refere a este tipo particular de armas não-convencionais: as armas de destruição em massa.

Considerações finais

De acordo com o trabalho de pesquisa desenvolvido a respeito do assunto, pode-se dizer que a produção de armas químicas e/ou biológicas e toxinas, por parte das organizações terroristas, embora seja remota, é exequível. Esta possibilidade foi considerada como *remota*, se analisada sob a ótica da produção em si e das medidas de contra-proliferação e de segurança que os Estados têm adotado. Por outro lado, foi considerada como *exequível*, considerando-se que os Estados em situação de falência de suas instituições poderiam abrigar produções de determinados tipos destas armas, com ou sem a anuência das autoridades locais.

Particularmente no que se refere às armas biológicas e toxinas, se uma organização terrorista estiver fundamentada na religião, como é o caso da al-Qaeda (cujos homens estão preocupados em provocar o terror, em mostrar que são capazes de provocar destruição no mundo dos “infieis” e morrer com glória através das imagens divulgadas pelas emissoras de notícias), morrer isolado em uma fábrica, infectado por algum vírus por descuido de manuseio, consistiria em morrer de maneira “ingloriosa”. No caso das armas nucleares, a possibilidade de produção seria inexistente, em virtude do tamanho exigido para as instalações e do tipo de equipamentos necessários. Mesmo que os “Estados falidos” não tenham o controle sobre o seu território, satélites rapidamente seriam capazes de identificar uma possível instalação de armas nucleares clandestina.

Portanto, um Estado que apresente elevado grau de falência em suas instituições poderá se transformar em um elemento “facilitador” para a produção de armas químicas e/ou biológicas e toxinas por parte das organizações terroristas. Se estes terroristas estiverem fundamentados na religião, como é o caso da al-Qaeda, somente será possível a produção de armas químicas, excluindo-se, portanto, a produção de armas biológicas e toxinas no curto prazo.

Referências bibliográficas

ALLISON, G. *Nuclear Terrorism: the ultimate preventable catastrophe*. New York: Owl Books, 2004.

BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Madrid: E. Tecnos, 2003, p. 131-234.

BLIX, H. *Desarmando o Iraque: inspeção ou invasão?* São Paulo: A Girafa Editora, 2004. Tradução: Luiz Roberto Mendes Gonçalves e Áurea Akemi Arata.

BROWN, M.E. Security Challenges in the Twenty-first Century. In: BROWN, M.E. (org.). *Grave New World: security challenges in the 21st century*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003, p 1-13.

BTWC – The Biological and Toxin Weapons Convention, 1991. Disponível em: <<http://cbw.sipri.se/btwc/btwc.htm>>. Acesso em: 9 dez 2006.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE. *Biological Weapon Status 2005*. Disponível em: <<http://www.carnegieendowment.org/images/npp/bio.jpg>>. Acesso em: 9 dez 2006.

_____. *Chemical Weapon Status 2005*. Disponível em: <<http://www.carnegieendowment.org/images/npp/chem.jpg>>. Acesso em: 9 dez 2006.

_____. *Nuclear Weapon Status 2005*. Disponível em: <<http://www.carnegieendowment.org/images/npp/nuke.jpg>>. Acesso em: 9 dez 2006.

CLINTON, B. *Minha Vida*. São Paulo: Globo, 2004. Tradução: Cristina Cupertino.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *State Sponsors of Terrorism*. 2006. Disponível em: <http://www.cfr.org/issue/458/state_sponsors_of_terrorism.html>. Acesso em: 26 ago 2006.

CRONIN, A.K. Transnational Terrorism and Security. In: BROWN, M.E. (org.). *Grave New World: security challenges in the 21st century*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003, p. 279-301.

FERGUSON, C.D. Preventing Catastrophic Nuclear Terrorism. *Council on Foreign Relations*. 2006. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=15673>>. Acesso em: 10 dez 2006.

FRIENDS COMMITTEE ON NATIONAL LEGISLATION (FCNL). 2005. Disponível em: <<http://www.fcnl.org>>. Acesso em: 9 dez 2006.

HUSBANDS, J.L. The Proliferation of Conventional Weapons and Technologies. In: BROWN, M.E. (org.). *Grave New World: security challenges in the 21st century*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003, p. 62-90.

LAROUCHE, L. *Terror: contra o Estado Nacional*. Rio de Janeiro: EIR, 2001.

MOLANDER, R.C., WILSON, P.A. On Dealing with the Prospect of Nuclear Chaos. In: ROBERTS, B. *Weapons Proliferation in the 1990s*. Cambridge: The MIT Press, 1995.

ORGANIZAÇÃO PARA A PROIBIÇÃO DE ARMAS QUÍMICAS (OPAQ). 2006. Disponível em: <http://www.opcw.org/factsandfigures/html/ff_print_sp.html#participation>. Acesso em: 9 mar 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A PROSCRIÇÃO DE ARMAS NUCLEARES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (OPANAL). Disponível em: <<http://www.opanal.org/opanal/about/about-e.htm>>. Acesso em: 20 mai 2007.

OWEN, D. Transnational Mass Media Organizations and Security. In: BROWN, M.E. (org.). *Grave New World: security challenges in the 21st century*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003, p. 233-258.

PARKER, H.S. Agricultural Bioterrorism: A Federal Strategy to Meet the Threat. *National Defense University/Institute for National Strategic Studies (INSS)*, Washington DC: International Security Network (ISN), 2003. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?v21=61098&id=10897>>. Acesso em: 10 dez 2006.

PEACE AND SECURITY THROUGH DISARMAMENT. 2007. Disponível em: <<http://disarmament2.un.org/wmd/npt/index.html>>. Acesso em: 5 mai 2007.

PHARES, W. *Future Jihad: terrorist strategies against America*. United States: Palgrave Macmillan, 2005.

RUDZIT, G. *Segurança Nacional e Segurança Cooperativa no Contexto Brasileiro Contemporâneo de Defesa*. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado) – USP, p. 29-40.

STERN, J. *Terror em Nome de Deus: por que os militantes religiosos matam*. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004. Tradução: Marta Góes e Mário Góes.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). 2006. Disponível em <<http://www.sipri.org>>. Acesso em: 9 dez 2006.

THE FAILED STATES INDEX. *Foreign Policy*, Washington D.C., mai/jun 2006, p. 50-58.

THE FUND FOR PEACE. *Failed States Index 2006: promoting sustainable security*. 2006. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>>. Acesso em: 9 mai 2007.

THE WEAPONS OF MASS DESTRUCTION COMMISSION (WMDC). *Weapons of Terror: freeing the world of nuclear, biological and chemical arms*. Stockholm, Sweden: WMDC, 2006.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Resolução n^o 1540*. Genebra: UNSC, 2004.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE/THE RELIABILITY INFORMATION ANALYSIS CENTER (RIAC), 1993.

U.S. DEPARTMENT OF STATE INFORMATION. 2007. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0897/ijpp/info.htm>>. Acesso em: 5 mai 2007.

U.S. DEPARTMENT OF STATE/OFFICE OF THE COORDINATOR FOR COUNTERTERRORISM. *Countries Reports on Terrorism 2004*, n. 11248. 2005. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/45313.pdf>>. Acesso em: 29 abr 2007.

VALLE, A. *Guerras contra a Europa*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003. Tradução: José Augusto Carvalho.

YAGER, L. *Terrorist Financing: better strategic planning needed to coordinate U.S. efforts to deliver counter-terrorism financing training and technical assistance abroad*. GAO Report, 2005. Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/9566/gao_report.html>. Acesso em: 8 abr 2006.

Resenhas

A Era da Turbulência: Aventuras em um Novo Mundo

GREENSPAN, Alan. A Era da Turbulência: Aventuras em um Novo Mundo. São Paulo: Elsevier-Campus Editora, 2007, 616 p.

*Alvaro Roberto Labrada Bado**

Nos Estados Unidos e no Brasil, o mundo das finanças está eufórico com o lançamento de *A Era da Turbulência: Aventuras em um Novo Mundo*, leitura obrigatória para quem milita na área de economia, finanças e de políticas públicas, assim como no mundo dos negócios. A publicação promete tornar-se um best-seller, para compensar os US\$ 8 milhões que a Penguin Books pagou antecipadamente a Alan Greenspan pelos direitos autorais.

Tido como o maestro das finanças e da moeda, o autor lança suas memórias no momento em que sua reputação, conquistada no período de quase duas décadas – entre 1987 e 2006 – em que comandou a política monetária norte-americana, começa a ser questionada até por quem o aplaudia. A revista *The Economist*, com o espírito crítico que lhe é característico, já lhe havia conferido, anos atrás, o prêmio de “Soprador de Bolhas”.

No reinado de Greenspan, a economia norte-americana chegou a crescer por 120 meses ininterruptos, entre 1991 e 2001, na expansão mais longa da história dos Estados Unidos. Também enfrentou uma sucessão de crises, como o crash da Bolsa de Nova York em 1987, a crise dos bônus em 1994, a do México em 1995, a da Ásia em 1997, a da Rússia em 1998, até o colapso do fundo hedge Long Term Capital Management (LTCM), administrado por acadêmicos agraciados com o Prêmio Nobel de Economia, adeptos da teoria dos mercados eficientes.

Em todos os episódios, o então presidente do mais importante banco central do mundo, gestor do dólar usado como moeda reserva, dirigiu as finanças globais

* **Álvaro Roberto Labrada Bado** é professor de Economia nas faculdades de Economia e de Administração da FAAP.

com pragmatismo, sem se submeter a dogmas, modelos e outros cacoetes dos economistas acadêmicos. Na conferência de Jackson Hole, em 2006, Greenspan declarou que, na era de integração e desregulamentação dos mercados financeiros, a política monetária deve evitar radicalismos: nem submissão a regras rígidas, nem discricionariedades imprudentes. O “maestro” rejeitou as opiniões que recomendavam, num ambiente de baixa inflação nos mercados de bens e serviços, a utilização da taxa de juro para barrar os episódios de “inflação” de ativos.

Diante da curta recessão de 2001-2002, Greenspan cuidou de evitar as trapalhadas cometidas pelos japoneses do início dos anos 90. Num gesto de discricionariedade oportuna, baixou os juros dos Fed Funds. Muitos economistas afirmaram que os sucessivos cortes na taxa de juros de curto prazo, até alcançar 1% em meados de 2003, e sua manutenção por um ano, ajudaram a soprar a bolha imobiliária que agora está a estourar. Em seu livro, escrito em grande parte antes da atual crise de crédito, Greenspan defende sua política: “Nós queríamos impedir a eclosão de uma deflação corrosiva.”

Por meio desse livro extraordinário escrito em linguagem acessível, o leitor não-especializado é levado quase que a uma “história de detetive”, como o autor diz a certa altura, sobre os processos econômicos de décadas ao longo das quais o autor foi formando sua visão do mundo deste início de século 21, inclusive fazendo projeções e especulações sobre a economia norte-americana e mundial para 2030.

Na primeira parte do livro, o autor trata de maneira leve e agradável sua experiência de vida, ancorada em Nova York, cidade onde nasceu e na qual foi estabelecendo ao longo dos anos sólidos laços afetivos, culturais e profissionais que explicam sua influência futura. Sua autobiografia registra de forma muito divertida o gosto precoce por fatos, números e estatísticas, o fascínio pela música e a seriedade com que se dedicou ao estudo do clarinete e do saxofone, os estudos na New York University (NYU) e no programa de doutorado em economia na Universidade de Columbia, onde teve como professor e tutor Arthur Burns, um estudioso de ciclos econômicos.

Foi fundador da empresa Townsend-Greenspan de consultoria de empresas, que operou em diversos setores da economia norte-americana, como siderurgia, têxteis, mineração e ferrovias, o que lhe daria uma enorme experiência com o mundo real dos negócios. Republicano por convicção política, acabou se envolvendo na campanha de Nixon à presidência em 1968 e aceitou ser o presidente do Conselho de Assessores Econômicos do presidente em 1974.



As idéias iluministas de Adam Smith valorizando a iniciativa individual e o poder dos mercados ressurgiram do quase colapso, na década de 1930, para a condição atual de idéia dominante da economia global. Smith inclui-se entre os autores que contribuíram de maneira profunda para a formação intelectual do maestro Greenspan. Este também foi influenciado pelo pensamento de Locke, grande filósofo e moralista inglês que expressou as noções básicas de vida, de liberdade e de propriedade como direitos fundamentais, e por Schumpeter, economista do século 20 cujo conceito de “destruição criativa” se situa no âmago do papel da mudança tecnológica na sociedade capitalista moderna.

Na segunda parte do seu livro, Greenspan mostra a amplitude de seus interesses sobre economia em geral e sua admiração pelo processo de “destruição criativa”, citado inúmeras vezes com aprovação, já que é desse processo que surgem as grandes ondas de inovação (os ciclos longos de Schumpeter), com realocação de capital para setores de maior produtividade relativa e crescimento econômico sustentado da economia como um todo.

Além da discussão importante sobre os problemas do crescimento e seus principais filósofos (capítulos 12 e 13), temos também capítulos sobre setores específicos, como educação e desigualdade (capítulo 21), onde o autor defende a tese de que uma sociedade democrática deve oferecer educação de boa qualidade acessível às camadas menos favorecidas como forma de praticar igualdade de oportunidades; e sistemas de previdência (capítulo 22), onde levanta os problemas das sociedades que vão ficando mais velhas e em que a população economicamente ativa não consegue mais arcar com as despesas dos inativos, incorrendo-se em déficits previdenciários. Sugere que as pessoas terão de adiar suas aposentadorias e trabalhar mais alguns anos, se desejarem melhores padrões de vida. No capítulo 23, o autor fala sobre Governança Corporativa e comenta o problema das fraudes e da lei Sarbanes-Oxley, que na sua opinião enrijece a corporação norte-americana que desfrutava de grande flexibilidade na competição global. No capítulo 24, analisa a duradoura escassez de energia e comenta os desafios que os EUA terão de enfrentar para manter o crescimento sustentável com preservação do meio ambiente. E se mostra pessimista com relação às metas propostas pelo Protocolo de Kyoto.

Encontramos no trabalho capítulos sobre países e regiões: China (capítulo 14), Rússia (capítulo 16), Tigres Asiáticos e o Elefante Indiano (capítulo 15); a América Latina e seu viés populista (capítulo 17), onde elogia o presidente Lula por ter dado continuidade à política econômica iniciada pelo Plano Real. Há capítulos muito interessantes sobre o grande debate atual acerca dos desequilíbrios globais de balanço de pagamentos: Conta Corrente e Endividamento (capítulo 18); Globalização e Regulação (capítulo 19), onde a globalização, para ele, é o aprofundamento e a ampliação da divisão do trabalho além das fronteiras nacionais; e sobre o “Enigma Greenspaniano” (capítulo 20), no qual os banqueiros centrais constatam ao longo das últimas décadas que a estabilidade de preços é conseguida com juros baixos e com salários baratos (efeito China), constituindo o caminho para o máximo crescimento econômico sustentável. O enigma do crescimento pode ser explicado por essas duas forças (salários e juros declinantes), além do correto uso da política monetária.

O último capítulo apresenta uma especulação sobre um futuro ainda distante (2030) e faz a previsão de um PIB três quartos maior que o atual para os EUA, onde a composição do trabalho intelectual no Produto Interno Bruto vai ser majoritária, e o Federal Reserve System (Banco Central norte-americano) se defrontará com o desafio das pressões inflacionárias e das políticas populistas. Se a Grã-Bretanha prosseguir em sua nova abertura é provável também que se dê bem no mundo de 2030. A Nova Europa se fortalecerá se cumprir com os objetivos



da Agenda de Lisboa, que são o avanço da competição e da modernização tecnológica. O mesmo princípio é válido para as nações emergentes, da Ásia (China, Índia) e da América Latina (Brasil, México).

Para Greenspan, “o legado do iluminismo em direitos humanos e em liberdades econômicas libertou bilhões de pessoas para a busca dos imperativos de sua própria compleição – trabalhar em busca de vida melhor para si mesmas e para suas famílias. Contudo, o progresso não é automático, demandará adaptações por enquanto inimagináveis”. A mensagem mais geral do autor, repetida mais de uma vez no seu excelente texto, é de confiança: “Nós, seres humanos, perseveramos e avançamos em face da adversidade. É da nossa natureza. Portanto, aprendi, ao longo de décadas, a ser profundamente otimista quanto ao nosso futuro.”

Sugiro ler este livro imperdível para entender por que Alan Greenspan é respeitosamente chamado de maestro na comunidade empresarial, na academia e no mundo dos gestores da política econômica.

Wikinomics: como a colaboração em massa pode mudar o seu negócio

TAPSCOTT, Don; WILLIAMS, Anthony D. Wikinomics: como a colaboração em massa pode mudar o seu negócio. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2006, 368 p.

*Marco Aurélio Morsch**

Dentre todas as mudanças profundas que a tecnologia provocou em nossas vidas nas duas últimas décadas, talvez a mais revolucionária tenha sido a possibilidade de conexão e comunicação em tempo real entre quaisquer indivíduos ou grupos de pessoas de determinada região geográfica do planeta com qualquer outra pessoa ou grupos em qualquer outro lugar da Terra, criando uma gigantesca teia de relações, capaz de gerar uma sinergia em rede poderosíssima e produzir qualquer coisa, sobretudo conhecimento. Nessa economia da interconectividade e do conhecimento, mudanças igualmente profundas passaram a ocorrer no próprio seio do sistema econômico, dos processos de troca, dos sistemas produtivos e dos papéis dos produtores e dos consumidores.

Wikinomics trata dessas mudanças e, mais além, de uma nova maneira que está sendo utilizada pela administração de negócios e que está transformando os tradicionais modelos e sistemas de produção empresarial, viabilizada sobretudo pela computação e tecnologias da informação que possibilitam integrar uma numerosa massa de consumidores à participação colaborativa no processo criativo e produtivo das empresas: a “wikiconomia” (forçando-se uma tradução) está mudando a forma como as empresas inovam, produzem, vendem, constroem relacionamentos e competem no mercado. Trabalhando juntos, empresas e indivíduos estão provocando um impacto significativo em determinadas indústrias com base em sua postura aberta, produção coletiva, compartilhamento de informações e ação em rede globalizada. O resultado é um novo e avançado modelo econômico no qual pessoas comuns conectadas com empresas por meio de comunidades baseadas na web formam uma nova arte e ciência de produtividade e inovação, denominada “wikinomics”.

O livro explora as peculiaridades desse novo modelo econômico e serve como uma reflexiva visão em direção ao futuro das empresas e do ambiente colaborativo, algo que para algumas organizações já é realidade. O próprio texto

* **Marco Aurélio Morsch** é professor de administração e marketing da FAAP – Faculdade de Economia, e co-autor dos livros *Marketing Estratégico* (São Paulo: DVS, 2004) e *Comportamento do Consumidor* (São Paulo: Editora Pearson, 2004).

foi escrito de forma colaborativa, já que os autores colheram sugestões, por meio de pesquisas, fóruns na internet e do blog pertencente ao livro. O subtítulo, por exemplo, resultou dessa interatividade.

Don Tapscott é autor de diversos livros, professor na Rotman School of Management da Universidade de Toronto e CEO da New Paradigm, empresa de consultoria e banco de idéias sediada em Toronto; e Anthony D. Williams é diretor de pesquisa da New Paradigm. Os autores examinam as implicações de uma grande mudança de deslocamento do consumo inicialmente passivo da internet para a ativa programação da rede global de computadores por seus usuários, contribuindo para a Wikipedia – a enorme enciclopédia virtual –, enviando vídeos para o YouTube ou auto-publicando blogs independentes e influentes na web. O título do livro provém dessa nova forma de produção e consumo, na qual o maior estandarte é, sem dúvida, a enciclopédia situada na web e criada de forma coletiva em várias línguas: a Wikipedia. Com cinco funcionários em tempo integral, ela é dez vezes maior que a tradicional e centenária Enciclopédia Britannica e possui a mesma precisão, segundo os autores. Ela roda em um software chamado *wiki*, que permite aos usuários editar o conteúdo das páginas na web. O título do livro remete a esse software, cuja palavra, combinada com o termo economia, forma o neologismo *wikinomics*, uma metáfora para essa nova era de colaboração e participação.

O livro começa com o ilustrativo caso da empresa de mineração de ouro canadense Goldcorp, que alguns anos atrás estava em crise profunda – tomada por greves, dívidas prolongadas, e excessivos custos de produção. Lutando para sobreviver e com o mercado de ouro em recessão, ela interrompeu suas operações. Descobertas ao norte de Ontário, em Red Lake, animaram o CEO Rob McEwen, mas seus geólogos não tinham uma estimativa precisa do valor e da localização exata do ouro. Inspirado por uma palestra a que assistiu no MIT em 1999, onde ouviu o caso da Linux, empresa de software que abriu seu código na web e recebia constantes contribuições de milhares de programadores voluntários em todo o mundo, McEwen lançou o “Desafio Goldcorp” na internet. Audaciosa e corajosamente, colocou os estudos geológicos da empresa na web e ofereceu um prêmio de US\$ 750 mil para quem tivesse os melhores métodos e estimativas sobre o ouro na área de 222 km² de Red Lake. Em poucas semanas, uma enxurrada de inscrições de todo o mundo (entre elas, de estudantes de pós-graduação, militares, matemáticos e consultores) revelou 110 alvos, dos quais 50% não haviam sido identificados previamente pela empresa. Mais de 80% dos novos alvos produziram quantidades significativas de ouro. A empresa economizou dois ou três anos de exploração e aumentou seu desempenho insatisfatório de US\$ 100 milhões para US\$ 9 bilhões ao transformar uma mina nebulosa e atrasada em uma das propriedades mais inovadoras e rentáveis do ramo.

As empresas bem-sucedidas do futuro, predizem os autores, serão aquelas capazes de envolver o crescente número de consumidores-produtores, os chamados *prosumers*, dando-lhes um papel ativo no ciclo produtivo do negócio.

O novo mundo da *wikinomics* é uma era de participação e relacionamento entre grupos de pessoas e empresas que colaboram de forma aberta para impulsionar a inovação e o crescimento em seus ramos.

O relacionamento entre empresas e clientes passou por um estreitamento vigoroso nos últimos anos, sobretudo como decorrência da acirrada competitividade global e da proliferação de estratégias mercadológicas das empresas na busca de maior fidelização de seus clientes. Os clientes já estão “dentro” das empresas desde que os *focus groups* começaram a ser utilizados como freqüente e eficaz técnica para ouvir as opiniões e sugestões dos clientes em relação a melhorias nos negócios, que incluíam dicas de adaptações nos produtos existentes ou idéias para criação de novos produtos. Depois, a incorporação nos quadros de pessoal das organizações de profissionais especializados para defender os interesses dos clientes junto à empresa não só tornaram popular a figura do ombudsman como cargo empresarial, mas abriram ainda mais a empresa à presença dos clientes. Mais recentemente, emergiu uma aliança muito mais íntima e próxima entre as empresas e os clientes: o produconsumo, ou *prosumer* (em inglês) – uma fusão da palavra produto com a palavra consumidor, como definiu o próprio Tapscott em seu livro *Economia Digital*. No produconsumo, a distinção entre consumidores e produtores é pouco nítida, sendo que os consumidores envolvem-se no processo de produção e são parceiros dos produtores na co-criação de produtos customizados.

C.K. Prahalad e V. Ramaswamy, em *O Futuro da Competição: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com os clientes* (Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004), evoluíram no estudo e desenvolvimento da teoria na qual o papel distinto das empresas e dos consumidores está convergindo cada vez mais e que as fontes de criação de valor estão mudando drasticamente. Os autores exaustivamente exemplificam práticas de co-criação entre consumidores, fornecedores e empresas, estruturando um modelo de co-criação de valor. Chris Anderson, no recente *Cauda Longa* (São Paulo: Editora Campus, 2006), endereça também a co-criação e a fusão entre o consumidor-usuário com o produtor. Assim como os blogs, exemplifica o autor, alguns autores literários estão sendo os editores de seus próprios livros e publicando-os na web, uma mídia altamente interativa.

Com o advento da internet, essa colaboração ganhou proporções astronômicas, e não apenas entre empresas, no mercado industrial (o chamado B2B), onde fornecedores e empresas consumidoras transacionam e relacionam-se regularmente por meio de interações virtuais, troca de informações e compras eletrônicas. Milhares de clientes estão conectados continuamente com as empresas, podem interagir permanentemente no estreitamento de suas relações, e principalmente participar das discussões e atividades de criação e produção de novos produtos, tais como enciclopédia, software, noticiosos, fundos-mútuos, motocicletas ou computadores. É a colaboração em massa. A abertura das empresas, a colaboração em massa e a ação global se tornaram essenciais para a competitividade, o crescimento e o lucro das organizações. Companhias maduras

como Boeing, IBM e Procter & Gamble são exemplos de empresas que aderiram à colaboração e auto-organização de grupos consumidores para cortar custos, inovar mais rapidamente e co-criar soluções juntamente com seus parceiros.

É importante destacar que esse novo modelo é resultante também de algumas forças determinantes que influenciaram a sociedade na transição para o terceiro milênio, formando o paradigma da economia pós-industrial e da sociedade em rede. Domenico de Masi, em *A Sociedade Pós-Industrial* (São Paulo: Editora Senac, 2003), esclarece que a criatividade, o conhecimento, as informações e a inteligência são os grandes recursos de uma sociedade cujo fator de coesão, em uma dimensão transnacional, é a solidariedade programada e as redes múltiplas de comunicação. Manuel Castells, em *A Sociedade em Rede – Volume 1* (São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005), descreve as tendências e as peculiaridades da emergente sociedade informacional, interconectada e globalizada do século 21, destacando as empresas em rede ou redes de organização, e incluindo a cooperação e a inovação pela internet, como novos modelos de organização produtiva eficaz.

Tapscott e Williams destacam uma nova realidade: o espaço criativo passa a ser público. O que antes era criado nas salas fechadas das empresas agora é desenvolvido por meio de amorfas redes de grupos virtuais. Milhões de pessoas unem suas forças de forma auto-organizada para colaborar com o Linux e a Wikipedia, por exemplo, empresas que produzem novos e dinâmicos bens e serviços que seus grandes competidores financeiramente bem respaldados não conseguem igualar.

A hierarquia também está morta, segundo os autores. Estamos criando uma economia de nós mesmos, na qual uma vasta rede global de produtores especializados troca ou transaciona serviços para entretenimento, sustento e aprendizado. A velha e monolítica estrutura organizacional que cria valor de maneira hierárquica e fechada cede lugar a um modelo altamente aberto, sem fronteiras e democraticamente participativo. O exemplo do YouTube é definitivo: uma poderosa máquina de entreter feita por meio de uma comunidade de usuários e clientes que se auto-organizam, onde 65 mil novos clipes são inseridos diariamente e 100 milhões de vídeos são ofertados por dia. Uma fábrica gigantesca de geração de conteúdo.

Como resultado de extensa pesquisa junto a empresas que utilizam a tecnologia web 2.0, o livro oferece uma variedade de práticas e exemplos desse novo modelo, muitos deles pouco conhecidos, referentes a estratégias empresarias inovadoras e que levaram empresas à obtenção de vantagem competitiva. Promove, ainda, uma análise útil, endereçando questões instigantes à reflexão do leitor sobre a utilização da web 2.0, softwares de código aberto, acessos livres a publicações, e as conseqüências e impactos da *wikinomics* na vida das empresas e na sociedade em geral.

Uma questão interessante proposta pelos autores é a que discute a inovação. As empresas sofrem dilemas diários na busca de talentos criativos e inovadores, mas geralmente caros, para compor seus quadros de pessoal. Hoje, todavia, um crescente mercado de idéias, inovações e mentes singularmente qualificadas está

perambulando pelo mundo virtual. Empresas que estão procurando soluções para problemas aparentemente insolúveis podem recorrer aos insights de milhares de “cientistas” sem ter de contratar todos eles para trabalhar *full-time* na empresa. Um problema da Colgate-Palmolive, por exemplo, como ter um método mais eficiente de colocar a pasta de dente dentro do tubo, foi solucionado por um engenheiro canadense registrado em uma comunidade da web, a InnoCentive, depois que a divisão interna de P&D da Colgate nada conseguiu. A empresa decidiu abrir e colocar a questão na InnoCentive, que possui 90 mil cientistas conectados em todo o mundo, e acabou recompensando com US\$ 25 mil o engenheiro brilhante que solucionou o problema com umas poucas horas de trabalho.

O livro debate ainda o conceito de colaboração coletiva que, segundo Tapscott e Williams, não se confunde com o coletivismo da teoria comunista. “O coletivismo envolve coerção e controle centralizado, a ação coletiva envolve auto-seleção livremente escolhida e coordenação distribuída. Enquanto o comunismo sufocou o individualismo, a colaboração em massa se baseia em indivíduos e empresas utilizando computação e tecnologias de comunicação amplamente distribuídas para alcançar resultados compartilhados, através de associações voluntárias livres.” (p. 28).

Com estilo descritivo e sugestivo, os autores tangenciam e não chegam a explicitar a estruturação de um modelo orientador para aquelas empresas que desejam operar de acordo com os princípios da *wikinomics*. Ou seja, não fornecem uma receita de bolo. Todavia, e coerentemente com as idéias que apresentam, eles propõem de modo revolucionário aos leitores, em seu final, que acessem o website do livro e colaborem com os autores na produção coletiva de um roteiro prático e guia definitivo para a estratégia *wikinomics* (que criará certamente o próximo livro de Tapscott e Williams).

Finalmente, pode-se afaçar que o livro serve como uma inspiradora cutucada para os empresários que desejam consolidar suas organizações no século 21. A geração de empresas desse século deverá ter suas portas abertas para o mundo, co-inovar com qualquer pessoa que deseje participar, especialmente consumidores, compartilhar informações e recursos, atrelar ao negócio o poder da colaboração em massa e agir como uma organização que pensa globalmente. Como sintetizam os autores, operar em torno de quatro poderosas idéias: abertura, coletivismo, compartilhamento e ação global.

O Projeto do Império Americano

JOHNSON, Chalmers. Blowback – os custos e as conseqüências do império americano. Ed. Record, 2007, 364 p.

JOHNSON, Chalmers. As aflições do império – militarismo, segredo e o fim da República. Ed. Record, 2007, 434 p.

JOHNSON, Chalmers. Nemesis – the last days of the American republic. Metropolitan Books, 2006, 368 p.

*Cristina Soreanu Pecequilo**

Afirmar que a política externa dos EUA sofreu significativas transformações na presidência de George W. Bush (2001-2008) a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 é um dos mais repetidos clichês deste início do século 21. Todavia, ainda que poucos possam discordar desta asserção, uma vez que eventos como a Guerra do Afeganistão e do Iraque, a elaboração da Doutrina Bush, o aumento do anti-americanismo no mundo e a divisão entre democratas e republicanos a reforçam, a mesma traz apenas uma verdade parcial sobre a evolução do internacionalismo estadunidense. Desde 1989, atravessando as administrações de George H. Bush (1989-1992) e do democrata Bill Clinton (1993-2000), a lógica da ação externa tem sido objeto de uma longa transição gerada pelo fim da Guerra Fria e a quebra do consenso interno pós-contenção que ainda busca um equilíbrio entre suas prioridades domésticas e seu exercício de poder global.

Porém, se Bush pai e Clinton tentaram encontrar este equilíbrio por meio da reforma dos compromissos externos e da sociedade a partir da moderação, os falcões de Bush trouxeram o acirramento no debate sobre as escolhas e opções norte-americanas, com conseqüências sobre os recursos de poder nacionais. Tais conseqüências vão desde a perda da confiabilidade e legitimidade da liderança, até as pressões econômicas da ampliação do engajamento externo e do unilateralismo e o desgaste da ideologia democrática e liberal, chegando à polarização entre os defensores e os desafiadores do neoconservadorismo representado por Bush. Dentre os defensores dessa linha de pensamento podem ser destacados, dentro da equipe republicana na Casa Branca, nomes como os de Dick Cheney, Condoleeza Rice, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Alberto Gonzalez, Lewis Libby e Karl Rove. Na academia e nos *think tanks*, Charles Krauthammer, William e Irving Kristol, Robert Kagan e Francis Fukuyama (hoje já distante deste movimento). E, na linha oposta, que une tanto republicanos

* **Cristina Soreanu Pecequilo** é Professora de Relações Internacionais da Unesp, em Marília (SP), e Pesquisadora Associada do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, da UFRGS.

como democratas, James Baker, Lawrence Eagleburger, Jonathan Clarke, Zbigniew Brzezinski, Joseph Nye e Chalmers Johnson. Este último tem se destacado como um dos mais críticos autores da Era Bush, mas, em especial, do que ele define como privatização e desaparecimento da verdadeira república norte-americana pelos interesses especiais do complexo industrial militar, do setor energético e agências de inteligências. Segundo o autor, ao longo da Guerra Fria, de nação livre, estabilizadora e líder democrática do bloco ocidental capitalista que confrontava o inimigo comunista, os EUA transformaram-se num império. Na visão de Johnson, os elementos envolvidos na conformação de um império são incompatíveis com a natureza da sociedade e da política norte-americana em suas origens liberais, republicanas e democráticas do século 18, sustentando-se na expansão das fronteiras nacionais, que leva à superextensão, e no militarismo.

Ex-militar, que participou da Guerra da Coreia e serviu como oficial no Japão, especializando-se posteriormente em estudos sobre essa nação e a China, Chalmers Johnson possui uma visão de *insider* nas Forças Armadas sobre as dinâmicas de expansão e constituição do poder global dos EUA e a forma como grupos de interesse muitas vezes atuam neste processo em detrimento do interesse nacional e público. Como outros que fizeram a transição do setor militar ao civil, sendo um dos mais conhecidos o presidente Eisenhower – que, desde a década de 1950, no auge da Guerra Fria, alertava para os riscos do aumento excessivo de influência do complexo industrial-militar na política externa –, Johnson busca recuperar o que considera a verdadeira natureza do poder dos EUA: um internacionalismo que mescla o poder militar com o econômico, cultural e ideológico, os chamados *hard* e *soft power*. Adicionalmente, alerta para a perda de limites entre os setores público e privado no processo de formulação de políticas e tomada de decisão, em prejuízo de um sistema político e social legítimo e transparente.

Buscando desvendar esse processo, Johnson apresentou uma trilogia de estudos sobre o que define como *O Projeto do Império Americano*, composta pelos volumes aqui resenhados em suas linhas gerais: *Blowback – os custos e as conseqüências do império americano*, *As aflições do império – militarismo, segredo e o fim da República* (estes dois primeiros publicados em português pela Ed. Record em 2007) e *Nemesis – the last days of the American republic*.

Em *Blowback*, o autor começa a desvendar as raízes do império americano. Segundo o autor, a base do declínio dos princípios e valores originais da República reside nos meandros que envolvem o renovado crescimento da influência do setor industrial-militar na política externa e nas agências de inteligência como a CIA. Como o autor deixa claro no título do livro (uma expressão utilizada pela CIA para referir-se às conseqüências das ações do país), estudam-se os impactos e os ônus domésticos e internacionais, intencionais e inesperados, associados à liderança hegemônica. Para identificar esses ônus e impactos, o ponto de partida investigativo são os acontecimentos da fase Clinton na Ásia, avaliando as relações com o Japão, a China, a Coreia do Norte e a Coreia do Sul, igualmente analisando o envolvimento do país nos conflitos europeus, em particular na ex-Iugoslávia

na década de 1990, passando pela primeira guerra da Bósnia até o ápice da intervenção militar em Kosovo. A crise asiática de 1997, o debate norte-americano e asiático sobre a permanência das tropas dos EUA na região e os temas da proliferação nuclear e o relacionamento com os Estados bandidos (*rogue states*) igualmente são elementos de discussão neste volume inicial.

Embora o foco das críticas de Johnson seja, como indicado, a administração Bush filho e o movimento neoconservador, o autor identifica seus movimentos prévios de expansão do início dos anos 1990, tentando voltar ao auge de seu poder alcançado no fim da bipolaridade na presidência de Ronald Reagan. Nesse processo de retomada do comando político do sistema, os *neocons* reforçaram seus laços nos já mencionados *think tanks* conservadores, no complexo industrial-militar, no setor energético e nas centrais de inteligência, ampliando seu domínio sobre empresas privadas no setor de segurança e no Pentágono.

Tal expansão teve efeitos diretos sobre as administrações Bush senior e Clinton via Legislativo, grupos de interesse e mídia, muitas vezes dificultando tentativas de reforma e modernização do setor militar, em termos de diminuição de efetivos e verbas em busca de maior eficiência e profissionalização. Igualmente, estes grupos *neocons* interferiram na dinâmica de projetos como o do controle da proliferação de armas de destruição em massa por meio de pressões políticas e do multilateralismo no governo Clinton, mantendo suas pressões para o desenvolvimento do simbólico sistema de defesa anti-mísseis, o “Guerra nas Estrelas”, e sua promessa de invulnerabilidade, e a expansão das bases militares dos EUA em todos os continentes.

Esses temas são desenvolvidos no segundo livro da trilogia, *Aflições do Império*, que surge ao leitor como o mais completo e interessante do conjunto devido ao seu diagnóstico claro do *statu quo* do poder norte-americano, sua natureza e projeção na administração George W. Bush. Aqui, são tratados temas próximos da realidade como os presentes conflitos no Iraque e Afeganistão, a expansão das empresas energéticas na Eurásia e das bases militares, fazendo uso do terrorismo como motivador. Nesse texto, Johnson debate as raízes dos novos e velhos imperialismos e do militarismo, abordando a evolução da república e a sua transformação em uma “nova Roma”. Uma das grandes questões que se procura responder é como os EUA passaram de uma nação democrática a uma militar em seu núcleo de poder, examinando os fundamentos institucionais deste processo. Além disso, não só o militarismo tem se tornado crucial na construção da liderança, como tem sido uma ação não só de conteúdo público, centralizada nas Forças Armadas nacionais, mas em entidades privadas cujas origens estão nesta esfera pública. Do círculo de poder interno da Casa Branca, do Congresso e das Forças Armadas, muitos especialistas transferiram-se para a esfera privada, aproveitando-se de antigas posições privilegiadas e contatos para reforçar suas posições e empresas.

Com isso, esses indivíduos e entidades criaram uma rede de interesses que, ao lado de suas íntimas ligações com membros do governo, tem permitido o incremento desmedido de sua influência. Soldados e mercenários privados, o apoio a *freedom fighters* sem avaliações reais sobre suas motivações em Estados



bandidos (que, por exemplo, permitiu o crescimento do Taliban e Osama Bin Laden no Afeganistão), a construção de um império de bases e a dificuldade em administrar politicamente cenários de guerra como Iraque e Afeganistão, concentrando-se somente nos “espólios” e não na estabilidade e manutenção da paz, compõem esse quadro. Nessa espiral de militarização, elementos positivos da economia e sociedade norte-americanas são obscurecidos pela força e agressão de suas ações, desconstruindo a legitimidade interna e externa da República.

E, se externamente isso gera um cenário mundial instável e que cada vez mais se define como anti-americano, internamente sobrepõe-se o privado ao público, com o autor perguntando-se se será possível uma reação da sociedade diante da sua perda de identidade e os riscos de este desafio reformista e moderado não ser vencido. Dessa forma, *Aflições do Império* termina onde começa *Nemesis*, definida pelo autor como a “deusa da redistribuição e da vingança, que pune o orgulho e a arrogância, e que espera, impacientemente, por nosso encontro com ela”.

Último livro da trilogia, *Nemesis* é, talvez, o mais pessoal e mais crítico, ultrapassando a fronteira do diagnóstico e do debate propositivo, em direção a uma postura mais pessimista. Se em *Blowback* percebemos as origens do “Projeto do Império Americano”, e em *Aflições do Império* desvendamos as dinâmicas deste processo e suas dimensões práticas, *Nemesis* anuncia os dias finais da República, como indicado em seu subtítulo, novamente focando na presidência Bush e em um referencial histórico. Alguns temas discutidos anteriormente acabam tornando-se repetitivos, apenas reforçando argumentos, ainda que com dados atualizados. Assim, o que Johnson chama de confronto de “Nemesis” com os “Pais Fundadores”, isto é, do Império Arrogante com a República, é algo extensamente discutido, opondo o tripé democracia/liberdade/público ao segredo/militarização/privado.

Johnson avalia a relação entre a militarização e a quebra do governo constitucional, a privatização do público em busca do lucro e de interesses próprios e não dos objetivos nacionais, as patologias prévias de impérios decadentes (Roma, Grã-Bretanha e a América). Somado a isso, a CIA e as tropas norte-americanas no Japão são abordadas, assim como o avanço espacial e do sistema de defesa anti-mísseis, considerando-se esta dimensão a final para os defensores do projeto imperialista *neocón*. Por fim, avalia-se a crise da República, afirmando-se que, na ausência de mudanças, as opções presentes da América levarão à sua negação e à de sua natureza liberal e democrática. Apesar de ainda acreditar em um renascimento do país em alguns trechos, o tom é muitas vezes suplantado pelo pessimista, o que tem levado alguns opositores de Johnson a acusá-lo de anti-patriota e anti-americano.

Contudo, essas acusações são reflexo dos tempos de pressão ideológica pelos quais passa o país, acentuados a partir de 11/9, o que tem dificultado um debate equilibrado sobre as opções norte-americanas. Mesmo alguns autores moderados consideram que Johnson caiu na armadilha do radicalismo que critica em seus objetos de estudo, mas não se pode negar que suas idéias refletem esta era do internacionalismo, cujos movimentos escondem-se pelas sombras e que se revelam



em escândalos periódicos como os da Halliburton e da Blackwater, exemplos de empresas e interesses privados que atuam contrariamente à agenda pública. Mais ainda, são movimentos que têm efeitos diretos na instabilidade, violência e fragmentação diárias do sistema internacional e dos EUA.

Apesar de algumas repetições e idas e vindas, a trilogia de Johnson atinge seu propósito: o de fazer o leitor refletir sobre a hegemonia dos EUA, desvendando as tensões República x Império. Tensões essas contrárias à verdadeira promessa da experiência republicana e liberal do país, e que revelam sua real transição em busca de uma nova identidade que não sabemos qual será, mas que podemos desejar que corrija seus presentes caminhos e projete seu futuro, sem desprezar as melhores tradições de seu passado.

A Lei da Guerra. Direito Internacional e Conflito Armado

BYRES, Machael. A Lei da Guerra. Direito Internacional e Conflito Armado. São Paulo: Editora Record, 2007, 263 p.

*Gunther Rudzit**

Por muito tempo a guerra ocupou o foco central da Diplomacia e, conseqüentemente, dos campos do Direito Internacional e de Relações Internacionais. Contudo, os enfoques sempre foram opostos, com os juristas ressaltando a importância do Direito na regulamentação das relações entre os governos, e os internacionalistas, por sua vez, destacando o conflito como mais um instrumento das interações entre os Estados. Com a Guerra do Kosovo em 1999 e a invasão do Iraque pelo governo norte-americano em 2003, o debate voltou a ganhar força, já que as duas ações militares não foram autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O livro de Machael Byres tem o grande mérito de trazer para o debate as regras que regulamentam o emprego da força nas questões internacionais, sem o linguajar teórico jurídico ou de Relações Internacionais, facilitando o entendimento. O autor, que é pesquisador de Política Global e Direito Internacional na University of British Columbia, no Canadá, e professor da Duke University, nos Estados Unidos, destaca que a maior parte das atividades e relações humanas passa por alguma fonte de regulamentação, sem que isso seja percebido, pois ela é obedecida. A guerra, segundo Byres, teria na verdade alto teor de política (relembrando Carl Von Clausewitz em *Da Guerra*), e por isso é freqüentemente objeto de disputa.

Por isso mesmo os Estados buscaram alguma forma de regulamentação no que concerne à guerra, pois ela passa pelos direitos reconhecidos da soberania, da integridade territorial e da independência política dos mesmos. No século 19 e início do 20, o Direito Internacional era entendido em termos estritamente consensuais, ou seja, os governos só eram obrigados a cumprir as normas que tivessem aceitado mediante um tratado ou um padrão constante de comportamento, o que se costuma chamar de Direito Consuetudinário Internacional. Foi por isso que, segundo Byres, como os Estados não haviam restringido o uso da força por qualquer forma de normatização, ela persistiu até a adoção da Carta das Nações Unidas em 1945. Essa mudança é um marco para

* **Gunther Rudzit** é Doutor em Ciência Política pela USP e Mestre em National Security pela Georgetown University. É professor e coordenador dos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais da FAAP.

as relações internacionais, principalmente porque ela foi consensual, tanto que os governos, desde 1945, procuram justificar suas ações militares em termos legais.

É a partir desse ponto que Machael Byres inicia seu maior debate teórico, quando ele procura ir além da importância das normas internacionais sobre o uso da força. Nessa linha, ele analisa o que vem a ser exatamente o Direito Internacional, onde pode ser encontrado e como é possível determinar suas normas. Esta é a ligação tão importante que ele faz entre a área jurídica e a de relações internacionais.

Dentro desse debate sobre o emprego legítimo do uso da força militar, duas novas exceções não-codificadas cresceram em importância nas duas últimas décadas. A primeira está relacionada ao direito de intervir militarmente para promover ou restabelecer a democracia, como foram os casos de Granada em 1983 e do Panamá em 1989. A segunda seria o direito de intervir por motivos humanitários, como foram os casos da criação das zonas de exclusão aérea no Iraque após 1991, e da intervenção em Kosovo em 1999. Estes temas são muito bem apresentados por Byres em capítulos específicos do livro.

Não por menos, a maior atenção que o autor dá é em relação à atuação norte-americana, já que em termos comparativos os Estados Unidos dispõem de mais meios militares que qualquer outra entidade política desde o Império Romano. As diferentes administrações norte-americanas também têm constantemente demonstrado a disposição de empregar o seu poderio militar em circunstâncias juridicamente questionáveis, como em Kosovo e no Iraque. E ainda tentam deliberadamente modificar as normas internacionais para atender a seus interesses, como no caso do direito de legítima defesa frente ao terrorismo e das ações preventivas da chamada Doutrina Bush.

Esse quadro de poderio militar predominante com tentativa de promover mudanças normativas internacionais é o foco do debate que Machael Byres consegue fazer em linguagem muito clara e direta. Ele retoma toda a estrutura jurídica internacional para o emprego da força, passando pelo papel do Conselho de Segurança e pela carta das Nações Unidas, para exemplificar ao máximo as questões teóricas. Com certeza, é um livro que deve ser adotado em diversas disciplinas, tanto em cursos de Direito quanto de Relações Internacionais.

Orientação para Colaboradores

1. Foco da Revista

A Revista de Economia e Relações Internacionais publica artigos inéditos nessas duas áreas, em português, espanhol ou inglês, de autores brasileiros e do exterior. Excepcionalmente, publica também artigos não inéditos, mas ainda não divulgados em português ou espanhol, e que a Revista considere importantes para publicação nessas línguas, modificados ou não, conforme avaliação dos Editores ou de membros do Conselho Editorial. Os artigos devem vir de especialistas nessas duas áreas, mas escritos de forma acessível ao público em geral.

2. Formato dos Originais

Os textos devem ser submetidos na forma de arquivo eletrônico, em disquetes ou por e-mail, no programa Word, em fonte Times New Roman, 12 pontos, e com as tabelas no mesmo formato ou em Excel. Incluindo tabelas, gráficos e referências, cada artigo deve ter de 15 a 20 páginas tamanho carta, com espaço 1,5 entre linhas, entre 5.000 e 7.000 palavras e 30.000 a 40.000 caracteres, inclusive espaços.

As notas, na mesma fonte, em 10 pontos, devem ser colocadas nos rodapés e as referências bibliográficas listadas alfabeticamente no final do texto, seguindo a norma NBR-6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, tal como mostram os exemplos anexos:

- *Livro*

DAGHLIAN, J. *Lógica e álgebra de Boole*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995. 167p., Il., 21 cm. Bibliografia: p.166-167. ISBN 85-224-1256-1.

- *Parte de Coletânea*

ROMANO, G. Imagens da juventude na era moderna. In: LEVI, G.; SCHMIDT, J. (Org.). *História dos jovens 2: a época contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p.7-16.

- *Artigo de Revista*

GURGEL, C. Reforma do Estado e segurança pública. *Política e Administração*, Rio de Janeiro, v. 3, n° 2, p. 15-21, set. 1997.

- *Artigo de Jornal*

NAVES, P. Lagos andinos dão banho de beleza. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jun. 1999. Folha Turismo, Caderno 8, p. 13.

- *Artigo Publicado em Meio Eletrônico*

KELLY, R. Electronic publishing at APS: its not just online journalism. *APS News Online*, Los Angeles, Nov. 1996. Disponível em: <<http://www.aps.org/apsnews/1196/11965.html>> . Acesso em: 25 nov. 1998.

• *Trabalho de Congresso Publicado em Meio Eletrônico*

SILVA, R. N.; OLIVEIRA, R. Os limites pedagógicos do paradigma da qualidade total. Na educação. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFPe, 4., 1996, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: UFPe, 1996. Disponível em: <<http://www.propesq.ufpe.br/anais/anais/educ/ce04.htm>> . Acesso em: 21 jan. 1997.

Os artigos deverão estar acompanhados de resumos em português ou espanhol e inglês, de 100 a 150 palavras, não incluídas na contagem do tamanho do artigo, bem como a menção de 3 a 5 palavras-chave, nas mesmas línguas do resumo. A correspondência de remessa deve incluir o nome do autor, sua qualificação profissional e instituição ou instituições a que está ligado. Pede-se também seu endereço para contato, inclusive e-mail e telefones.

3. Avaliação dos Originais

Os artigos serão submetidos a pareceristas, cujos nomes não serão informados aos autores.

4. Resenhas

A revista publica resenhas de livros, que deverão ser submetidas no mesmo formato dos artigos, mas com tamanho limitado a 1/4 dos parâmetros mencionados no item 2.

5. Remessa de Originais

Os originais devem ser remetidos para:
Revista de Economia e Relações Internacionais
Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP
Faculdade de Economia
Rua Alagoas, 903,
01242-902 São Paulo-SP
e-mail: eco.reri@faap.br

6. Assinaturas

Informações poderão ser obtidas por meio do e-mail acima.