



A SAVOIR

24

Março 2014

Os desafios do desenvolvimento na América Latina

Dinâmicas socioeconômicas
e políticas públicas

Institut des Amériques

Segunda edição atualizada e enriquecida



Os desafios do desenvolvimento na América Latina

Dinâmicas socioeconômicas
e políticas públicas

Institut des Amériques

Segunda edição atualizada e enriquecida

ORGANIZADO POR

Carlos QUENAN

Economista, professor IHEAL

Sébastien VELUT

Geógrafo, professor IHEAL

COORDENADOR

Eric JOURCIN

Departamento América Latina e Caribe, AFD

jourcine@afd.fr

À Savoir

Criada em 2010 pelo departamento de Pesquisa da AFD, a coleção À Savoir reúne revisões da literatura ou estados do conhecimento em questões que apresentam um interesse operacional.

Alimentadas pelos trabalhos de pesquisa e a experiência dos pesquisadores e operadores de campo da AFD e de seus parceiros, as obras dessa coleção são pensadas enquanto instrumentos de trabalho. Destinam-se a um público de profissionais, especialistas do tema ou da região em pauta.

Veja todas as nossas publicações em: <http://recherche.afd.fr>

Publicações anteriores da coleção (ver página 353).

Essa obra está disponível para download gratuito no site: www.afd.fr/A-Savoir

Esse estudo foi realizado em 2013 pelo *Institut des Amériques* (IdA), por solicitação do Departamento "América Latina e Caribes" (ALC) da AFD. Foi organizado por Carlos Quenan e Sébastien Velut. Pela AFD, os trabalhos foram acompanhados por Marion Douchin e Eric Jourcin (ALC), com o apoio de Céline About (Publicações).

[Advertência]

As análises e conclusões deste documento são de responsabilidade dos autores. Elas não refletem necessariamente o ponto de vista da AFD ou de suas instituições parceiras.

Diretora de publicação

Anne PAUGAM

Diretor de redação

Alain HENRY

Tradução: Manuel GIRARD, Pascal RUBIO e Cláudia SCHILLING / Revisão: Cely CURADO e Patrick WUILLAUME.



Concepção e realização: Ferrari/Corporate – tel.: +55 01 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot.
Impresso na França por: STIN

Prefácio

Esta segunda edição dos “Desafios do Desenvolvimento na América Latina” é apresentada em um contexto novo, muito distinto do cenário existente quando da publicação da primeira edição, em 2010.

Àquela época, a *Agence Française de Développement* acabara de ser autorizada a atuar no México e na Colômbia, e sua atividade incipiente no Brasil ainda não registrara os avanços que marcaram o período recente. A Agência sentiu a necessidade de conhecer mais a fundo uma região ainda nova para ela. Para tanto, resolveu lançar a primeira edição deste estudo sobre os desafios do desenvolvimento na América Latina. As análises dos especialistas do *Institut des Amériques* (IdA) – pesquisadores, acadêmicos e financistas – revelaram uma região emergente muito envolvida nas transformações do mundo, mas também, enfrentando importantes desafios. Apesar do seu dinamismo, a América Latina esbarra em obstáculos no seu caminho para o desenvolvimento, a começar pelas desigualdades sociais e regionais, pela carência de infraestruturas e pela baixa produtividade.

Um segundo elemento de evolução diz respeito ao contexto das relações da França com a América Latina e o Caribe. Tais relações vivenciam hoje uma nova dinâmica, como demonstram as numerosas visitas de chefes de Estado e Ministros, o volume muito significativo do investimento francês nessa região do mundo, como também o crescente interesse das empresas latino-americanas pela Europa, ou ainda os fluxos de pessoas – universitários, turistas, etc. – nos dois sentidos.

O mandato que o governo francês outorgou à AFD nos países emergentes em geral visa apoiar um crescimento “verde e solidário”. Na América Latina, tal mandato atendeu a uma dupla demanda: o controle sobre os desafios da urbanização e do desenvolvimento territorial, de um lado, e o acompanhamento das políticas de luta contra as mudanças climáticas e a proteção da diversidade biológica, do outro, sendo as duas temáticas estreitamente correlatas. É precisamente o caso da mobilidade urbana, que integra as problemáticas econômicas, sociais e ambientais da cidade sustentável.

Assim, desde 2009, a AFD colocou cerca de um bilhão de euros ao ano a serviço do desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe. Os financiamentos contratados – com Estados, governos locais, empresas públicas, instituições financeiras

públicas e ONGs – foram, na maioria dos casos, acompanhados de programas de cooperação e *expertise* técnica, propiciando reais parcerias operacionais entre instituições francesas e latino-americanas e promovendo a troca de experiências e *know-how*. Muitos desses financiamentos e programas receberam o apoio de grandes atores do fomento do desenvolvimento na América Latina: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) e a União Europeia, esta por intermédio, especialmente, da Facilidade de Investimento para a América Latina (LAIF).

O desenvolvimento da ação da AFD na América Latina alcança seu sentido pleno na perspectiva do fortalecimento da relação de seus países com a Europa, mais especificamente com a França. Essa relação tem suas raízes históricas nos laços culturais, intelectuais, econômicos e políticos. Em um momento em que está se desenhando um mundo multipolar, a crise internacional revela o potencial latino-americano e realça as razões para considerar essa região como um parceiro estratégico, notadamente frente aos desafios de uma globalização que precisa conciliar a sustentabilidade ambiental com a inclusão social. Nesse sentido, as atividades da AFD pretendem consolidar as colaborações entre atores franceses e latino-americanos, quer sejam instituições, governos locais, empresas ou estabelecimentos públicos, ao mesmo tempo que apoiam políticas consistentes com os desafios do desenvolvimento sustentável. Desta forma, fazem a sua parte no sentido de criar, ampliar e adensar as relações entre as mulheres e os homens de ambos os continentes, que tanto têm para compartilhar, seja do passado como do futuro.

Nessa caminhada, a AFD mantém intacto o desejo de aprofundar a sua compreensão das características socioeconômicas e das políticas públicas na América Latina. Essas realidades vivas registraram marcadas evoluções nos últimos anos e seguem em movimento. Por isso, é preciso se atualizar constantemente, complementando conhecimentos, imagens e dados. Essa é a proposta desta segunda edição do livro “Desafios do desenvolvimento na América Latina”, dando continuidade à nossa parceria com o *Institut des Amériques*. Esta obra lança um novo olhar sobre o cenário latino-americano, além de abordar aspectos pouco tratados na edição original, como o regionalismo, a educação e a formação profissional, ou ainda a insegurança urbana. Visando um melhor compartilhamento, está sendo publicada desta vez em francês, espanhol e português.

Anne PAUGAM

Diretora Geral

Agence Française de Développement

Apresentação dos autores

Coordenadores da obra:

Carlos QUENAN

Professor de Economia, Universidade Paris 3 La Sorbonne Nouvelle, IHEAL,
vice-presidente do IIdA e presidente do CEISAL

Sébastien VELUT

Professor de Geografia, Universidade Paris 3 La Sorbonne Nouvelle,
diretor do IHEAL e do CREDA.

Jean-Michel BLANQUER: Professor de Direito Público, presidente do *Institut des Amériques* (IdA) e diretor geral do grupo ESSEC.

Klaus BODEMER: *Senior Research Fellow*, Instituto dos Estudos da América Latina do *German Institute of Global and Areas Studies* (GIGA-Hamburgo).

Élodie BRUN: Pesquisadora convidada, Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP), doutora associada, Centro de Estudos e Pesquisas Internacionais (CERI).

Marco CEBALLOS: Professeur de sociologie, Universidad Andres Bello (Viña del Mar, Chile), Ecole de sociologie de la Faculté de Sciences sociales.

Jean-François CLAVERIE: Sociólogo, professor do IHEAL, responsável pela cooperação no Observatório das Mudanças na América Latina (LOCAL).

María Eugenia COSIO-ZAVALA: Professora emérita de Demografia, Universidade Paris 3 La Sorbonne Nouvelle IHEAL-CREDA, pesquisadora convidada, Colégio de México (2010-2014).

Olivier DABENE: Professor de Ciência Política, Instituto de Estudos Políticos de Paris, presidente do Observatório Político da América Latina e do Caribe (OPALC).

Diana GOMES: Chefe de projetos no Observatório das Mudanças na América Latina (LOCAL).

Bruno LAUTIER †: Professor de Sociologia, Universidade Paris 1 Panthéon Sorbonne, Instituto de Estudo do Desenvolvimento Econômico e Social (IEDES).

Jean-Louis MARTIN: Economista, responsável pelos estudos macroeconômicos no banco *Crédit Agricole*.

Catherine PAQUETTE: Urbanista, encarregada de pesquisa, Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD).

Yves SUREL: Professor de Ciência Política, Universidade Paris 2 (Panthéon-Assas), Centro de Estudos e de Pesquisas em Ciências Administrativas e Políticas (CERSA).

François-Michel LE TOURNEAU: Geógrafo, diretor de pesquisa no CNRS/CREDA.

Laurence WHITEHEAD: *Senior Research Fellow*, Nuffield College, Oxford University, presidente do Conselho Científico do *Institut des Amériques*.

Introdução	
<i>América Latina: trunfos, fragilidades e desafios após uma década de prosperidade</i>	9
<hr/>	
1. Dinâmicas econômicas, inserção internacional e transformações sociais	25
<hr/>	
1.1. A América Latina e a crise econômica internacional	25
1.2. A quarta onda de regionalismo	64
1.3. Perspectivas em médio prazo dos emergentes latino-americanos	96
1.4. Demografia, pobreza e desigualdades	138
2. Estado e políticas públicas	167
<hr/>	
2.1. A evolução das políticas públicas na América Latina	167
2.2. Desafios do desenvolvimento urbano	184
2.2.1. Políticas de investimento urbano	184
2.2.2. As três dimensões da descentralização	211
2.2.3. Violência e insegurança cidadã na América Latina e as estratégias para combatê-las	241
2.3. Foco nas políticas sociais e ambientais	265
2.3.1. A situação da educação superior na América Latina: entre democratização e mundialização	265
2.3.2. Os <i>Conditional Cash Transfer Programs</i> na América Latina	283
2.3.3. Meio ambiente e desenvolvimento	305
Conclusões	
<i>O desenvolvimento da América Latina: sólidos alicerces?</i>	335
<hr/>	
Lista das siglas	345
<hr/>	

Introdução

América Latina: trunfos, fragilidades e desafios após uma década de prosperidade

Carlos QUENAN e Sébastien VELUT

A América Latina acaba de viver uma década de avanços econômicos e sociais. Os sucessos econômicos acumulados pelos principais países da região, uma vez superada a grave crise argentina de 2001-2002, caminharam em paralelo à redução tanto da pobreza quanto, em menor medida, das desigualdades. A boa resistência que a América Latina ofereceu à crise econômica internacional deflagrada em 2007 confirmou que, diferentemente dos outros períodos de expansão registrados por aquela região no passado, o ciclo de crescimento iniciado em 2003 foi aproveitado para diminuir seu grau de vulnerabilidade financeira. Ao mesmo tempo, esse período de crescimento indissociável de um cenário internacional favorável, muito especialmente graças ao bom comportamento dos preços das matérias-primas exportadas pelos países latino-americanos, induziu transformações às vezes contraditórias que, em alguns casos, fortaleceram tendências preexistentes e, em outros, provocaram inflexões, ou até mesmo, rupturas. O resultado é um continente em movimento que, além da diversidade das situações nacionais, carrega em si processos sociais inovadores, e emerge no cenário internacional com um dinamismo tanto econômico quanto político. Esse continente não está, porém, isento de fragilidades e debilidades e precisa enfrentar enormes desafios, em um contexto internacional arriscado e incerto.

Dinamismo econômico: entre “reprimarização” e degradação moderada dos “fundamentos”

O ciclo de forte crescimento econômico registrado pela América Latina nos últimos anos, depois do desempenho medíocre e das decepções dos anos 1980 e 1990, contribuiu para gerar uma onda de otimismo. Os avanços no plano da modernização econômica da maioria dos países da região, em especial nos setores que puxaram o crescimento econômico, caminharam em paralelo com o considerável aprimoramento da capacidade de gestão macroeconômica, que propiciou uma boa resistência frente

à crise econômica internacional. A despeito da grande diversidade de trajetórias econômicas nacionais, a recente fase de prosperidade depende em grande medida do crescimento da exportação dos produtos básicos, o que deu combustível para as controvérsias sobre a “benção” ou a “maldição” das matérias-primas.

Obviamente, a exploração dessas matérias-primas constitui para muitos países da região o principal vetor do crescimento econômico. A América Latina possui abundantes recursos naturais, em contraposição à sua população relativamente reduzida – apenas 600 milhões de pessoas – o que possibilita a geração de excedentes para a exportação, tanto de recursos renováveis quanto de recursos não renováveis. A disponibilidade de espaço é um desses recursos, o que permite a expansão das áreas cultivadas e agricultáveis, em condições satisfatórias de abastecimento de água. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization, FAO*), a América Latina ainda possuiria 4 milhões de km² de terras agricultáveis sem dificuldades notáveis no plano técnico. Os pampas argentinos têm o mesmo tamanho da França, e o cultivo da soja está se ampliando graças aos progressos na agronomia. A região do cerrado brasileiro está sendo rapidamente conquistada pela cana-de-açúcar e pela soja, que avançam em direção à Amazônia. Na Colômbia, as savanas orientais ainda são pouquíssimo valorizadas, principalmente por razões de segurança, mas possuem grande potencial. A construção de grandes infraestruturas rodoviárias e o melhoramento das vias navegáveis também ensejam a abertura de novas terras à agricultura. A soja já está sendo transportada de balsa a partir do Paraguai e do interior do Brasil até os portos de Buenos Aires e de Rosário. A exploração dos recursos minerais também está sendo incrementada. A América Latina dispõe de recursos consideráveis. O Chile, por exemplo, conta com as maiores reservas mundiais de cobre e de lítio, o Brasil tem as terceiras maiores reservas mundiais de bauxita e estanho, ficando em quinto lugar no que diz respeito ao ferro. Às já conhecidas jazidas dos países produtores de petróleo e gás (Bolívia, Equador e, principalmente, Venezuela), somam-se as consideráveis reservas de gás de xisto da Argentina. Por sua vez, o Brasil, que parece dispor de todos os recursos naturais utilizáveis no continente, será beneficiado com a exploração das reservas submarinas, em especial as jazidas de petróleo do Pré-sal, ao longo da sua costa, de Santa Catarina até o Espírito Santo.

Contudo, nos últimos anos, o bom comportamento dos preços das matérias-primas e os ingressos de capitais trouxeram uma forte valorização das moedas da maioria dos países da região, além da aparição de sintomas de “reprimarização” das estruturas produtivas, especialmente no caso do Brasil e de outros países da América do Sul. Esse tipo de especialização produtiva, que pode levar a um crescimento desequilibrado

e menos dinâmico, em função do retrocesso que induz no plano da diversificação econômica, torna-se fonte de alta vulnerabilidade, já que exacerba a dependência com relação às variações nos volumes exportados e nos preços internacionais das *commodities*.

De fato, uma conjuntura menos favorável, como a que está se perfilando na atualidade, face ao baixo dinamismo da economia mundial e do fim programado da política monetária expansiva instituída pelos Estados Unidos nos últimos anos, já está se traduzindo pelo aumento da volatilidade das moedas latino-americanas e pela desaceleração, e até mesmo a atonia, das exportações. Tal situação traz o risco não só de enfraquecer o crescimento, como também de recriar uma pressão externa, já que determinados fundamentos (por exemplo, os saldos das balanças correntes), sob o efeito, principalmente, da crise econômica internacional, vêm se degradando paulatinamente desde 2008. Mesmo que a situação evolua dessa forma, isso não trará somente consequências negativas, já que taxas de câmbio menos valorizadas poderiam ser mais favoráveis para a atividade econômica, mas esta, embora ainda dependa da competitividade, precisaria se apoiar bem mais na diversificação da produção e nas fontes internas de dinamismo. No médio prazo, os países da região têm um potencial de aceleração do crescimento que, entretanto, ficará estreitamente atrelado à evolução de fatores estruturais tais como a contribuição do fator trabalho, o aumento da poupança e do investimento nacionais e, claro, o desempenho da produtividade onde, a longo prazo, a educação tem papel decisivo. O desempenho da América Latina como um todo, dependerá em grande medida da trajetória das economias do Brasil e do México que, sozinhas, representam cerca de dois terços do PIB regional. Durante a última década, estas apresentaram um crescimento inferior ao da maioria das economias de porte médio, que exibiram um dinamismo superior à média regional.

A inserção internacional cada vez mais orientada para o Pacífico exerce uma influência crescente sobre os processos de integração regional

Indiscutivelmente, no decurso dos últimos dez anos, a América Latina voltou-se para a Ásia. Esse movimento, entretanto, não foi unânime, nem teve a mesma intensidade em todos os países. Depois de uma fase marcada por intercâmbios preferenciais com a Europa, iniciada no século 16 e que prosseguiu até o início do século 20, e de uma fase de intenso comércio com a América do Norte, principalmente para os países vizinhos dos Estados Unidos (México, América Central e Caribe), o continente está

hoje olhando para a Ásia, para vender-lhe principalmente produtos primários, commodities pouco ou não beneficiadas, ao passo que a China está exportando bens industriais para a América Latina. Isso lembra, embora com notáveis diferenças, a inserção “centro-periferia” na qual esteve envolvida a região latino-americana durante as últimas décadas do século 19 e a primeira metade do século 20.

Os países lindeiros do oceano Pacífico estão levando em conta essas evoluções. Alguns, como o Peru, o Chile e o México fazem parte da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC) e planejam grandes investimentos portuários e de logística para poder enviar do outro lado do oceano as mercadorias destinadas aos clientes asiáticos, a começar pela China. Além disso, buscando ao mesmo tempo a otimização das suas relações econômicas com os países asiáticos e o fortalecimento dos laços entre si, o Chile, a Colômbia, o México e o Peru constituíram em 2011 um novo grupo de integração regional, a Aliança do Pacífico, que se concretizou no início do ano de 2013 através da assinatura de um acordo de livre comércio entre os países membros.

Almejando incrementar a sua competitividade, através do aprimoramento das infraestruturas regionais, os países da América do Sul lançaram, no início dos anos 2000, o programa IIRSA (Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana) que pretende criar grandes corredores internacionais de trânsito, do Atlântico ao Pacífico. Essa visão rompe com os habituais esquemas de planejamento e de trânsito limitados às fronteiras nacionais, já que propõe elementos de estruturação na escala do subcontinente, vencendo ao mesmo tempo os maiores obstáculos como a Cordilheira dos Andes. Trata-se menos de facilitar as circulações entre países – embora isso acabe acontecendo – do que de abrir o continente ao comércio internacional. Assim, o corredor do Capricórnio, que segue o Trópico entre São Paulo, no Brasil, e os portos do Norte do Chile, permite encaminhar para o Paraguai e a Argentina não apenas bens manufaturados mas também turistas, atravessando planaltos de mais de 4.000 m de altitude. Da mesma, forma o grande eixo hidroviário do Paraná, que se pretende transformar em uma das maiores hidrovias do Cone Sul, drena até os portos argentinos a soja produzida a montante da bacia hidrográfica, apesar das dificuldades da navegação devido à falta de obras (dragagem e equipamentos) naquele grande rio.

Enquanto os processos de integração regional se caracterizam cada vez mais pelo pragmatismo, essas dinâmicas de integração *de facto* enfraquecem os projetos históricos “institucionais”. É bem verdade que a integração na América Central (através do Mercado Comum da América Central [MCCA] e do Sistema de Integração Centro-americano [SICA]), é bastante dinâmica, mas a Comunidade Andina das Nações (CAN)

está dividida e em crise há vários anos, e o Mercosul encontra-se em um beco sem saída, sem avanços dignos de nota no tratamento das assimetrias entre países membros e com tensões comerciais persistentes entre a Argentina e o Brasil. Já a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) que, impulsionada principalmente pelo Brasil, reúne todos os países da América do Sul e se concentra na cooperação nas áreas não comerciais – como a defesa conjunta ou as infraestruturas regionais, por meio da sua articulação com a IIRSA – encontrou seu espaço no complexo contexto da integração regional. Por sua vez, a Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), criada em dezembro de 2010 e que reúne todos os países latino-americanos e do Caribe, do México até a Argentina, é um mecanismo de diálogo que, apesar da diversidade de interesses e orientações de cada país, poderia permitir à região falar em uníssono no cenário internacional, pelo menos no tocante a alguns temas. O fato de que nem os Estados Unidos nem o Canadá pertençam a essa nova instância, que tem Cuba entre seus membros, a CELAC simboliza, portanto, sobejamente a crescente autonomia da América Latina em relação ao seu grande vizinho do norte.

Mas autonomia não significa indiferença: todas as instâncias de integração regional da América Latina e do Caribe deverão acompanhar de perto as implicações, para a região, das negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos, iniciadas em julho de 2013, visando a instauração de uma Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* [TTIP]).

As transformações da sociedade: o desafio da classe média e a redução da pobreza

A constituição, ou a reconstituição, de uma classe média é um dos indicadores mais notáveis da emergência da América Latina ao longo da última década, pois ela não decorre apenas da elevação da renda média, mas também da integração de uma parcela crescente da população em dispositivos formais de acesso à moradia, à saúde, ao crédito, à educação e ao consumo. Portanto, trata-se também de uma transformação política, pois essas populações carregam novas demandas. Somente levando em conta essas evoluções é que poderemos tentar entender a natureza e o alcance do movimento de protesto que eclodiu no Brasil em junho de 2013.

Não se deve, entretanto, superestimar essa ascensão da classe média, inserida que está em histórias sociais nacionais muito diversas e que se revela difícil de quantificar com precisão, já que as categorias dos censos não são comparáveis. A América Latina exibe recordes mundiais de desigualdades, em especial no Brasil e no Chile, mas também no Peru e no Equador, com uma acentuada polarização da sociedade entre

classes abastadas e classes populares que deixava pouco espaço para a classe média. Ao contrário, outros países têm tradição mais igualitária, especialmente o Uruguai e a Argentina, onde a classe média foi mais associada ao emprego na administração pública e nos serviços (que requer formação universitária), do que na indústria.

Na década de 60, a classe média era identificada a grupos urbanos com formação superior, emprego estável, e que podiam esperar para os seus filhos uma situação pelo menos melhor que a deles. Essas ambições foram varridas pelas crises econômicas que abalaram a América Latina a partir dos anos 1980 e redundaram na adoção do modelo de orientação liberal, mais uma vez com modalidades e temporalidades diversas de um país para outro. A redução dos empregos públicos, as privatizações de estatais, a desindustrialização solaparam os alicerces da classe média. A degradação das universidades públicas, onde elas existiam, também prejudicou a reprodução social da classe média, bem como a mobilidade ascendente das camadas populares.

A atual reconstituição da classe média se sustenta, portanto, em novos mecanismos e novos anseios. As fontes de emprego encontram-se hoje mais no setor privado do que no público, sendo que este já nem garante mais o emprego vitalício. O crescimento das atividades vinculadas à exploração dos recursos naturais proporcionou a criação de empregos, especialmente de cargos de chefia intermediários, com boa formação técnica (contadores, administradores, mas também técnicos de laboratório ou agentes de turismo). As metrópoles também se beneficiam com a instalação de sedes sociais e de executivos estrangeiros que requerem serviços de qualidade, formando um vasto conjunto de empregos, cobrindo desde os serviços às empresas (propaganda, comunicação, assessoria) aos serviços à pessoa (restaurantes, hotelaria, comércio).

A nova classe média é, portanto, muito diferente daquela que alimenta alguns mitos nacionais. O universo dos empregos que ocupa diversificou-se, mas a estabilidade está longe de ser assegurada: no Chile, estudos mostram, por exemplo, uma forte demanda por segurança por parte dessas novas classes médias, mais do que a multiplicação das “oportunidades” enfatizada nos discursos oficiais enquanto vetores de promoção social. Assim mesmo, programas públicos e privados visam inserir essas famílias nos mecanismos de crédito para o consumo e habitacional. As grandes cadeias de distribuição oferecem com frequência possibilidades de compra parcelada que facilitam a aquisição de bens de consumo (televisão, computador) ou de carro. Os grandes programas habitacionais idealizados para resolver os problemas da moradia precária ou informal, em especial no Brasil, no Chile e no México, são vinculados a um forte componente financeiro, pois os beneficiários precisam poupar geralmente

durante vários anos para ter acesso à casa própria, que acabam reembolsando em longuíssimos prazos (vinte ou trinta anos). Com isso, o mercado imobiliário dispõe de uma oferta muito segmentada, de acordo com os níveis de renda, desde a casa pequena entregue sem acabamento para as classes populares, até os condomínios de luxo com serviços coletivos para a classe média alta. Todos têm em comum o fato de serem associados a mecanismos de financiarização e, portanto, de bancarização. Além dos problemas específicos desses programas, marcados por um déficit de urbanidade, essa generalização do crédito alimenta as preocupações da classe média. Sente-se ameaçada pelo risco da perda do emprego, mas também pelos problemas de saúde que podem acarretar gastos consideráveis, e pela questão do custo da formação dos jovens.

De fato, uma das mudanças mais marcadas desses últimos dez anos foi a ampliação do acesso ao ensino superior, onde o número de estudantes universitários duplicou, entre 1995 e 2005, alcançando 15 milhões em 2005 e mais de 20 milhões em 2012. Esse assombroso crescimento se processou ao preço da elevação das tensões para o sistema universitário existente, planejado para elites já bem formadas que ingressavam, geração após geração, no ensino superior. De agora em diante, parte significativa dos jovens entra na universidade, enquanto seus pais haviam cessado os estudos no segundo grau. Trata-se de um considerável impulsor de mudança social e de um recurso para a consolidação do desenvolvimento econômico como um todo, embora o início dessa massificação também provoque tensões. A multiplicação dos cursos ocorreu, às vezes, de forma extremamente desordenada: um pequeno país como Costa Rica (4,5 milhões de habitantes), que tinha apenas uma universidade pública (Universidad de Costa Rica), conta hoje com cerca de quarenta instituições privadas de ensino superior que se auto-outorgam, sem qualquer escrúpulo, o título de universidade. A este problema da qualidade dos cursos vem se agregar o do seu financiamento, que excede as capacidades dos orçamentos públicos. Cada país implantou soluções diferentes, que vão do controle total pelo Estado e as universidades públicas (Cuba) até sistemas quase que por inteiro privatizados (o Chile e a Colômbia, por exemplo), onde subsistem algumas universidades públicas muitas vezes antigas e prestigiosas.

É portanto um sistema de ensino heterogêneo que alimenta nos jovens e nas suas famílias a esperança de uma ascensão social, às vezes ao custo de pesados sacrifícios financeiros ou de um endividamento que o universitário precisará reembolsar uma vez formado. Essa situação foi profundamente questionada pelos protestos estudantis de 2011 no Chile, contra o custo exorbitante dos estudos e as dificuldades de inserção profissional dos formados – embora o sistema universitário chileno descarte

todos os cursos que não sejam estritamente “rentáveis”, isto é, que não conduzam a empregos remunerados o suficiente para pagar os empréstimos contratados para financiar os estudos. Esses protestos também mostraram um dos efeitos previsíveis da formação dos jovens: a sua capacidade de expressar com força novas reivindicações políticas.

A emergência das classes médias tampouco acabou com a pobreza que, embora tenha diminuído desde 2003, está desigualmente distribuída entre os países. Esta alcança recordes na América Central (Nicarágua, Honduras, Guatemala), onde ultrapassa os 50% da população, e é a menor no Uruguai e no Chile (da ordem de 12%). A evolução da pobreza é extremamente sensível às flutuações econômicas, mas enquanto apenas um ano de recessão provoca o aumento imediato da pobreza, por um efeito cascata, são precisos vários anos para reduzi-la. Na Argentina, o índice de pobreza, que era de 20% em 1999, alcançou cerca de 50% em 2002, para voltar aos 20% em 2006, reduziu-se para 11% em 2009 e estaria abaixo de 6% em 2013. Sua evolução também está relacionada à situação demográfica: altas taxas de natalidade e uma transição demográfica inacabada pesam sobre a redistribuição da renda disponível.

Ora, a América Latina registrou, sob este aspecto, uma evolução favorável, com a queda das taxas de crescimento demográfico, facilitando a redistribuição – postergando, entretanto, o problema do envelhecimento da população para o médio prazo. A redução da pobreza observada desde o início da década sustenta-se, portanto, em dois elementos favoráveis: a economia e a demografia. Foi o que permitiu que a América Latina se aproximasse dos Objetivos do Milênio de redução da pobreza e da indigência. Essa redução, contudo, permanece frágil: mesmo que uma parte das famílias pobres tenha sem dúvida atingido o status de classe média baixa, esse status está longe de ser sedimentado.

Por outro lado, a pobreza afeta de maneira desigual os grupos sociais e as regiões. Os índices de pobreza são, de forma geral, mais elevados entre os grupos indígenas e no interior: é, por exemplo, o caso no sul do México, o que também explica os conflitos sociais ali ocorridos e o descontentamento com o governo mexicano evidenciado pela eclosão da guerrilha zapatista, uma situação que alimenta ainda mais o êxodo rural. Contudo, é na cidade que os pobres estão em maior número e que as formas de segregação socioespacial são mais visíveis, na escala das metrópoles e dos bairros. Às desigualdades de renda somam-se então a maior exposição aos riscos industriais e ambientais, a precariedade das condições habitacionais, os problemas de transporte para ter acesso ao emprego, e a falta de serviços e de áreas verdes. Esses diversos fatores

dificultam sobremaneira a saída da pobreza, mesmo em um contexto econômico de crescimento, devido à falta de acesso à educação e à saúde. É, conseqüentemente, nos bairros pobres que estão enraizadas as economias paralelas, os grupos criminosos, o narcotráfico, que ali encontram facilmente uma mão de obra disposta a tudo por não ter nada a perder. A estigmatização que daí resulta, a associação inconsciente entre pobreza e criminalidade, o medo da classe média são tabus profundamente arraigados. A violência está muito presente e suas primeiras vítimas estão nos bairros pobres.

Exploração dos recursos naturais e desenvolvimento: um equilíbrio difícil de encontrar

A exploração dos recursos naturais é, como já salientamos, um ingrediente chave das estratégias de desenvolvimento. No entanto, suas limitações são bem conhecidas. Além da dependência das cotações internacionais das matérias-primas, coloca-se a questão do esgotamento dos recursos não renováveis. Na agricultura, essa exploração é acompanhada pela concentração das terras em detrimento dos pequenos produtores. As conseqüências ambientais também são sérias: uniformização das paisagens pela monocultura, desmatamento, movimentos de terreno, e acima de tudo, uma imoderada utilização da água.

No entanto, vários países latino-americanos assumem hoje sem qualquer complexo esse modo de desenvolvimento, que lhes parece, por enquanto, a melhor opção possível. É especificamente o caso do Peru, cujo rápido crescimento econômico escora-se na expansão da mineração. Outros, como a Venezuela, estão procurando financiar, a partir da sua renda petroleira, o desenvolvimento de outros setores econômicos, mas isto permanece sem efeito, pois as importações ficam periodicamente mais competitivas que os produtos fabricados localmente. A questão que se coloca é, ao mesmo tempo, a da diversificação econômica, meta difícil de alcançar, mas também a das modalidades de redistribuição da renda. Ora, como a pressão fiscal é geralmente baixa, os mecanismos de redistribuição permanecem insuficientes.

Com isso, os grandes projetos de mineração são muitas vezes recebidos negativamente pelas comunidades locais que os combatem com violência e reivindicam a preservação de suas condições de vida, ou até a proteção dos biomas de interesse mundial – ou, como também são chamados – dos bens públicos mundiais. Multiplicaram-se os conflitos socioambientais nos últimos dez anos, e neles se enfrentam, *via* de regra, grandes companhias, apoiadas pelas autoridades políticas locais ou nacionais, e comunidades que querem preservar suas condições de vida. Esses conflitos tornaram-se uns dos importantes palcos de expressão política, em especial diante da perda de

interesse de que padece a vida política tradicional. Nascidos de problemas concretos – as transformações dos territórios – que provocam a mobilização local, eles repercutem problemáticas globais de proteção do meio ambiente, levantadas pelas redes nacionais internacionais ativas – em especial as grandes ONG ambientais como o Greenpeace ou a Conservation International.

Esses conflitos geraram tensões, por exemplo, entre o Uruguai e a Argentina, a respeito da instalação de uma fábrica de celulose nas margens do Rio Uruguai, que foi considerada perigosa pelos Argentinos da outra margem. A violência dos protestos provocou várias interrupções do trânsito na ponte entre os dois países e os levou à Corte Internacional de Justiça de Haia. Na maioria das vezes, entretanto, tais conflitos ficam restringidos a um país, o que não impede que sejam violentos. No Peru, a oposição às grandes minas (Yanacocha, Conga) provocou enfrentamentos entre forças de polícia e a população, resultando em várias vítimas. Os opositores exigem a preservação do lugar onde vivem e temem, muito especialmente, perder o acesso à água, da qual as minas são ávidas consumidoras. É no Chile que a situação é a mais tensa, pois o código da água adotado durante a ditadura do General Pinochet favorece as grandes empresas que monopolizaram os direitos de uso da água em detrimento dos pequenos agricultores.

Há também a questão da redistribuição dos *royalties* da mineração aos entes locais e em benefício das comunidades. Embora haja consenso sobre o princípio de um pagamento pela exploração dos recursos naturais, não existe solução satisfatória para determinar o valor e as modalidades de redistribuição. O caso mais frequente é o pagamento de tributos aos governos locais (Argentina, Colômbia, Peru), mas estes nem sempre têm condições de fazer o melhor uso dos recursos arrecadados, por falta de competências locais ou de projetos a financiar. Além disso, as reformas promovidas no sentido de uma melhor distribuição territorial dos *royalties* (na Colômbia, por exemplo) enfrentam às vezes fortes resistências locais (é o caso do Brasil). Já a centralização dos pagamentos (no Chile) alimenta o descontentamento dos entes subnacionais que enfrentam diretamente às contestações sociais relacionadas com a mineração.

O desenvolvimento escorado na exploração dos recursos naturais não deixa de ter problemas ou vulnerabilidades. O esgotamento das jazidas não é, certamente, o principal desafio, pois os preços elevados incitam os produtores a explorá-las ainda mais e a desenvolver novas tecnologias para conseguir novos recursos. Contudo, a manutenção de preços altos para as matérias-primas depende da demanda mundial, sobre a qual os produtores latino-americanos não têm qualquer controle. Por outro

lado, os modos de exploração têm consequências socioambientais às vezes profundas, que as sociedades civis toleram cada vez menos – ou que reativam focos de conflitos de oposição ao Governo e à voracidade dos grandes proprietários e das empresas.

Os conflitos socioambientais surgem, portanto, como uma nova manifestação dos anseios das sociedades latino-americanas pela preservação de seu ambiente de vida, mas também do grau de incerteza com relação aos reais impactos dos grandes projetos. Tais conflitos são o reflexo do desejo de participação de vastos setores da sociedade na vida pública e da dificuldade dos governos em atender essas demandas sociais.

O Retorno do Estado: avanços e limites das políticas públicas

Ao longo da última década, em vários países da região, buscou-se um novo equilíbrio entre crescimento e equidade, numa abordagem direcionada para um papel mais ativo do Estado. Esse retorno da presença do Estado, alardeado em oposição aos excessos do liberalismo, das privatizações e da desregulação dos anos 1990, assume modalidades diversas conforme os países. Enquanto determinados países, como a Colômbia, caracterizados há muito pelo baixo grau de intervenção estatal na vida econômica e social, não sofreram mudanças radicais, outros, como a Venezuela que, por motivos históricos se destaca pela forte presença do Estado na gestão da economia e da sociedade – através da captação e da alocação da renda do petróleo – têm reforçado este traço após as transformações realizadas com a ascensão ao poder do ex-presidente Chávez, no fim dos anos 1990. Outros países, como a Argentina, onde o encolhimento do Estado foi drástico na década de 1990, vivenciaram um espetacular movimento pendular, com o retorno maciço do poder público à regulação geral, depois da grave crise econômica e sociopolítica de 2001-2002.

Mas, além da diversidade das trajetórias nacionais na América Latina como um todo, o incremento da presença estatal vigente na década de 2000, gerou a necessidade, em todos os países, de repensar a ação pública e a forma pela qual o Governo atua na sociedade. No tocante à ação pública, as condições e modalidades da sua implementação ilustram as especificidades dos diversos países latino-americanos, marcados em especial, pelas hibridações de suas políticas entre práticas tradicionais, pressões internacionais e vontade reformadora mais ou menos persistente. Mas, quando nos debruçamos sobre a maneira como atua o Estado, fica patente que, nos últimos anos, ele perdeu parte de seus recursos. As grandes empresas nacionais já haviam sido privatizadas na década anterior, salvo notáveis exceções (Petrobrás, Codelco, Pemex,

PDVSA), e a pressão fiscal é demasiadamente baixa – com exceção do Brasil e da Argentina – para oferecer aos Estados meios efetivos de atuação. Mesmo que em alguns casos as receitas fiscais tenham aumentado, com os tributos sobre as exportações de matérias-primas e o retorno do crescimento, o fato é que foram criados novos mecanismos, mais assentados na negociação com os atores, nos incentivos em lugar de barreiras, no apelo à participação, na descentralização para buscar maior legitimidade e eficiência, e nos ajustes com as organizações privadas, como as igrejas, por exemplo. Ou seja, o Estado procurou, em vários casos, apoiar-se na sociedade organizada para instaurar uma nova relação com os agentes econômicos e sociais. Falta muito para estabilizar essa relação, e diferentes fórmulas estão sendo desenvolvidas para contemplar as dificuldades específicas e as preferências políticas. Um exemplo das modalidades de atuação realizadas nessa perspectiva é a construção de infraestruturas, que recorre a diversas formas de parcerias público-privado, de modo a concentrar a despesa pública nas realizações avaliadas como não lucrativas, mas prioritárias ou politicamente estratégicas, enquanto são dadas em concessão as infraestruturas mais fáceis de rentabilizar.

Desafios nacionais e demandas sociais justificam o retorno do Estado, como comprovam as demandas prioritárias de proteção ou de regulação, a começar pelo desafio que representa a segurança dos bens e das pessoas que cobram um Estado protetor. Esse anseio está muito presente em vários países: este é o caso do México, em especial, onde a incapacidade do Estado de controlar a violência ligada ao narcotráfico constitui um dos maiores problemas do continente latino-americano. Este, aliás, não é o único caso de infiltração do Estado por máfias que têm um efeito deletério sobre as instituições e a organização do poder público.

De todo modo, neste contexto de retomada do protagonismo do Estado, as políticas públicas passaram por profundas mudanças. É o caso, já bem conhecido, das políticas sociais, uma área que concentrou inovações implementadas pelos governos. Os programas de combate à pobreza generalizaram modalidades de transferências monetárias condicionais, isto é, pagamentos atrelados a exigências de acompanhamento médico e assiduidade escolar, ou de dispositivos de inserção profissional. Esses programas, idealizados para lutar contra a exclusão social, credenciaram a ideia de que o combate à pobreza deveria ser o objetivo central do desenvolvimento.

Apesar das premissas comuns e das semelhanças, não se pode afirmar que obedeçam a um modelo único. A comparação entre os programas lançados em diversos países da região realça diferenças importantes no que diz respeito às modalidades das transferências monetárias, às contrapartidas exigidas, aos públicos beneficiados e à

dinâmica política que embasou a sua implantação. Ao mesmo tempo, embora não se possa negar os resultados positivos desses programas, o objetivo de redução substancial da pobreza não poderá ser alcançado se o mercado de trabalho não for capaz de oferecer empregos. Ora, caso a atividade econômica torne-se menos dinâmica na próxima década, a criação de empregos poderá ser afetada.

As políticas ambientais, por sua vez, dispõem de um considerável potencial de aprimoramento. Enquanto o modelo de desenvolvimento econômico se sustenta principalmente nas transformações dos recursos naturais, os conflitos em torno do acesso a esses recursos, bem como as consequências das transformações ambientais para as comunidades, em termos de saúde e de riscos, levantam a questão do melhoramento das políticas públicas nesta área.

Contudo, poucos avanços são dignos de nota neste quesito. Os índices de desempenho ambiental exibem avanços bastante limitados em alguns casos e tendem mais para a degradação em muitos países nos últimos anos. A deterioração do meio ambiente, resultado das deficiências da regulação e da fiscalização frente aos projetos produtivos, do crescimento urbano e do aumento do consumo durante a última década, deveria provocar uma reação em matéria de políticas públicas, reação esta, que está demorando em acontecer. Além do mais, as soluções alternativas que exigem o desenvolvimento de modos de produção menos destrutivos são até agora tímidas. Assim, resta muito a fazer para que a América Latina passe a trilhar a via de um “crescimento verde”, mesmo se os Estados sofrem a pressão das opiniões públicas nacionais e internacionais sempre muito atentas e exigentes, no que tange à preservação da natureza.

Já as políticas da cidade evoluíram de forma bem mais alvissareira. De fato a América Latina é rica em iniciativas e inovações na área das políticas urbanas. A ação pública nas cidades passou por uma renovação em três principais setores: o desenvolvimento da mobilidade intraurbana com alguns estrondosos êxitos no transporte coletivo, os programas de investimento na área habitacional, embora o assunto esteja longe de ser esgotado, as políticas e as intervenções de “revitalização urbana” que contemplam não só os centros históricos, como também as áreas centrais de várias cidades grandes.

Mas ainda resta muito a fazer para melhorar a articulação entre os diferentes agentes e superar as lógicas setoriais. Uma abordagem integral poderia ensejar que se leve em consideração, na concepção e na execução das políticas de investimento urbano, a dimensão, por exemplo, do desenvolvimento sustentável ou das questões de segurança. As experiências regionais bem-sucedidas nesta última área demonstram o

lugar decisivo das políticas de planejamento urbano e dos programas de segurança dos municípios, embora, é claro, a coordenação com os poderes regionais e nacionais, o papel da polícia e da justiça e a importância das medidas de prevenção, no sentido amplo, também constituam fatores-chaves para a redução da violência e da insegurança urbanas. Na área ambiental, as questões dos resíduos sólidos, da qualidade do ar e da água, do acesso às áreas verdes e da energia ainda precisam melhorar em uma perspectiva de justiça ambiental.

A potencialização da ação pública em muitas cidades, que se tornaram espaços privilegiados de atuação, de participação e de fortalecimento da cidadania, não está sem relação com o desenvolvimento dos programas e das políticas de descentralização. Essas políticas contribuíram para estabilizar a democracia em um continente onde ela se enraizou, mas precisa ser reforçada, para melhor contemplar os anseios das populações e a diversidade das problemáticas.

Este é, na verdade, o significado dos processos de descentralização amplamente instaurados em toda a América Latina, que precisavam ao mesmo tempo consolidar a democracia local, criar contrapoderes mais próximos dos cidadãos frente a um Estado muitas vezes distante e ineficaz e fornecer soluções pragmáticas para problemas locais. Esse discurso foi, às vezes, acompanhado por reformas constitucionais visando dar mais peso aos governos locais – como na Colômbia e na Venezuela – porém o impulso comum acabou trazendo resultados diferenciados. Nem todos os países aderiram à descentralização com a mesma convicção, alguns foram reticentes ou apenas fizeram de conta. Outros, inteiramente engajados, voltaram atrás. Apesar de tudo, este movimento não deixou de alterar a administração local e de conferir maior legitimidade às instituições locais, embora que abrindo as portas a possíveis desvios, quando essas instituições caem nas mãos de determinados grupos de interesse ou promovem o clientelismo. Apesar da variedade das experiências que dificulta generalizações, a descentralização enfrenta problemas comuns, tal como a debilidade das finanças locais, que impacta a qualidade das políticas públicas.

Outra área na qual a ação pública enfrenta repto considerável, até porque se trata de um dos desafios-chaves do século 21, é a do ensino superior. Herdeiros de um período durante o qual a democratização e a modernização da vida universitária caminharam paralelamente ao início de uma massificação geradora de tensões, os sistemas de ensino superior estão cada vez mais tomando em conta os desafios da inserção internacional.

Assim, os poderes públicos precisam, em um contexto de aceleração do progresso científico e de profundas mudanças no plano tecnológico, preocupar-se com o desenvolvimento da pesquisa, com o incremento da qualidade do ensino e com a elaboração de padrões, em um cenário de crescentes desigualdades nos sistemas universitários. A exemplo de outras regiões do mundo e como revelam os *rankings* internacionais – sem prejuízo de todas as críticas que lhes possam ser endereçadas – está ocorrendo na América Latina um desacoplamento entre uma elite de instituições universitárias que integra a competição mundial e o resto dos estabelecimentos. Diante de tal situação, os Estados se veem obrigados a adotar uma regulação que permita distribuir com eficiência os recursos públicos, de forma a manter a excelência pedagógica e científica. Em paralelo, precisam focar seu apoio em segmentos do sistema universitário que atendam a critérios de qualidade definidos nacionalmente e que cumpram uma função na formação, inclusive dos setores mais frágeis da juventude para os quais o ensino técnico é fundamental, para garantir a sua empregabilidade.

Os países latino-americanos – desigualmente aparelhados para enfrentar esses desafios – precisam, portanto, colocar-se em uma perspectiva não só de regulação, mas também de impulso, de avaliação e de garantia, a fim de promover a divulgação e os avanços dos atores mais internacionalizados, bem como a consolidação de um sistema universitário com uma robusta ancoragem nacional e regional. É uma condição *sine qua non* para avançar rumo a um desenvolvimento nacional balanceado, tanto do ponto de vista econômico quanto social.

As áreas da ação pública analisadas nesta obra, porão à prova as capacidades dos países da região de se dotar de um Estado “estrategista”, capaz de consolidar os avanços e progressos atingidos nos últimos anos. De fato, parece mesmo que somente o prosseguimento do processo de reconstrução do Estado e do aprimoramento das ações públicas terá condições de sedimentar as conquistas de uma década de prosperidade, de superar as inevitáveis turbulências macroeconômicas e de sobrepujar os obstáculos que travam a realização dos anseios das populações latino-americanas.

1. Dinâmicas econômicas, inserção internacional e transformações sociais

1.1. A América Latina e a crise econômica internacional

Carlos QUENAN

Introdução

Embora conhecida nos anos 1980 e 1990 pelo caráter medíocre e volátil de sua atividade econômica, a América Latina conheceu um crescimento muito mais dinâmico a partir dos anos 2000, principalmente entre 2003 e 2008. Em um contexto internacional favorável, que se traduziu por uma melhoria sensível dos termos de troca e um acesso facilitado a financiamentos internacionais, a região lançou mão de políticas macroeconômicas rigorosas e reduziu sua vulnerabilidade financeira, o que lhe permitiu resistir melhor à crise econômica mundial desencadeada em 2007-2008.

De fato, os países latino-americanos^[1] puderam enfrentar as turbulências internacionais e os choques desfavoráveis que delas decorreram, principalmente na esteira da falência da Lehman Brothers em 2008-2009 e da agravação da crise da zona euro em 2011-2012. Em um primeiro momento, a região latino-americana sofreu uma recessão bastante moderada, se comparada com a das outras regiões do mundo, registrando, em um segundo momento, uma diminuição do crescimento, sem sofrer no entanto crises monetárias ou financeiras devastadoras. Mesmo tendo se enfraquecido entre 2009 e 2012, o crescimento mostrou uma grande resiliência, graças às políticas públicas de apoio à atividade – inclusive políticas sociais inovadoras que permitiram a inclusão no mercado interno de parte dos setores desfavorecidos – e graças à dinâmica favorável da demanda interna criada pela progressão, desde

[1] Neste trabalho, as análises serão elaboradas principalmente com base nas sete grandes e médias economias da região, ou seja: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela. Entretanto, países como Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, assim como países da América Central e do Caribe insular, também serão contemplados em função da temática abordada.

2003, dos salários reais, do emprego e do acesso ao crédito, o que contribuiu para a expansão das classes médias em vários países da região.

Passados os choques externos negativos associados às fases mais agudas da crise global, a região deveria evoluir, a curto e médio prazo, em um contexto internacional desfavorável (OCDE/CEPAL, 2012 e Powell, 2013). Ao quadro recessivo predominante na União Europeia se somam a fraqueza da atividade econômica nos Estados Unidos e a ameaça de um arrefecimento prolongado do crescimento nos grandes países emergentes^[2], o que poderia afetar negativamente as exportações da região latino-americana. Paralelamente, a perspectiva do abandono progressivo das políticas monetárias expansivas implementadas nos últimos anos pelos bancos centrais dos países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos, poderia produzir uma diminuição, ou até mesmo uma inversão, dos fluxos de capitais em direção aos países em desenvolvimento e emergentes, entre os quais os países da América Latina.

Posto em perspectiva o período de forte crescimento dos países latino-americanos que ocorreu antes da crise econômica global, analisaremos os efeitos das turbulências internacionais sobre os fluxos econômicos externos da América Latina. Examinaremos a seguir a maneira como a crise internacional afetou o desempenho econômico da região, especialmente no que tange aos principais fatores macroeconômicos essenciais^[3]. Por fim, frisaremos os riscos e os desafios que os países da região podem ter de enfrentar caso se deparem, a curto ou médio prazo, com o reaparecimento da dependência externa.

[2] Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o crescimento mundial deverá permanecer moderado a curto prazo (menos de 3% em 2013), devido, em grande medida, a uma demanda interna muito fraca e a um crescimento lento em vários grandes países emergentes, bem como a uma recessão prolongada na zona euro. Para os países avançados, o crescimento econômico deve atingir 1,2% em 2013 e 2,1% em 2014 (dados do FMI, julho de 2013). Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/>.

[3] Neste trabalho, focalizamos o desempenho do crescimento e os principais saldos macrofinanceiros (saldo fiscal, saldo em conta corrente) à luz da evolução das relações econômicas externas da região durante a última década.

1.1.1. O crescimento econômico da América Latina: a evolução recente em uma perspectiva histórica

Beneficiando-se de um contexto internacional favorável, a América Latina conheceu, nos dez últimos anos, mais particularmente entre 2003 e 2008, uma fase de forte crescimento econômico, comparável à que vivenciou após a Segunda Guerra Mundial, o que contribuiu para gerar uma onda de otimismo quanto às perspectivas da região ^[4].

Na época pós-guerra, a América Latina desfrutou de um período de expansão sustentada que correspondia à implementação de estratégias de industrialização por substituição das importações (ISI) e uma forte intervenção do Estado na atividade econômica. Esse modo de desenvolvimento, impulsionado pela industrialização e pelo desenvolvimento do mercado interno, substituiu a estratégia de crescimento baseado em uma forte inserção na economia mundial por meio da exportação de produtos primários – minerais e agrícolas – para os grandes centros desenvolvidos de então – a “primeira globalização” do fim do século 19 e das primeiras décadas do século 20, tornada obsoleta com o surgimento da grande crise econômica dos anos 1930 (Bulmer-Thomas *et al.*, 2006; Bértola e Ocampo, 2010).

Embora a América Latina tenha experimentado um crescimento muito dinâmico entre 1950 e 1980 (pouco acima de 5% em média anual), o período se caracteriza pela ausência de recuperação em termos globais. O PIB *per capita* da região progride cerca de 3%, num ritmo um pouco inferior ao do grupo dos países mais desenvolvidos, representado por aqueles que hoje constituem o G7 ^[5], os quais também registraram uma progressão sustentada da atividade econômica durante as “Trinta Gloriosas”. Observa-se no entanto uma grande diversidade de trajetórias nacionais, e alguns países, como o México, mas sobretudo o Brasil – economias cujo tamanho favorece a expansão do mercado interno e a industrialização – recuperaram algum atraso durante essa fase (Tabela 1).

[4] O período recente chegou a ser chamado de “Década da América Latina e do Caribe” (Moreno, 2011).

[5] Alemanha, Grã-Bretanha, Canadá, Estados Unidos, França, Japão e Itália.

Tabela 1 Crescimento do PIB per capita e recuperação do atraso econômico

	PIB por habitante – taxa de crescimento anual média (%)					Diferenças em relação aos países do G7				
	1950-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2008	2009-2012	1950-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2008	2009-2012
Argentina	1,5	-2,6	0,8	7,5	4,2	-2,3	-4,6	-0,6	6,3	4,6
Bolívia	0,9	-2,0	1,3	2,6	2,8	-2,8	-4,1	-0,2	1,4	3,2
Brasil	4,4	-0,5	0,9	3,1	1,8	0,6	-2,5	-0,5	1,9	2,1
Chile	1,4	0,7	4,2	3,6	3,0	-2,4	-1,4	2,8	2,4	3,4
Colômbia	2,3	1,2	0,8	3,6	2,6	-1,4	-0,8	-0,6	2,4	3,0
Costa Rica	3,2	-0,3	2,2	4,2	1,8	-0,6	-2,4	0,8	3,0	2,2
Cuba	0,9	0,9	-1,3	7,0	2,3	-2,9	-1,1	-2,8	5,8	2,7
Equador	2,3	0,4	0,6	3,3	2,5	-1,5	-1,6	-0,8	2,2	2,9
El Salvador	1,2	-3,1	2,3	1,1	-1,0	-2,6	-5,2	0,9	0,0	-0,6
Guatemala	2,4	-0,5	2,9	3,6	2,1	-1,4	-2,5	1,5	2,4	2,4
Haiti	-0,2	-3,1	-2,4	-1,6	-1,1	-3,9	-5,1	-3,8	-2,8	-0,8
Honduras	2,4	0,2	1,3	4,1	0,7	-1,4	-1,9	-0,1	2,9	1,1
Jamaica	1,5	-0,5	-1,4	-0,4	-3,0	-2,3	-2,6	-2,9	-1,6	-2,7
México	5,1	0,8	2,0	3,0	0,7	1,3	-1,3	0,6	1,8	1,0
Nicarágua	1,0	-3,3	1,5	2,9	1,7	-2,7	-5,4	0,0	1,7	2,1
Panamá	2,9	-1,0	2,4	6,9	6,7	-0,9	-3,1	1,0	5,7	7,1
Paraguai	2,6	0,9	-0,2	2,7	1,3	-1,1	-1,2	-1,6	1,5	1,7
Peru	2,2	-3,9	1,5	5,0	3,8	-1,5	-6,0	0,0	3,8	4,2
República Dominicana	3,0	0,1	3,9	4,5	3,7	-0,7	-2,0	2,5	3,3	4,1
Trinidad e Tobago	4,1	-3,6	4,1	7,8	-1,6	0,4	-5,6	2,7	6,6	-1,2
Uruguai	1,3	-0,1	0,7	6,9	5,1	-2,4	-2,2	-0,8	5,7	5,4
Venezuela	2,2	-2,1	-0,8	5,3	-0,4	-1,5	-4,1	-2,3	4,1	-0,1
América Latina e Caribe	2,8	-0,4	1,1	3,4	1,8	-0,9	-2,4	-0,3	2,9	2,2
Estados Unidos	2,3	2,2	1,8	1,5	-0,1	-1,4	0,2	0,4	0,3	0,3
China	2,9	5,8	7,0	8,2	8,8	-0,8	3,7	5,6	7,0	9,1
G-7	3,7	2,0	1,4	1,2	-0,4					

Fontes: CEPAL, Banco Central do Brasil e Groningen Growth and Development Centre.

O modo de desenvolvimento ligado a uma industrialização sustentada pelo Estado e a um crescimento introvertido, que permitira muitos anos de forte crescimento, começou a dar sinais de esgotamento no fim dos anos 1970. A inflação crônica em vários países da região, os desequilíbrios fiscais e o endividamento externo crescentes mostraram que esse modelo não era capaz de assegurar uma prosperidade duradoura. A crise da dívida externa desencadeada em agosto de 1982 pelas dificuldades do México em honrar seus compromissos externos contagiou rapidamente a maioria dos países da região, precipitando mudanças importantes de política econômica.

Em uma situação internacional caracterizada por profundas mutações precursoras do processo de globalização, a maior parte dos países latino-americanos, marginalizados pelos mercados internacionais de capitais e pelo peso das restrições financeiras consecutivas à crise da dívida externa, foi obrigada a adotar medidas de austeridade durante os anos 1980. Paralelamente, tais países liberalizaram o funcionamento de suas economias, ao adotarem a abordagem preconizada pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), em um contexto de renovação das controvérsias teóricas a respeito do crescimento e do desenvolvimento.

Com o intuito de implementar economias sujeitas às leis da concorrência, mais abertas e competitivas, generalizaram-se as políticas de ajuste e as reformas estruturais. Segundo aquela tese, o investimento privado e as exportações se tornariam locomotivas do crescimento e favoreceriam a volta de certa viabilidade financeira externa. Por meio de privatizações e retirada do Estado, desregulação da economia – principalmente a liberalização financeira interna e externa – e abertura para as trocas internacionais, visava-se estabelecer um novo contexto institucional e uma ampla reestruturação da oferta.

Em um quadro de austeridade, de restrição financeira externa e de início de processo de reformas estruturais, os anos 1980 foram, portanto, uma “década perdida” para o desenvolvimento: o PIB *per capita* recuou 0,4% por ano em média, o que, obviamente, agravou a diferença em relação à renda por habitante dos países desenvolvidos, enquanto os países emergentes da Ásia, especialmente a China, iniciavam um processo de convergência rápida que prosseguiria durante os anos 1990 e 2000 (ver Tabela 1). Em larga medida, essa situação não mudou nos anos 1990, durante os quais os países latino-americanos registraram um crescimento que pode ser qualificado como medíocre.

É verdade que os países da região tornaram a ter acesso aos mercados internacionais de capitais. Por um lado, devido à volta da confiança dos investidores internacionais suscitada pelas reformas de cunho liberal implementadas na maioria dos países e, por outro, às mudanças ocorridas na conjuntura financeira internacional no início

dos anos 1990, principalmente as taxas de juros baixas em vigor nos Estados Unidos, que tornavam mais atrativos os rendimentos oferecidos pelas economias latino-americanas. A entrada maciça de capitais estrangeiros induziu uma nova dinâmica macroeconômica e uma retomada do crescimento, mas, ao mesmo tempo, teve efeitos perversos. De fato, em um contexto de liberalização financeira e de progressivo abandono das restrições de convertibilidade, a crise mexicana de dezembro de 1994 – a chamada “crise tequila” – revelou os riscos corridos pelos países, riscos estes caracterizados por uma abertura financeira total, um sistema bancário pouco sólido, uma forte valorização da taxa de câmbio real e um descontrole do déficit da conta de transações correntes. Na sequência, o efeito contagioso dessa crise mexicana foi agravado pelo impacto negativo (choques comerciais e financeiros desfavoráveis) das crises asiática e russa de 1997-1998 sobre todas as economias emergentes, principalmente as da América Latina. Novas crises monetárias e/ou financeiras abalaram os países da região (Brasil em 1999, Equador em 2000, Argentina em 2001 e Uruguai em 2002) e afetaram profundamente o crescimento no fim dos anos 1990 e no início dos anos 2000, a tal ponto que se falou da “meia-década perdida de 1998-2002” (CEPAL, 2002).

Resumindo, em um quadro de instabilidade financeira crescente, os anos 1990 constituem um prolongamento dos anos 1980 em termos de desempenho do crescimento. A região passou por duas décadas em que conheceu, mais do que uma ausência de convergência, uma acentuação da distância que a separava das zonas mais desenvolvidas. Apenas algumas pequenas economias, como as da Bolívia, de Trinidad e Tobago e da República Dominicana, nos anos 1990, e sobretudo o Chile, que registrou um ciclo de forte crescimento já na metade dos anos 1980, escaparam da mediocridade que caracterizou a região durante esse período.

A fraqueza e a instabilidade do crescimento, além das graves crises monetárias e financeiras, desferiram um golpe mortal no consenso forjado nos anos 1990 sobre a fundamentação das reformas estruturais de abertura e de liberalização financeira, isto é, nas propostas do “Consenso de Washington”^[6]. Paralelamente, nesse início de milênio, o contexto internacional foi mais favorável para a maior parte dos países

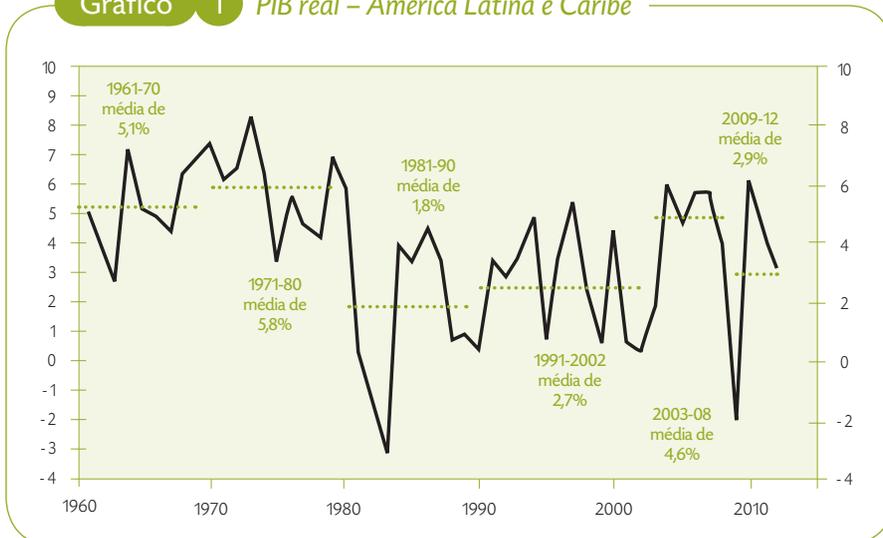
[6] A expressão “Consenso de Washington”, utilizada pela primeira vez em 1990 pelo economista John Williamson (Williamson, 1990), remete ao processo de convergência intelectual – baseada nas ideias preconizadas pela administração estadunidense (principalmente o Tesouro) e pela tecnocracia das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) – sobre a necessidade de adotar, na sequência da crise da dívida, políticas rigorosas de gestão macroeconômica e de liberalização. Esse consenso se desdobra em cerca de dez recomendações (disciplina fiscal, liberalização comercial, segurança jurídica). Além do trabalho de Williamson, ver as análises críticas de Adelman (2001), Boyer (2002) e Ffrench-Davis (2005).

da região, sendo caracterizado por um melhor acesso às fontes do financiamento externo e, sobretudo, por uma melhoria dos termos de troca, especialmente para os países da América do Sul exportadores líquidos de matérias-primas, que se beneficiaram do *boom* das importações de *commodities*^[7] dos países asiáticos, principalmente da China. Com isso, a América Latina encontrou novamente uma taxa de crescimento da ordem de 5%, vivenciando, pela primeira vez desde os anos 1970, um ritmo semelhante àquele registrado no período pós-guerra (Gráfico 1), acompanhado por uma fase de “convergência” da renda *per capita* (Tabela 1). Certamente, o desempenho dessa região, constituída principalmente por países de renda intermediária com desenvolvimento humano médio^[8] (Tabela 2), envolve uma grande diversidade de situações nacionais. Enquanto os dois maiores países da região, Brasil e México, registram uma progressão do PIB *per capita* inferior à regional, outros conhecem uma progressão do PIB *per capita* superior à média regional, como a Argentina e a Venezuela, que alcançam uma recuperação considerável em relação ao período anterior. Por fim, o Chile, a República Dominicana e Trinidad e Tobago apresentam um desempenho notável desde a década de 1990.

[7] *Commodities* designa os produtos básicos ou de consumo corrente.

[8] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice estatístico composto (saúde e longevidade, educação e nível de vida), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1990, com vistas a avaliar o nível de desenvolvimento humano dos diferentes países. Os valores do índice vão de 0 (o mais baixo) a 1 (o mais alto nível de desenvolvimento humano).

Gráfico 1 PIB real – América Latina e Caribe



Fonte: CEPAL

Sob o efeito da crise econômica internacional desencadeada em 2007 nos Estados Unidos pela “Crise das *Subprimes*”, agravada a partir de setembro de 2008 pela falência da Lehman Brothers, o crescimento latino-americano parece entrar em uma nova fase. No período 2009-2012, a região aguentou firmemente, como veremos, os choques desfavoráveis provocados pelo contexto de crise. Mas, com o enfraquecimento da conjuntura internacional, a América Latina sofreu um arrefecimento de sua atividade (crescimento anual médio do PIB regional de 2,9%), o que, obviamente, redundou em uma menor progressão da renda *per capita*. No entanto, a convergência da renda *per capita* em relação às economias mais avançadas continuou, devido ao recuo da atividade nos países avançados, que constituem o epicentro da crise mundial.

Tabela 2 PIB per capita e desenvolvimento humano (2012)

	Indicador de Desenvolvimento humano	Ranking entre 186 países	PIB por hab. USD	Ranking entre 186 países
Desenvolvimento humano muito alto				
Chile	0,819	40	15 410	45
Argentina	0,811	45	11 576	60
Desenvolvimento humano alto				
Uruguai	0,792	51	14 614	46
Cuba	0,780	59	n.i.	n.i.
Panamá	0,780	59	9 919	65
México	0,775	61	10 247	64
Costa Rica	0,773	62	9 673	66
Trinidad e Tobago	0,760	67	19 018	40
Venezuela	0,748	71	12 956	52
Peru	0,741	77	6 530	81
Brasil	0,730	85	12 079	57
Jamaica	0,730	86	5 541	92
Equador	0,724	89	5 311	93
Colômbia	0,719	91	7 855	70
Desenvolvimento humano médio				
República Dominicana	0,702	96	5 763	88
El Salvador	0,680	107	3 823	105
Bolívia	0,675	108	2 532	125
Paraguai	0,669	111	3 903	103
Honduras	0,632	120	2 242	127
Nicarágua	0,599	129	1 757	131
Guatemala	0,581	133	3 302	115
Desenvolvimento humano baixo				
Haiti	0,456	161	759	159

Fontes: ONU e FMI – WEO (abril de 2013).

1.1.2. O período 2009-2012: os efeitos da crise econômica internacional sobre o comércio e os fluxos financeiros

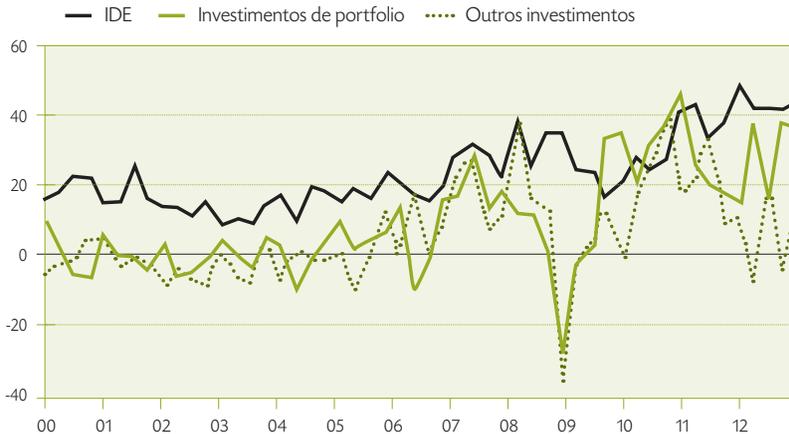
As economias latino-americanas foram afetadas de forma desigual pela crise econômica internacional que eclodiu no fim de 2008. Distinguímos três etapas que marcaram a economia mundial desde então. A *primeira* corresponde à “grande recessão” sofrida pelos países desenvolvidos em 2008-2009 e aos choques externos desfavoráveis consecutivos à falência da Lehman Brothers em setembro de 2008, que se traduziram por uma queda do preço das matérias-primas e uma violenta contração dos fluxos financeiros internacionais. Durante a *segunda etapa*, a recuperação da atividade econômica nos Estados Unidos e nos países desenvolvidos em 2010, na esteira das políticas contracíclicas que foram empregadas, foi acompanhada por uma retomada do comércio internacional e uma recuperação das cotações das matérias-primas, parcialmente fortalecida pela abundância de liquidez provocada pelas políticas monetárias expansionistas aplicadas a partir de 2008. A *terceira etapa*, que se estende do segundo semestre de 2011 a boa parte do ano 2012, é associada à deflagração da crise da dívida soberana na zona euro.

As relações econômicas externas da América Latina refletiram essas evoluções: de setembro de 2008 a março de 2009, assistimos a um aumento generalizado dos prêmios de risco das obrigações soberanas, à desvalorização das taxas cambiais e a uma queda violenta dos índices das bolsas de valores. Mas os efeitos negativos da primeira fase da crise internacional atingiram principalmente o canal comercial^[9]: os volumes exportados caíram cerca de 10% em 2009 com o desmoronamento da demanda internacional (principalmente a dos países industrializados). Foi o caso, em especial, dos países exportadores de bens manufaturados (México, América Central), de quem os Estados Unidos, epicentro inicial da crise, são o principal cliente. Pelo lado dos países exportadores de *commodities*, a queda do volume exportado foi menor, principalmente graças à manutenção da demanda chinesa. Em termos de valores, esse comércio só foi afetado no fim de 2008/início de 2009, pela brutal queda dos preços das matérias-primas. Juntos, esses choques levaram à contração da atividade econômica, especialmente no primeiro trimestre de 2009, quando o PIB e a produção industrial da região recuaram 3% e 10%, respectivamente, em ritmo anual. O México mostrou-se singularmente sensível a esses choques, devido a intensidade de seus laços econômicos com os Estados Unidos e foi o país mais atingido pela crise, o PIB mexicano caiu 6,2% em 2009.

[9] Ver Ocampo (2009) e Quenan e Torija-Zane (2011).

A instabilidade financeira associada ao refluxo dos movimentos de capitais no início da crise foi de curta duração. Graças a uma liquidez global abundante, os mercados latino-americanos atraíram novamente os investimentos dos não residentes após a contração violenta do fim de 2008 (Gráfico 2). Paralelamente à retomada dos indicadores financeiros, a partir do início de 2009, o preço das principais matérias-primas voltou a subir, em consequência do aumento da demanda internacional, dinamizada pelo vasto programa de retomada chinês. O aumento das cotações foi uma retomada de fôlego para os países exportadores de matérias-primas que têm acesso restrito aos mercados de capitais internacionais (Argentina, Venezuela), bem como para os países cujas finanças públicas dependem estreitamente desses produtos (México e Equador, por exemplo). Na sequência da melhoria do contexto internacional, a América Latina encontrou novamente o crescimento econômico, com uma forte progressão em 2010. Mas a alta dos preços das matérias-primas e, sobretudo, a volta dos capitais estrangeiros produziram também efeitos indesejados. As autoridades locais começaram a temer as consequências das entradas de capitais de curto prazo em termos de valorização das moedas nacionais e vários países da região introduziram limites para essas entradas.

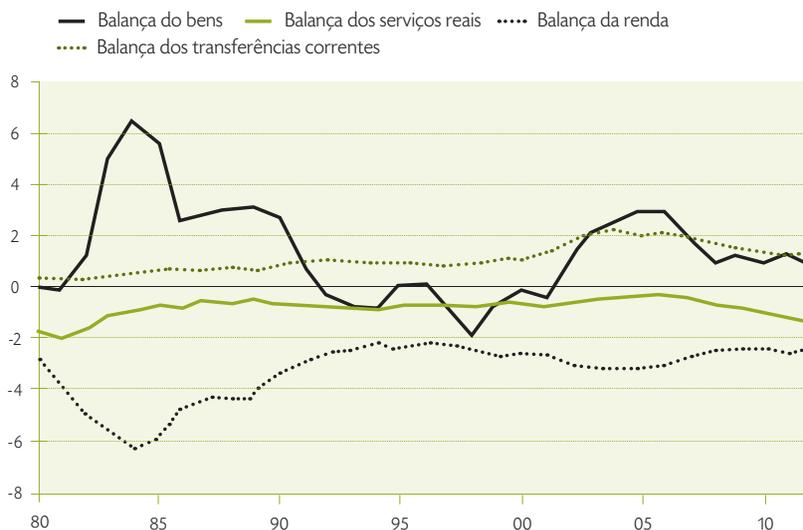
Gráfico 2 América Latina e Caribe
Fluxos de investimentos estrangeiros
(Fluxos trimestrais em bilhões de dólares)



Fonte: CEPAL

A conjuntura da região foi novamente contrariada em razão da propagação da crise internacional para a Europa. É certo que a recessão e a agravação da crise das finanças públicas na zona euro a partir de meados de 2011 tiveram um efeito limitado sobre a região, pois a União Europeia representa apenas 13% das trocas comerciais da América Latina. Mas isso, combinado a novas tensões nos mercados financeiros e aos efeitos indiretos da recessão na Europa sobre o comércio mundial e sobre a atividade na outras grandes zonas da economia mundial – entre outros, a China –, se traduziu em uma nova desaceleração dos volumes exportados e uma estagnação dos preços das exportações da região. Consequentemente, a taxa de crescimento das exportações latino-americanas para seus principais parceiros comerciais baixou em 2012 em comparação ao ano anterior: -5% para as exportações para a UE e -1% para aquelas destinadas à China (CEPAL, 2012). Esses resultados não foram de todo compensados pelo bom comportamento das exportações latino-americanas para os Estados Unidos, país que conheceu um crescimento moderado em 2012. O baixo desempenho das exportações decorreu de sua fraca progressão em valor (1,5% em 2012, contra 22% em 2011), tendo as cotações das matérias-primas exportadas pelos países da região conhecido evoluções diferenciadas.

Enfim, a quase estagnação das exportações contribuiu para uma leve deterioração da balança comercial regional: o superávit das trocas de bens, que segue uma tendência decrescente desde o início da crise internacional, caiu para seu nível relativo mais baixo desde 2001: 0,8% do PIB regional (Gráfico 3).

Gráfico 3 Rubricas da balança de transações correntes (% do PIB)


Fonte: CEPAL.

A balança das transferências correntes da região latino-americana também sofreu o impacto negativo da crise ocorrida entre 2008 e 2012 (ver Gráfico 3 e Tabela 3). Afetados principalmente pela diminuição das remessas dos imigrantes latino-americanos vindas dos Estados Unidos e da Europa, esses fluxos, que aumentaram continuamente até 2008, sofreram com a degradação do mercado de trabalho dos países desenvolvidos. Após o pico histórico de 65 bilhões de dólares em 2008, as transferências dos trabalhadores imigrantes caíram 15% em 2009 e se estabilizaram em cerca de 61 bilhões de dólares em 2011 e 2012 (BID, 2013). Embora os sinais de melhoria do mercado de trabalho nos Estados Unidos favoreçam a recuperação desses fluxos tão importantes para países como o Equador e a República Dominicana ou os países da América Central, a retomada global das remessas foi prejudicada pela queda dos fluxos provenientes da Espanha, devido à taxa de desemprego ainda muito elevada nesse país^[10].

[10] Ver uma análise detalhada sobre a crise da zona euro e seus efeitos sobre os fluxos econômicos Europa/América Latina em Quenan (2013).

Tabela 3 América Latina: transferências dos trabalhadores migrantes (em bilhões de USD)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	2,0	2,5	2,5	2,9	2,8	2,9	2,2	2,2	2,1	1,5
Colômbia	3,1	3,2	3,3	3,9	4,5	4,8	4,1	4,0	4,2	2,0
Costa Rica	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,2
Equador	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	3,1	2,7	2,6	2,7	1,2
El Salvador	2,1	2,5	3,0	3,5	3,7	3,7	3,4	3,4	3,6	2,9
Guatemala	2,1	2,6	3,0	3,6	4,1	4,3	3,9	4,1	4,4	3,6
Honduras	0,8	1,1	1,8	2,3	2,6	2,8	2,5	2,5	2,8	1,4
Jamaica	0,0	1,5	1,6	1,8	2,0	2,0	1,8	1,9	2,0	1,5
México	15,1	18,3	21,7	25,6	26,1	25,1	21,3	21,3	22,8	17,3
Nicarágua	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7
República Dominicana	2,1	2,2	2,4	2,7	3,0	3,2	3,0	3,0	3,2	1,5
América Latina e Caribe	33,7	40,6	48,7	57,5	64,3	64,9	56,5	57,6	60,9	61,3

Fonte: CEPAL, BID com base nas estimativas do FUMIN.

Para concluir, durante o período 2008-2012, as relações econômicas internacionais da região sofreram mudanças importantes. Por um lado, o superávit corrente que caracterizou a região entre 2003 e 2007^[11] se transformou em um déficit que se acentua, mesmo que de forma moderada (-1,9 % em 2012). Por outro lado, o período 2008-2012 viu a confirmação do aumento de volatilidade das entradas de capitais (Gráfico 4). Entramos, portanto, em uma etapa na qual a dependência externa pode reaparecer, muito embora a região latino-americana continue atraindo montantes consideráveis de investimentos diretos estrangeiros, e de forma mais estável que as outras fontes de financiamento externo (Gráfico 2). A crise econômica internacional perturbou o ciclo de expansão iniciado em 2003, ainda que o crescimento tenha sido relativamente pouco afetado, em comparação a outras partes do mundo. Nesse contexto, os fatores econômicos essenciais da região conheceram uma degradação moderada.

[11] Antes, quando o crescimento da região disparava, a progressão resultante das importações se traduzia por uma degradação dos saldos comercial e corrente. Durante o período 2003-2007, os saldos exteriores permaneceram superavitários, pois as exportações conheceram um forte aumento, devido, em grande parte, à alta persistente dos preços das matérias-primas exportadas pela região.

Gráfico 4 América Latina e Caribe: saldo em conta corrente e entradas líquidas de capitais (% do PIB)


Fonte: CEPAL.

1.1.3. Os fatores econômicos fundamentais: ainda sólidos, porém afetados pela crise internacional

Tanto durante a grande recessão de 2008-2009, quando os choques externos foram de porte comparável aos que a América Latina sofreu durante a crise da dívida externa no início dos anos 1980 (OCDE, 2009), quanto no momento da agravamento da crise da dívida soberana na zona do euro, em 2011-2012, a região mostrou uma grande resiliência, não apenas em termos de crescimento, como também no plano financeiro. A América Latina evitou uma recessão mais profunda e pôde enfrentar as turbulências internacionais sem sofrer – como no passado – crises monetárias ou financeiras desestabilizadoras. Essa capacidade de resistência à crise resulta de vários fatores convergentes de diminuição da vulnerabilidade financeira.

Ao contrário do ocorrido nos anos 1970, quando uma abundante liquidez proveniente da reciclagem internacional dos “petrodólares” veio financiar o aumento do endividamento externo público e privado (a dívida externa dos países da América Latina e do Caribe passou de 32 bilhões para 223 bilhões de dólares entre 1970 e 1980, o que resultou na crise da dívida do início dos anos 1980), a maior parte dos países da região registrou entre 2003 e 2008 uma redução do seu endividamento externo. De fato, esse período de farta liquidez internacional está associado a um fortalecimento

da posição financeira externa, graças à obtenção de superávits correntes (Gráfico 5). Mesmo quando o crescimento foi acompanhado por uma necessidade de financiamento externo líquido, como é o caso desde 2009, as entradas de capitais estrangeiros se concentraram sob a forma de investimentos diretos (Gráfico 2), de tal maneira que o aumento do endividamento externo permaneceu moderado e inferior ao crescimento do PIB. Por isso, observa-se na década de 2000 uma consequente diminuição dos índices de endividamento externo, paralelamente a um aumento considerável das reservas cambiais dos bancos centrais (Tabela 4).

Tabela 4 Indicadores de sustentabilidade financeira externa

			1990-2002	2003-2008	2009-2012
Argentina	Dívida externa	% das exportações % do PIB	548,5 51,3	328,0 72,8	190,5 33,4
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2*	13,9 64,2	23,9 69,6	34,3 53,8
Bolívia	Dívida externa	% das exportações % do PIB	483,8 72,3	246,4 65,6	87,9 28,7
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	12,0 80,3	46,8 130,1	153,0 128,8
Brasil	Dívida externa	% das exportações % do PIB	383,8 41,5	165,1 21,8	124,5 12,4
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	19,1 19,7	53,3 32,6	117,8 38,7
Chile	Dívida externa	% das exportações % do PIB	193,6 44,7	118,0 39,7	129,8 40,0
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	46,9 47,3	35,9 30,4	37,4 27,4
Colômbia	Dívida externa	% das exportações % do PIB	285,5 34,7	192,0 27,5	147,3 22,2
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	30,9 32,9	39,3 33,6	44,5 26,5
Equador	Dívida externa	% das exportações % do PIB	339,7 73,4	168,7 39,7	77,0 19,9
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	7,3 n.d.	11,3 n.d.	12,4 n.d.

•••

			1990-2002	2003-2008	2009-2012
México	Dívida externa	% das exportações % do PIB	169,8 29,0	58,0 14,7	64,2 18,6
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	26,3 16,7	59,6 17,9	65,9 21,9
Paraguai	Dívida externa	% das exportações % do PIB	235,9 30,8	138,6 33,9	54,9 18,9
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	42,3 81,2	59,4 105,6	121,2 75,4
Peru	Dívida externa	% das exportações % do PIB	575,4 62,0	180,7 36,5	118,7 27,5
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	24,0 52,8	57,7 66,3	100,9 76,9
Uruguai	Dívida externa	% das exportações % do PIB	283,5 33,5	326,1 64,6	212,3 37,8
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	22,6 77,3	30,5 167,9	66,0 152,2
Venezuela	Dívida externa	% das exportações % do PIB	196,0 51,4	99,4 30,7	114,9 26,7
	Reservas internacionais	% da Dívida externa % do M2	27,9 56,0	50,9 55,8	16,8 11,4

* M2: agregado monetário que inclui M1 (total das moedas e cédulas em circulação e dos depósitos bancários a vista ou em contas correntes) e o crédito de curto prazo.

Fontes: FMI, CEPAL.

O crescimento econômico, principalmente entre 2003 e 2008, e a possibilidade de os Estados arrecadarem parte da renda obtida pela alta das matérias-primas – por meio de impostos sobre o comércio exterior e de outras formas de captação de renda – também contribuíram para o fortalecimento das finanças públicas. Nessa perspectiva, apesar do aumento do peso das despesas públicas no PIB, observa-se uma diminuição quase generalizada dos índices de endividamento público, ao contrário da tendência observada nas economias desenvolvidas (Tabela 5). Consequentemente, os governos dos diversos países da América Latina puderam lançar mão de medidas de retomada anticíclicas, no intuito de fortalecer a demanda doméstica e amenizar as tensões recessionistas provenientes dos choques comerciais associados à crise internacional. A rápida implementação de estímulos fiscais, mesmo que de menor porte que as dos países desenvolvidos^[12] e frequentemente acompanhadas de políticas

[12] Apenas o Chile e o Peru implementaram planos de retomada relevantes, da ordem de 3% do PIB em 2009.

monetárias expansionistas, foi decisiva para apoiar a atividade e relançar a economia em tempos de crise. Embora a degradação moderada dos saldos fiscais que resultou dessa intervenção possa reduzir as margens de manobra para futuras políticas de apoio à demanda interna, a América Latina não faz parte, a curto prazo, das zonas e dos países que podem conhecer crises graves associadas ao descontrole do endividamento público.

Tabela 5 Dívida pública e resultado fiscal da Administração Pública (% do PIB)

	Despesa pública % do PIB			Saldo orçamentário % do PIB			Dívida pública % do PIB		
	1998-2002	2003-2008	2009-2012	1998-2002	2003-2008	2009-2012	1998-2002	2003-2008	2009-2012
Argentina	30,2	32,0	40,5	-1,9	1,0	-1,2	69,2	92,7	49,4
Bolívia	30,8	32,6	34,6	-5,7	-1,0	1,1	65,3	62,8	36,6
Brasil	38,9	38,0	39,2	-2,3	-2,6	-2,5	72,2	68,4	66,4
Chile	23,1	20,5	23,8	-0,8	4,3	-0,9	13,6	7,3	9,2
Colômbia	27,3	27,2	29,0	-3,8	-0,8	-3,3	36,6	37,9	35,3
Equador	21,4	24,0	40,5	-1,1	1,3	-2,9	56,8	32,9	19,3
México	22,3	22,9	27,0	-4,2	-1,4	-2,5	44,4	41,0	43,7
Paraguai	20,4	17,2	20,0	n.d.	n.d.	-0,2	38,6	29,6	13,3
Peru	20,0	18,6	20,0	-2,4	0,3	0,1	42,4	36,3	23,7
Uruguai	32,6	31,8	33,4	-5,5	-2,9	-1,6	79,0	78,5	58,0
Venezuela	29,2	34,6	37,7	-1,1	-0,2	-4,1	37,2	38,3	37,1

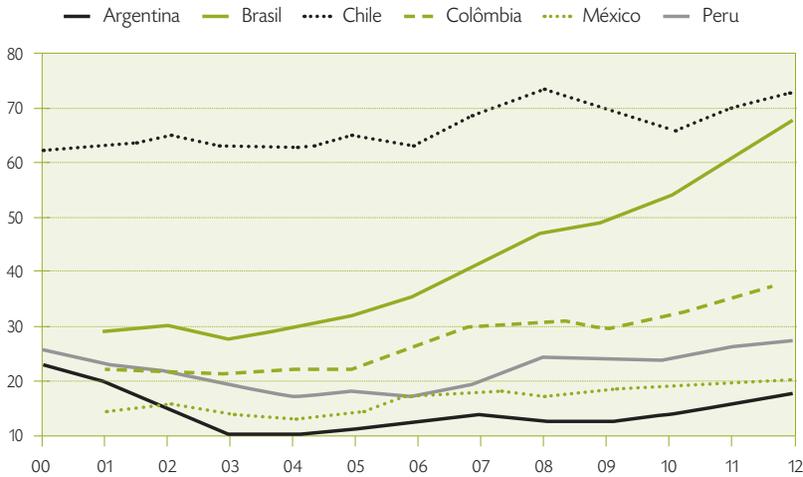
Fontes: FMI, CEPAL

Da mesma forma, o endividamento interno não atingiu níveis capazes de desestabilizar os sistemas financeiros locais. É verdade que o crédito bancário aumentou de forma significativa em várias economias (Gráfico 5), o que traduz uma melhoria do acesso aos circuitos de financiamento, mas também um aumento da fragilidade financeira. No entanto, a alta do endividamento bancário doméstico continua moderada numa perspectiva internacional (especialmente em comparação com a experiência dos países “periféricos” da Europa). Paralelamente, alguns países da América Latina conseguiram reduzir significativamente o grau de dolarização nos anos 2000^[13]. Os exemplos mais

[13] É chamado de “dolarização” o fenômeno associado ao uso em larga escala de uma moeda estrangeira – geralmente, o dólar americano – como referência nos contratos financeiros e como suporte da poupança de uma economia. A dolarização protege os contratos contra o risco de desvalorização da moeda nacional, mas reduz significativamente a eficácia da política monetária nacional.

marcantes são a Bolívia, o Paraguai e o Peru, nos quais a proporção de depósitos em moeda estrangeira caiu, respectivamente, de 93% para 53%; de 66% para 38%, e de 76 para 56% entre 2001 e 2009^[14]. Essa tendência para a “desdolarização” traduz uma preferência crescente pela moeda nacional que pode ser vinculada a um aumento da confiança, devido à redução da inflação observada a partir dos anos 2000 (Gráfico 6). A diminuição da dolarização reduz os riscos de solvência que resultam de um desequilíbrio entre ativos e passivos em moeda estrangeira, bem como os efeitos potenciais de fortes desvalorizações da moeda nacional para os agentes expostos a um risco de câmbio.

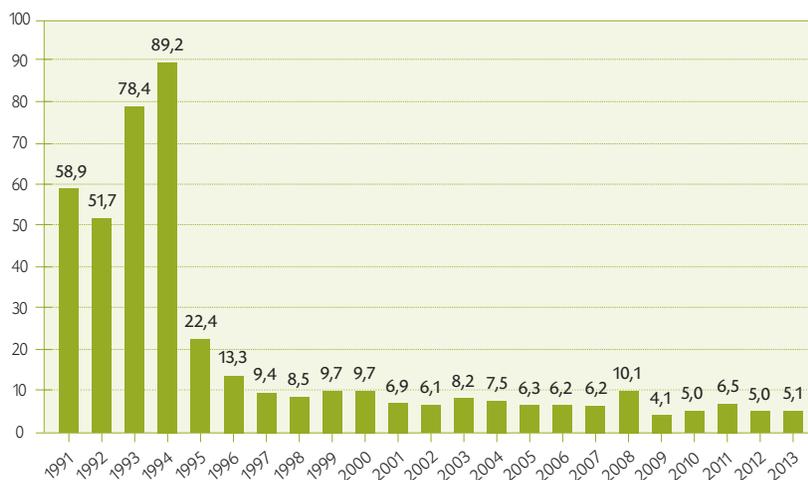
Gráfico 5 Crédito bancário para o setor privado (% do PIB)



Fonte: FMI.

[14] Na Argentina, a dolarização foi reduzida para quase zero pela política de “pesificação”, no início da década, embora tenha voltado a subir na sequência. A proporção de depósitos em moeda estrangeira, que era de 6% em 2012, atingiu 70% em 2001.

Gráfico 6 Preços ao consumidor (inflação, %)



Fonte: CEPAL

O crescimento relativamente moderado dos sistemas bancários, sua pouca exposição às atividades internacionais mais afetadas pela crise (hipotecas *subprime* e outras inovações financeiras) e sua dependência reduzida de financiamentos externos contribuíram para que os bancos latino-americanos atravessassem as turbulências de 2008-2012 sem maiores dificuldades em termos de carteira de crédito e com níveis historicamente baixos de empréstimos não realizáveis.

Isto posto, os fatores favoráveis à redução da vulnerabilidade financeira dos países da América Latina presentes em 2003-2008 não se encontram mais na conjuntura nascida em 2009. De fato, a evolução das variáveis macroeconômicas chave (crescimento econômico, balança das transações correntes, saldo orçamentário) revela que os fatores fundamentais da região estão se degradando (Tabela 6). Se a fraqueza do crescimento mundial persistir e se traduzir em uma deterioração adicional das contas externas, a volatilidade intrínseca aos fluxos de capitais continuará sendo um fator de risco inegável.

Tabela 6 Variáveis macroeconômicas chave: 2003-2008 vs 2009-2012

	Crescimento do PIB (média, em %)		
	2003-2008	2009-2012	Diferença (p.p)
Argentina	8,5	5,2	-3,3
Bolívia	4,5	4,5	0,0
Brasil	4,2	2,7	-1,5
Chile	5,1	4,1	-1,0
Colômbia	5,2	4,1	-1,1
Equador	4,9	4,3	-0,5
México	3,0	1,8	-1,2
Paraguai	4,5	3,1	-1,4
Peru	7,0	5,7	-1,3
Uruguai	5,3	5,2	-0,1
Venezuela	7,5	1,3	-6,2
América Latina e Caribe	4,7	3,0	-1,7

	Saldo de transações correntes (média, em % do PIB)		
	2003-2008	2009-2012	Diferença (p.p)
Argentina	3,1	0,7	-2,4
Bolívia	7,5	4,7	-2,8
Brasil	0,6	-2,0	-2,6
Chile	1,4	-0,3	-1,8
Colômbia	-1,8	-2,9	-1,1
Equador	1,5	-0,7	-2,2
México	-1,0	-0,6	0,4
Paraguai	0,8	-1,4	-2,2
Peru	0,1	-2,1	-2,2
Uruguai	-1,5	-2,3	-0,8
Venezuela	12,8	3,4	-9,4
América Latina e Caribe	0,6	-1,2	-1,9

	Saldo orçamentário (média, em % do PIB)		
	2003-2008	2009-2012	Diferença (p.p)
Argentina	1,0	-1,2	-2,2
Bolívia	-1,0	1,1	2,1
Brasil	-2,6	-2,5	0,1
Chile	4,3	-0,9	-5,2
Colômbia	-0,8	-3,3	-2,5
Equador	1,3	-2,9	-4,3
México	-1,4	-2,5	-1,1
Paraguai	-1,2	-0,2	1,0
Peru	0,3	0,1	-0,2
Uruguai	-2,9	-1,6	1,3
Venezuela	-0,2	-4,1	-3,9
América Latina e Caribe	-1,8	-3,2	-1,4

p.p. : pontos percentuais

Fonte: CEPAL

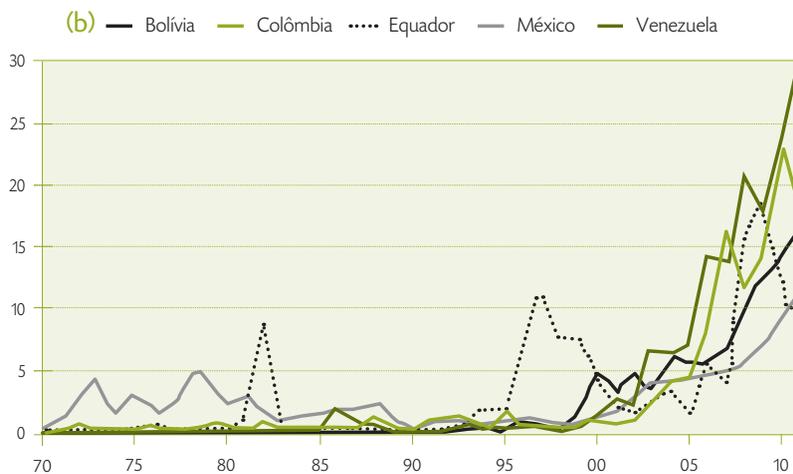
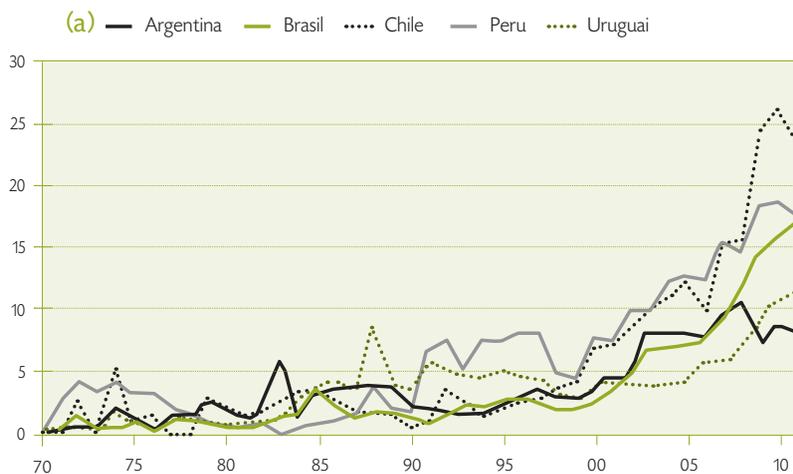
1.1.4. Crescimento e inserção internacional: riscos e desafios de curto e médio prazo

Como constatamos, o crescimento da região foi muito dinâmico entre 2003 e 2008 e resistiu bem entre 2009 e 2012, quando a crise econômica voltou a ganhar força. No entanto, o dinamismo do crescimento latino-americano durante a última década teve duas consequências estreitamente ligadas entre si: por um lado, a emergência de relações do tipo “centro-periferia” com a China, parceiro comercial e financeiro cada vez mais importante para a América Latina; por outro lado, o surgimento de sintomas de “reprimarização” das economias da região.

As relações entre a China e a América Latina se desenvolveram consideravelmente desde o início dos anos 2000, segundo um esquema bastante simples. Os países da América Latina, principalmente os da América do Sul, fornecem matérias-primas (produtos agrícolas, minerais e energéticos) à China, cujas necessidades aumentam continuamente para alimentar sua população e abastecer suas fábricas. Paralelamente, os países da América do Sul conheceram uma forte progressão das importações provenientes da China, que se tornou a oficina do mundo, principalmente para os bens manufaturados de baixo custo, o que pode prejudicar o desenvolvimento industrial na América Latina.

Essa progressão das trocas sino-latino-americanas tende a consolidar a posição da China como segundo parceiro comercial da América Latina, em detrimento da União Europeia. Além disso, a China se aproxima cada vez mais dos Estados Unidos – que ainda são o primeiro parceiro da região –, e o investimento direto chinês, praticamente inexistente no início dos anos 2000, progrediu muito durante a primeira década do século 21 (CEPAL, 2011; Rosales e Kuwayama, 2012). O peso crescente da China no plano comercial (Gráficos 7a/b) converteu sua economia em principal mercado para vários países da região latino-americana: é o caso, por exemplo, do Chile, do Peru e, mais recentemente, do Brasil. Para quase todos os países, a maior parte das exportações para a China – de 70% a 95% do total – é constituída por produtos primários ou semimanufaturados, ou ainda por produtos manufaturados intensivos em recursos naturais (“manufaturas de base”) (Tabela 7).

Gráfico 7 Parte da China nas exportações de bens (%)



Fonte: CHELEM

Tabela 7 Exportações para a China por tipo de produto (em %)

	Produtos primários	Manufaturados básicos	Bens intermediários	Bens de capital	Produtos mistos	Bens de consumo	Outros	Produtos primários e manufaturados básicos (% do total)
Bolívia	74,3	22,4	0,3	0,0	2,7	0,3	0,0	96,7
Colômbia	81,4	14,4	0,4	0,1	3,4	0,2	0,2	95,8
Chile	31,3	60,5	5,3	0,1	2,1	0,6	0,0	91,8
Brasil	83,2	2,4	4,0	2,2	7,5	0,7	0,1	85,5
Argentina	82,2	0,7	1,3	0,1	14,5	1,2	0,0	82,9
Peru	70,3	11,5	0,2	0,0	16,2	1,8	0,0	81,8
Equador	79,1	0,4	5,1	0,2	14,4	0,8	0,0	79,5
Uruguai	75,9	0,1	13,5	0,0	9,7	0,1	0,6	76,1
Venezuela	70,2	1,3	0,0	0,0	28,5	0,0	0,0	71,5
México	44,3	6,6	17,8	17,4	3,5	10,5	0,0	50,9
Paraguai	42,3	0,0	1,5	0,3	54,8	1,2	0,0	42,3

Produtos primários: minérios de ferro, minérios não ferrosos, minerais brutos, carvão mineral, petróleo bruto, gás natural, cereais, outros produtos agrícolas (inclusive animais vivos) e produtos agrícolas não comestíveis.

Manufaturados básicos: cimento, cerâmica, vidro, ferro e aço, metalurgia não ferrosa (formas primárias e produtos da primeira transformação), química mineral básica, (inclusive pólvoras e explosivos), química orgânica básica, coque e derivados do carvão e do linho.

Fonte: CHELEM

A intensificação dos laços entre a região latino-americana e a China suscitou muitos debates e análises^[15]. Uma das principais preocupações está no fato que de as relações atadas com a China na última década reproduzem o padrão centro-periferia em vigor nas últimas décadas do século 20. Segundo a escola estruturalista, nascida em torno dos trabalhos de Raul Prebisch (Prebisch, 1981), consolidou-se naquela época na América Latina um capitalismo “periférico”, que resultava de uma articulação subordinada à dinâmica do sistema capitalista mundial, caracterizada pela exportação de matérias-primas e a importação de bens industriais. No plano interno, esse tipo de inserção se traduzia por uma acumulação insuficiente, por obstáculos ao desenvolvi-

[15] Muitos trabalhos analisaram essa intensificação dos laços entre a China e a América Latina. Para uma síntese recente, ver CEPAL (2011) e Rosales e Kuwayama (2012).

mento de um setor industrial de bens de capital e pela ausência de uma capacidade autônoma de inovação tecnológica, assim como pela má alocação dos recursos e uma divisão extremamente desigual do produto gerado.

A maioria das economias latino-americanas se diversificou no decorrer das últimas décadas, e uma reprodução idêntica das configurações que prevaleciam na primeira metade do século passado seria inimaginável. No entanto, é inegável o surgimento de sintomas da “doença holandesa” (ver Box 1) e de “reprimarização” das economias da região, associadas ao rápido aumento das exportações de matérias-primas para a China.

Box 1 A “doença holandesa”

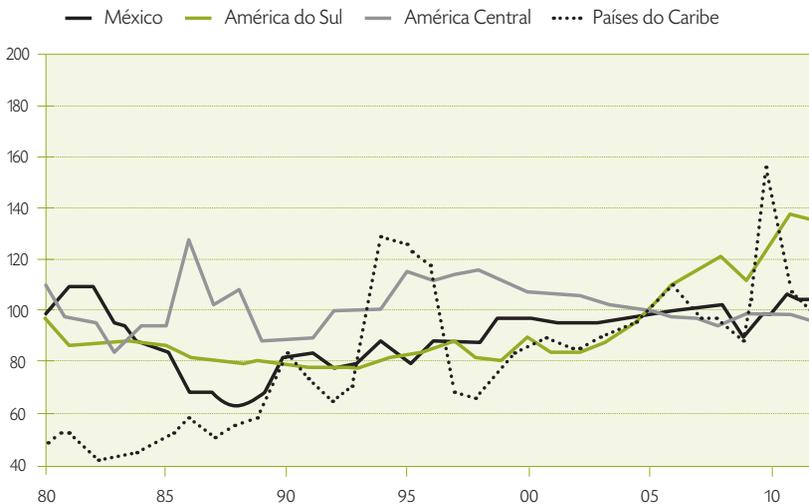
Quando um país obtém uma renda importante graças à alta dos preços dos recursos naturais exportados (petróleo, gás, outras matérias-primas), ele corre o risco de ser acometido pela “doença holandesa”^[16]. Isso significa que a renda obtida da exportação dos recursos naturais aumenta a demanda tanto de bens não exportáveis (serviços, principalmente) quanto de produtos exportáveis (especialmente bens industriais). O preço dos produtos industriais é determinado no plano internacional e não varia, mas o preço dos serviços aumenta. Segue-se uma valorização da taxa de câmbio real, isto é, da razão entre o preço dos bens no mercado doméstico e o preço deles nos mercados internacionais.

A alta da renda (e a valorização do câmbio real) pode resultar também dos fluxos de capitais abundantes que fazem subir os preços dos ativos financeiros e incentivam o consumo de bens e serviços por meio de um “efeito de riqueza”. Com a alta da demanda, o emprego e os salários sobem, inclusive na indústria. Considerando que os preços da indústria são fixados em nível mundial, há alta do salário real e queda da rentabilidade da indústria, o que desvia os investimentos da indústria para os setores “tradicionais” (matérias-primas), levando a uma desindustrialização do país, que se vê forçado a importar mais para satisfazer a demanda interna.

[16] Sobre as origens teóricas dessa noção, ver Corden (1981 e 1984).

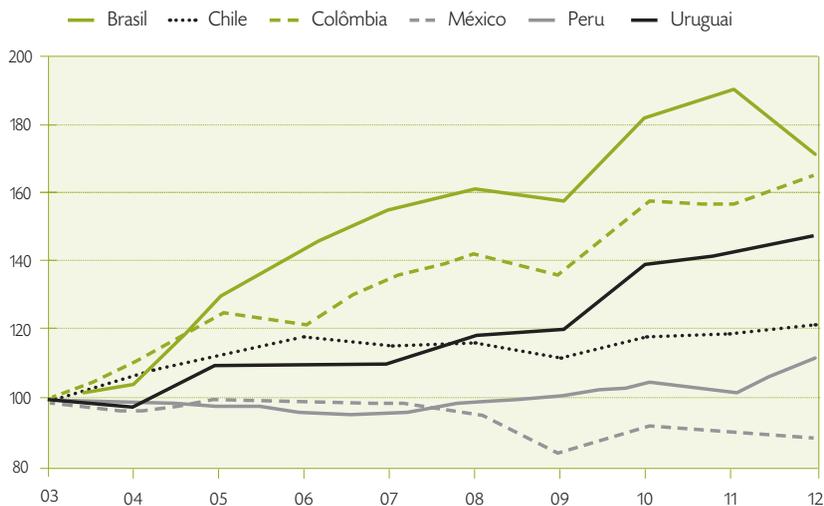
De fato, no decorrer da última década, boa parte dos países latino-americanos se beneficiou da alta dos preços das matérias-primas exportadas e da situação de abundância das entradas de capitais estrangeiros. Mesmo que a América Latina, em seu conjunto, tenha registrado uma evolução favorável dos termos de troca, a situação varia segundo a sub-região considerada. Os “perdedores”, isto é, os importadores líquidos de matérias-primas estão concentrados na sub-região do Caribe – que conhece uma grande volatilidade – e nos países da América Central, que exhibe um recuo pronunciado. Em contrapartida, os países da América do Sul foram os grandes “vencedores”, com uma progressão dos termos de troca de cerca de 50% na última década (Gráfico 8). Alguns deles, como o Brasil e a Colômbia, sofreram uma valorização muito pronunciada da taxa de câmbio real efetiva (Gráfico 9).

Gráfico 8 Termos de troca (índice 2005=100)



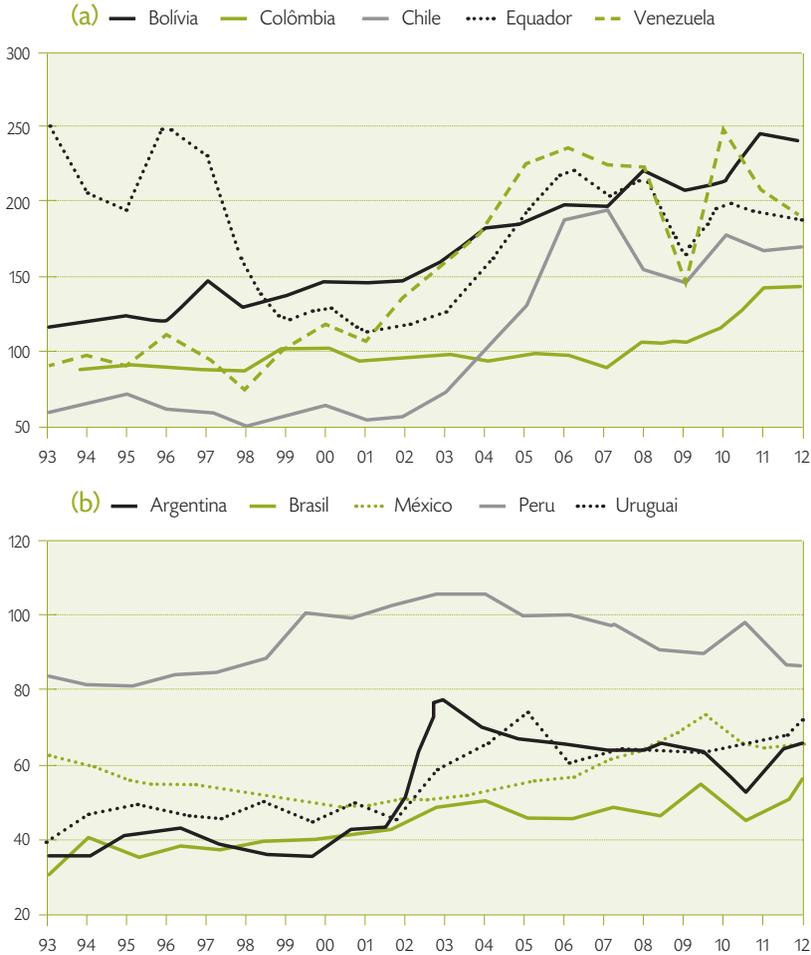
Fonte: CEPAL

Gráfico 9 Taxa de câmbio real (índice 2003=100)



Fonte: CEPAL

Os sintomas da reprimarização se observam pelo peso crescente das atividades ligadas à extração, à produção e à primeira transformação dos recursos naturais no PIB e nas exportações totais. Mais uma vez, eles não afetam todos os países da mesma maneira. A relação entre o PIB agrícola e mineral e o PIB manufatureiro (Gráfico 10a/b), bastante variada segundo a estrutura produtiva de cada país, mostra no entanto a existência de uma clara tendência ascendente do peso das atividades primárias, exceto no Peru e, em menor medida, na Argentina. Entre os países que conhecem uma alta dessa razão, cabe distinguir aqueles onde a progressão foi muito pronunciada durante a fase de crescimento mais forte – até 2008: trata-se, em diversos graus, da Venezuela, Equador, Chile e Bolívia (embora neste último caso, a alta da razão se mantenha desde 2009). Outros países conheceram a reprimarização a partir de 2007-2009, como é o caso do Brasil, da Colômbia e do Uruguai. Caracterizado pelo aparelho produtivo mais diversificado da região, o Brasil registra uma forte alta dessa relação a partir de 2009, após quase uma década de estabilidade.

Gráfico 10 Relação entre o PIB agrícola e mineral e o PIB manufatureiro (%)


Fonte: estatísticas oficiais provenientes da contabilidade nacional.

No que tange à evolução da estrutura das exportações, ao examinar a proporção do valor exportado dos produtos manufaturados no valor exportado total (Tabela 8), observa-se também uma perda relativa da importância da indústria na maioria dos países. O caso do Brasil é paradigmático: a proporção das exportações industriais caiu fortemente desde o pico dos anos 1990 (mais de 50%) e representa apenas pouco

mais de um terço durante os últimos anos. Isto posto, a força dos produtos manufaturados brasileiros nas exportações permanece bem superior àquele observado nos países andinos, como a Bolívia, o Chile, o Equador e o Peru, onde também se observa uma diminuição da importância relativa da indústria. A alta do peso dos produtos manufaturados nas exportações dos países da América Central (principalmente devido ao desenvolvimento das *maquiladoras*) não basta para compensar a tendência geral da década de 2000.

Tabela 8 *Exportações de produtos manufaturados, inclusive daqueles provenientes de maquiladoras (percentual do valor total das exportações FOB)*

	1970-1979	1980-1989	1990-2002	2003-2008	2009-2011
Argentina	22,0	24,4	31,4	30,2	31,9
Barbados	41,0	68,9	52,6	46,5	59,0
Belize	25,6	16,6	16,8	10,2	1,4
Bolívia	2,6	2,4	18,2	10,9	6,3
Brasil	23,7	44,2	54,5	50,1	36,4
Chile	8,0	8,7	15,1	12,8	11,0
Colômbia	19,5	20,4	33,0	35,4	22,3
Costa Rica	22,2	25,4	42,6	63,9	60,7
Equador	2,2	2,1	7,7	9,7	9,0
El Salvador	28,2	29,8	45,5	56,7	57,9
Guatemala	24,5	23,9	31,2	38,7	33,6
Guiana	7,7	4,6	12,9	19,0	8,3
Honduras	8,4	7,6	19,5	32,2	22,9
Jamaica	53,8	58,2	69,4	64,0	47,8
México	33,7	25,9	75,1	77,0	73,5
Nicarágua	16,7	10,9	13,7	10,2	6,8
Panamá	6,2	13,7	17,7	9,9	9,3
Paraguai	19,8	8,6	15,8	13,0	10,7
Peru	5,2	15,3	16,5	14,4	11,3
Rep. Dominicana	18,1	34,2	54,9	76,5	69,0
Trinidad e Tobago	8,4	18,4	35,4	28,8	26,1
Uruguai	28,2	35,9	39,3	31,3	25,5
Venezuela	1,3	5,5	12,6	10,3	5,5
Total	16,2	25,5	50,7	49,8	41,9

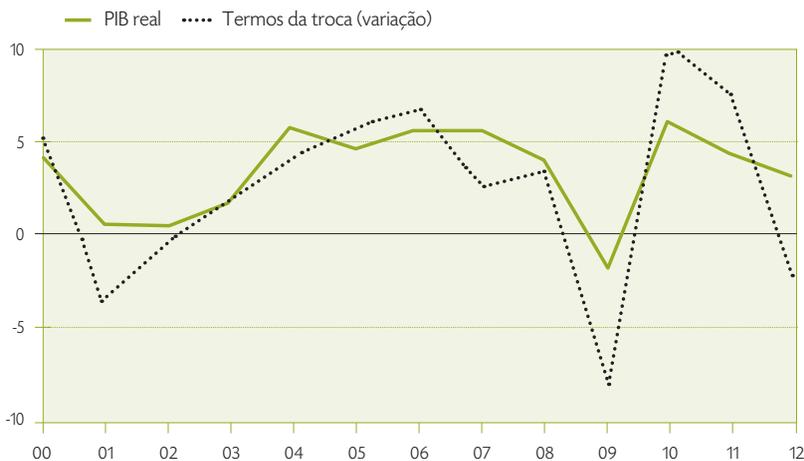
Fonte: CEPAL.

A tendência de “reprimarização” com a qual boa parte dos países latino-americanos sofreu durante o período recente induz, com o tempo, um crescimento desequilibrado e globalmente menos dinâmico, devido ao recuo da diversificação produtiva. Ao mesmo tempo, no curto prazo, a reprimarização aumenta a vulnerabilidade externa dos países mais atingidos por essa tendência. Com uma economia mundial caracterizada por um crescimento medíocre e uma desaceleração do crescimento na China e em outros países emergentes, é de se esperar uma conjuntura muito menos dinâmica do que no passado recente no plano dos preços e dos volumes exportados das matérias-primas. Considerando a estreita associação existente entre as duas variáveis, o arrefecimento do crescimento latino-americano será provavelmente acompanhado por uma estagnação, ou até um recuo dos termos de troca (Gráfico 11).

Paralelamente, durante o período 2013-2015 – e provavelmente para além dele – deveremos assistir a uma volta da pressão financeira externa. De fato, a perspectiva de uma retração progressiva das políticas monetárias expansivas dos Estados Unidos poderia induzir uma diminuição da liquidez abundante que se dirige para os países emergentes e, portanto, uma redução dos fluxos de entrada de capitais. Isso poderia afetar os países mais dependentes das diversas fontes de financiamento externo.

Uma configuração de crescimento mais moderado acarreta riscos bastante conhecidos. Em termos gerais, um crescimento enfraquecido pode desencadear processos negativos autoalimentados – por exemplo, uma fragilização da situação financeira das empresas e das famílias que degrada a carteira dos bancos e afeta o crédito, contribuindo para o enfraquecimento da atividade – e reduzir as margens de manobra da política econômica para enfrentar choques desfavoráveis.

Gráfico 11 América Latina e Caribe. Crescimento do PIB real e variações dos termos de troca (%)



Fonte: CEPAL

No entanto, devido à diversidade das trajetórias econômicas que caracteriza os países da região^[17], os riscos e os desafios que decorrem disso em curto e médio prazo se desdobram de forma diferente segundo as situações nacionais. É o que resulta da comparação da situação das duas principais economias da América Latina, a do Brasil e a do México, que representam cerca de dois terços do PIB regional.

No caso do Brasil, uma evolução menos favorável dos termos de troca pode contribuir para interromper a tendência para a reprimarização, que, como já mencionamos, afetou fortemente o país. Primeiramente, o Brasil deve resolver problemas de competitividade que atingem toda a economia, mas principalmente a indústria. Esta se revelou incapaz, nos últimos anos, de acompanhar a progressão da demanda doméstica, que é cada vez mais satisfeita pelas importações (Gráfico 12). A acentuação do déficit corrente poderia solapar tanto a boa reputação do país frente aos mercados financeiros internacionais, forjada nos anos 2000 com o aumento das reservas cambiais, quanto o controle dos déficits fiscais e a redução dos índices de endividamento, que haviam permitido diminuir os prêmios de risco das obrigações soberanas, ou seja, os

[17] Para além das características comuns da região, essa diversidade corresponde à existência de uma variedade de regimes de crescimento e de configurações socioinstitucionais. A esse respeito, ver Miotti, Quenan e Torija-Zane (2012).

custos de financiamento. Uma reestruturação da oferta se impõe portanto ao Brasil para evitar a deterioração de sua posição financeira externa e enfrentar problemas de competitividade que resultam principalmente – além da valorização cambial e do aumento dos salários reais – da fraca progressão da produtividade, da ausência de modernização das infraestruturas e da insuficiência do investimento.

Gráfico 12 *Brasil. Produção industrial, vendas de varejo e importações (Índice janeiro de 2009=100)*



Fonte: IBGE.

O caso do México, por sua vez, apresenta uma configuração bastante diferente. O crescimento moderado da economia dos Estados Unidos e o bom desempenho de sua demanda doméstica permitiram que o país atingisse uma taxa de crescimento honrável em 2011 e 2012. Um ambiente menos favorável em termos de evolução do preço internacional do petróleo (as diversas projeções dos preços do óleo bruto não estão para a alta^[18]) poderia acentuar os desafios com que o México se depara.

[18] A cotação média do petróleo, que era de 105 dólares por barril em 2012, é estimada em 100,1 dólares por barril em 2013 e em 95,4 dólares em 2014, segundo o FMI (previsões de julho de 2013).
Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/>

De fato, graças ao comportamento firme dos preços do petróleo durante a década de 2000, as receitas e as despesas fiscais aumentaram consideravelmente, o que permitiu dinamizar o crescimento do mercado interno. Mas a produção do setor petrolífero desacelerou em volume desde 2004, ano em que atingiu seu máximo histórico (3,383 milhões de barris por dia), situando-se em 2,55 milhões no fim de 2012.

Essa evolução traz à tona, simultaneamente, a questão das reformas necessárias da tributação e a do setor energético. O México possui um sistema tributário muito dependente das receitas do petróleo, que representam em média 34% das receitas tributárias totais, enquanto a pressão tributária no país (9 % do PIB em 2012^[19]) é muito aquém da média da OCDE (18,6 % do PIB), organização da qual o país é membro desde os anos 1990^[20]. Um aumento das receitas fiscais poderia liberar recursos para os investimentos em prospecção e exploração da PEMEX, a empresa de petróleo pública, e esses recursos também poderiam ser fortalecidos se o setor privado fosse autorizado a atuar no setor petrolífero. O principal desafio do governo atual é, portanto, o de ter êxito nessas reformas estruturais.

A questão da especialização produtiva também constitui um desafio importante. A economia mexicana permanece muito dependente do ciclo econômico dos Estados Unidos (para os quais se destinam 75% do total das exportações), devido ao desenvolvimento das indústrias montadoras integradas ao aparelho produtivo desse país, no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (ALCAN), em vigor desde 1994. O México também foi afetado, principalmente durante a primeira década do século 21, pela concorrência chinesa no seu próprio mercado e no mercado americano, causada principalmente pela pauta de suas exportações (essencialmente produtos manufaturados). Embora nos últimos anos a diferença entre os custos salariais mexicanos e chineses tenda a diminuir, a pressão sobre a competitividade de custo continuará sendo importante.

Por fim, as outras economias da região, que, em termos gerais, conheceram durante a última década taxas de crescimento mais elevadas que o Brasil e o México, também serão afetadas por um ambiente internacional menos favorável. Mas, como no caso desses dois países, os riscos e os desafios com que terão de se deparar podem também constituir oportunidades.

[19] Soma das receitas provenientes do IVA, do imposto de renda e do imposto sobre as empresas (exceto receitas da seguridade social e impostos específicos sobre bens e serviços).

[20] Excluídas as receitas da seguridade social e as taxas especiais sobre bens e serviços, a pressão tributária no México é também inferior à média latino-americana, que é de 14%, segundo a OCDE (2011).

No caso do Chile, uma das economias mais dinâmicas das últimas décadas, uma conjuntura como a que se anuncia – durante a qual o preço do cobre deve se situar abaixo do nível dos anos recentes – talvez tenha um efeito negativo sobre o crescimento, mas pode também evidenciar a necessidade de políticas de diversificação do aparelho produtivo e de incorporação de maior valor agregado nas exportações de matérias-primas.

Tendo o mercado chinês se tornado o principal destinatário das exportações chilenas, um desafio considerável para o Chile será adaptar a estrutura produtiva nacional às mudanças que deverão ocorrer nos próximos anos na China. As transformações do modelo de crescimento chinês deverão se traduzir, nos próximos anos, em um reequilíbrio dos diferentes componentes da demanda. Por um lado, a desaceleração previsível do investimento na China deverá afetar suas necessidades de matérias-primas, principalmente quanto aos produtos de mineração, como o cobre. Por outro lado, o desenvolvimento de um consumo chinês mais sofisticado porá à prova a estratégia de nichos do Chile e poderá oferecer novas oportunidades para setores já consolidados – como a indústria do vinho – e, de forma mais geral, para setores emergentes na área do agronegócio.

Conclusões

Apoiada por condições de financiamento favoráveis e preços elevados dos produtos básicos, a América Latina viveu, nos últimos dez anos – mais especialmente durante o período 2003-2008 –, uma fase de forte crescimento econômico, comparável com aquele que conheceu após a Segunda Guerra Mundial. Fatores internos, principalmente a implementação de políticas de apoio à demanda doméstica, permitiram consolidar uma dinâmica de expansão da atividade econômica.

Em um contexto mundial de crise, a região mostrou uma grande resiliência, em termos não apenas de crescimento, como também de situação financeira. Dessa forma, a América Latina evitou uma recessão mais profunda e pôde enfrentar as turbulências internacionais sem sofrer – como já ocorreu no passado – crises monetárias ou financeiras desestabilizadoras, graças à diminuição das fontes de vulnerabilidade durante a fase de crescimento iniciada em 2003. Embora a crise econômica mundial tenha perturbado esse ciclo de expansão, o crescimento da região foi relativamente pouco impactado, em comparação com outras zonas do mundo. Além disso, a América Latina atravessou a crise sem que o endividamento público ou privado disparasse e sem que os déficits fiscais escapassem do controle, ao contrário do que foi observado em muitos países da OCDE.

No entanto, os choques externos desfavoráveis provocados pela crise econômica internacional afetaram os fluxos econômicos internacionais da região latino-americana. O superávit corrente que caracterizou a região entre 2003 e 2007 se transformou em um déficit que se acentua, ainda que se mantenha moderado. Ainda assim, o período 2008-2012 conheceu um aumento da volatilidade das entradas de capitais.

É preciso levar em consideração a importância crescente da China nos últimos dez anos para entender a dinâmica recente das economias latino-americanas. O processo de deslocamento progressivo do centro de gravidade da economia mundial para o leste (principalmente para a China) redundou em uma forte expansão do comércio dos países latino-americanos com essa parte do mundo. Para os países da América do Sul exportadores líquidos de produtos primários, a emergência do parceiro chinês constitui um fator explicativo fundamental da progressão de sua atividade. O surgimento de relações do tipo “centro-periferia” com a China e de sintomas de “reprimarização” das estruturas produtivas da região exacerbou a dependência da evolução dos preços internacionais das matérias-primas. Esse tipo de especialização produtiva, que pode induzir um crescimento desequilibrado e menos dinâmico, devido ao recuo da diversificação produtiva, torna-se fonte de vulnerabilidade importante a curto prazo.

Prefiguradas pela evolução da situação internacional no período 2009-2012, as perspectivas de curto e médio prazo ficaram mais sombrias. Aos riscos conhecidos se somam novos fatores de inquietação e incerteza. O crescimento medíocre ou nulo dos principais polos da economia mundial (Estados Unidos e União Europeia) está sendo acompanhado por uma desaceleração da atividade na China e nos outros grandes emergentes – inclusive no Brasil. Por isso, é de se esperar uma conjuntura muito menos dinâmica do que no passado recente em termos de preços e volumes exportados das matérias-primas. Além disso, a perspectiva de uma retração das políticas monetárias expansivas nos Estados Unidos poderia induzir uma diminuição da liquidez abundante que se dirige para os países emergentes e, conseqüentemente, uma redução das entradas de capitais.

Os países da região enfrentam, portanto, um duplo risco. Por um lado, um risco de enfraquecimento do crescimento. Na esteira do desempenho constatado depois de 2009, o cenário central para a região é o de um crescimento de 2% a 3%, muito inferior aos 4,5% - 5% do período 2003-2008.

Por outro lado, surge o risco da volta da pressão financeira externa, ainda mais porque se constata um déficit crescente na balança das transações correntes, isto é, necessidades crescentes de financiamentos externos. É verdade que esses déficits

se mantêm moderados, os fluxos de investimentos diretos continuam consequentes e os níveis das reservas cambiais, elevados, enquanto as margens de manobra das políticas públicas ainda são consideráveis, mesmo que nos últimos anos os saldos fiscais tenham se deteriorado na maior parte dos países da região.

Nesse âmbito, são muitos os desafios a serem superados. Em curtíssimo prazo, as autoridades nacionais deverão vigiar atentamente suas fontes de vulnerabilidade específicas. Em todos os casos, a gestão da política econômica – que progrediu inegavelmente na maioria dos países latino-americanos – deverá empenhar esforços para prevenir, e se necessário amortecer, eventuais choques desfavoráveis. Uma questão fundamental é a da evolução do setor financeiro: em um contexto de crescimento enfraquecido, a vigilância estreita do surgimento de vulnerabilidades constitui um elemento-chave da resistência a choques eventuais, principalmente em países que experimentaram um recente e rápido aumento do crédito.

Em curto e médio prazo, todas as economias da região deverão enfrentar o desafio da diversificação produtiva, do fortalecimento das fontes internas do crescimento e da melhoria da competitividade. Embora, como descrevemos, esses desafios se traduzam de formas diferentes em função das respectivas situações nacionais, todos os países da região devem orientar mais suas políticas macroeconômicas e de desenvolvimento para os fatores cujo desempenho recente está longe de ser satisfatório, e cuja natureza seria aumentar o crescimento a longo prazo, isto é, o aumento da produtividade, o fortalecimento da inovação, a modernização das infraestruturas e o aumento da poupança e dos investimentos nacionais^[21]. Uma dificuldade adicional está no fato de que, ao que tudo indica, deverão fazê-lo em um ambiente internacional degradado.

[21] Ver, a esse respeito, Quenan e Torija-Zane (2011) e o capítulo de J.L. Martin nesta obra.

Bibliografia

ADELMAN, I. (2001), « Cinquante ans de développement économique : les principales leçons », *Revue d'économie du développement*, n° 9, numéro spécial, Clermont-Ferrand.

BÉRTOLA, L. & J.A. OCAMPO (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América latina desde la independencia*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

BID (2013), *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2012: Differing Behavior Across Subregions*, BID, Washington D.C.

BOYER, R. (2002), « L'après Consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 5, Presses de Sciences Po, Paris

BULMER-THOMAS, V., J. COATSWORTH & R. CORTÉS CONDE (2006), *The Economic History of Latin America*, "Vol. 2. The Long 20th Century", Cambridge University Press, Cambridge.

CEPAL (2012), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012*, Santiago do Chile, dezembro.

CEPAL (2011), *La República Popular China y América Latina y el Caribe, Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago do Chile.

CEPAL (2002), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, CEPAL, Santiago do Chile, agosto.

CORDEN, W.M (1981), "The Exchange Rate, Monetary Policy and North Sea Oil", *Oxford Economic Papers*.

CORDEN, W.M (1984), "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", *Oxford Economic Papers*.

FFRENCH-DAVIS, R. (2005), *Reformas para América Latina Después del Fundamentalismo Neoliberal*, Siglo XXI Editores/CEPAL, Buenos Aires.

MIOTTI, E.L.C. QUENAN & E. TORIJA ZANE (2012), « Continuités et ruptures dans l'accumulation et la régulation en América Latina dans les années 2000 : le cas de l'Argentina, du Brasil et du Chile », *Revue de la régulation* | 1^{er} semestre / Spring, <http://regulation.revues.org/9756>

MORENO, L.A. (2011), *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real* (Segunda edición ampliada), BID, Washington D.C., julho.

OCAMPO, J.A. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL* n° 97, Santiago do Chile, abril.

OCDE (2011), « *Une réforme des finances publiques pour une économie mexicaine plus forte, plus juste et plus saine* » dans *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2011*, Paris.

OCDE (2009), *Latin American Economic Outlook 2009*, Paris.

OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el cambio estructural*, Paris.

POWEL, A. (Ed.) (2013), *Rethinking Reforms. How Latin America and the Caribbean Can Escape Suppressed World Growth*, IADB, Washington D.C.

PREBISCH, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

QUENAN C. & E. TORIJA ZANE (2011), « Dynamiques économiques : tendances et perspectives » em QUENAN C. e VELUT S. (coord.), *À Savoir, n° 4, Les enjeux du développement en América Latina. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, Agence Française de Développement, Paris.

QUENAN, C. (2013), "Las crisis de la Zona euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión, Europea/ América Latina y el Caribe", in J. ROY (Comp.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair / University of Miami, Miami.

ROSALLES, O. & Y.M. KUWAYAMA (2012), *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago do Chile, março.

WILLIAMSON, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", in J. WILLIAMSON, Ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington D.C.

1.2. A quarta onda de regionalismo

Olivier DABÈNE

introdução

Há meio século, o panorama do regionalismo na América Latina está em constante evolução. Diferentemente da Europa, onde o processo de integração ocorre por ondas sucessivas de ampliação, a América Latina passa, periodicamente, por ondas de criação de agrupamentos regionais. Superpondo-se e emaranhando-se, esses processos vão tecendo um *patchwork* complexo. Aos acordos sub-regionais históricos, firmados na América Central e nas zonas andina e do Caribe nos anos 1960-1970, vieram se acrescentar, em 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, mais recentemente, a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a Aliança do Pacífico (AP). Todas essas organizações de integração regional^[22] totalizam mais de 30 iniciativas lançadas ou relançadas nos últimos 60 anos. Por que tal proliferação de processos de integração? Estarão os acordos firmados nos anos 2000-2010 levando a América Latina a enveredar por caminhos diferentes? Tais são as questões levantadas neste capítulo. Para responder, começaremos por descrever sucintamente as quatro ondas de regionalismo do continente, antes de fazer o balanço dos principais processos de integração. Por fim, nos debruçaremos de forma mais delongada sobre o caso da Unasul.^[23]

1.2.1. As ondas de regionalismo

Se entendermos por “onda” uma sequência histórica em que diversas regiões conhecem evoluções paralelas, então a América Latina conheceu quatro ondas de regionalismo (Tabela 1), que contribuíram para construir uma geografia fragmentada (Mapa 1). Essas ondas devem ser recolocadas em seu contexto histórico. Sua ativação se explica por uma conscientização, em um grupo de países, da utilidade de enfrentar coletivamente uma série de desafios comuns. Uma convergência de interesses e ideias formata então o conteúdo do projeto de integração. Após um período mais ou menos longo, o esgotamento do processo, ligado a uma renovação paradigmática, anuncia uma nova onda.

[22] Utilizamos, neste capítulo, uma concepção de integração regional que inclui as dimensões políticas e econômicas (Dabène, 2009).

[23] Ver o site do Observatório Político da América Latina e do Caribe (OPALC) para acessar dados e fontes primárias sobre a integração regional no continente (www.sciencespo.fr/opalc).

Tabela 1 Ondas de integração regional da América Latina*

Ondas	Anos	Acordos	Siglas	Antecedentes
O1	1951	Organização dos Estados Centro-Americanos	ODECA	
	1960	Mercado Comum Centro-Americano	MCCA	
	1960	Associação Latino-Americana de Livre Comércio	ALALC	
	1964	Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana	CECLA	
	1965	Associação de Livre Comércio Caribenha	CARIFTA	
	1967	Mercado Comum do Caribe Oriental	MCCO	
	1969	Grupo andino	GRAN	
	1969	Tratado da Bacia do Prata		
	1973	Comunidade Caribenha	CARICOM	CARIFTA
	1975	Sistema Econômico Latino-Americano	SELA	CECLA
1978	Pacto da Amazônia			
O2	1980	Associação Latino-Americana de Integração	ALADI	ALALC
	1981	Organização dos Estados do Caribe Oriental	OECS	MCCA
	1986	Grupo do Rio		
	1991	Mercado Comum do Sul	MERCOSUR	
	1991	Sistema de Integração Centro-Americano	SICA	ODECA
	1994	Associação dos Estados Caribenhos	ACS	
O3	1995	Grupo dos Três (Colômbia, México, Venezuela)	G3	
	1996	Comunidade Andina	CAN	GRAN
	2000	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana	IIRSA	
	2001	Plan Puebla Panamá	PPP	
O4**	2004	Aliança Bolivariana para as Américas	ALBA	
	2004	Comunidade das Nações Sul-Americanas	CASA	
	2008	União das Nações Sul-Americanas	UNASUR	CASA
	2011	Arco do Pacífico		
	2011	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos	CELAC	Grupo do Rio
	2012	Aliança do Pacífico	AP	

* A tabela não inclui os acordos bilaterais nem os acordos firmados com os Estados Unidos ou a União Europeia.

** A quarta onda é heterogênea, com um acordo comercial (AP, que pertence à O3) e acordos pós-comerciais (que excluem de sua agenda a liberalização comercial).

Fonte: autor.

A primeira onda (O1) nasce no contexto do pós-guerra, quando a América Latina participa da construção do sistema interamericano e pensa em novas estratégias de desenvolvimento.

No plano político, a O1 começa marcada pela tentativa dos centro-americanos de dar nova vida a um projeto federal abandonado desde 1838. Um “Pacto da União Confederada dos Estados da América Central” é assinado em 1947 em San Salvador, sem no entanto ser concretizado. Em 1951, a Organização dos Estados Centro-Americanos é menos ambiciosa, mas se depara com as divisões políticas da época e não resiste à intervenção militar estadunidense na Guatemala em 1954. Mais tarde, a década de 1960 é marcada pelas expectativas geradas pela Aliança pelo Progresso, de Kennedy. Decepcionados pelas promessas não cumpridas, os latino-americanos criam uma Comissão Especial de Coordenação (CECLA), que forja um “latino-americanismo” destinado a transcender as clivagens políticas para chegar a um entendimento sobre uma plataforma de reivindicações (Consenso de Viña del Mar, 1969). À mesma época, a vontade de proteger seus recursos hídricos motiva a assinatura de um tratado entre os países que dividem a bacia do Rio da Prata.^[24]

No plano econômico, o emblemático primeiro secretário-geral da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPALC), Raúl Prebisch, expõe em um texto intitulado “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas” sua teoria das trocas desiguais. Ele não convence, em um momento em que a guerra da Coreia provoca uma disparada das *commodities* exportadas pela América Latina. Mas, assim que os termos da troca se degradam novamente, os países acordam quanto à necessidade de seguir a recomendação de Prebisch sobre uma industrialização de substituição das importações (ISI), numa base regional. O modelo cepaliano baseia-se na complementaridade industrial e na liberalização do comércio por meio de uniões aduaneiras. Essa concepção planejadora, desenvolvimentista e protecionista se opõe ao modelo de livre comércio defendido pelos Estados Unidos. Os acordos firmados em 1958-1960 na América Central (Mercado Comum Centro-Americano, MCCA) levam a marca dessas influências concorrentes. Promissora no início, a experiência centro-americana é paralisada pela guerra de 1969 entre Honduras e El Salvador. Retrospectivamente, a integração centro-americana tem algo de desequilibrado: ela marginaliza os mais fracos (principalmente Honduras) e favorece a entrada de capitais estrangeiros (sem efeito sobre o nível de industrialização da região).

[24] Tratado assinado em 1969 pela Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Da mesma forma, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) [25] tem resultados decepcionantes. A modesta dinamização do comércio intrarregional favorece os países mais desenvolvidos (México, Brasil e Argentina) e acentua as assimetrias de desenvolvimento. Em reação, os países andinos lançam, em 1969, um processo de integração sub-regional que ultrapassa, em muito, o simples livre comércio. Dotado de instituições complexas inspiradas pela Europa, o Grupo Andino (GRAN) prevê um regime comum de investimentos e um planejamento industrial audaz. Rapidamente, porém, o processo estagna.

A segunda onda de integração (O2) foi taxada de revisionista (Rosenthal, 1991). Ela se nutre da decepção causada pela etapa anterior, sem ser inspirada pela adoção de um novo paradigma. As ambições são revisadas para menos. A ALALC é substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com o mesmo objetivo de longo prazo de criar uma zona de livre comércio latino-americana, mas com maior flexibilidade de implementação. A ALADI autoriza, por exemplo, a conclusão de acordos parciais. Muitos acordos bilaterais ou regionais são assinados nesse âmbito (Tabela 2).

Tabela 2 *Tipos de acordo de integração regional na América Latina registrados na ALADI entre 1980 e 2012*

Nível	Tipo	Número
Regional	Abertura de mercados	3
	Preferência alfandegária	1
	Cooperação científica e tecnológica	1
	Cooperação e intercâmbio de bens culturais	1
	Eliminação de obstáculos técnicos ao comércio	11
Sub-regional	Complementaridade econômica	34
	Renegociações de acordos históricos	2
	Agrícola	3
	Promoção comercial	15
	Cooperação científica e técnica, turismo, meio ambiente	16
	Acordos com a América Central e o Caribe	18

Fonte: ALADI.

[25] Firmado inicialmente pela: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Aderiram em seguida a Colômbia e o Equador, e finalmente a Venezuela em 1965.

Essa segunda onda, que prossegue até o fim da década de 1980, é marcada por uma crise do modelo ISI, por sua vez exacerbada pela crise da dívida. O Chile, que saiu do GRAN em 1976 e adotou uma estratégia de promoção de suas exportações, constitui a nova referência. Paralelamente, os regimes autoritários estão pouco dispostos a prosseguir na via do aprofundamento da integração – que pode redundar em partilhas ou abandonos de soberania –, embora demonstrem muito talento na montagem de uma política regional de repressão (operação Condor).

No fim dos anos 1980, a América Latina adere em massa ao neoliberalismo, o que desencadeia uma terceira onda de regionalismo (O3), encarnada no Mercosul. Os Estados Unidos assinam um acordo de livre comércio com o México e o Canadá (NAFTA, 1992) e propõem ampliá-lo para o resto do continente, com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). São renegociados os acordos históricos na América Central, no Caribe e na região andina, na linha do “regionalismo aberto” então apregoada pela CEPALC.

A época que se segue é animadora. O fim da guerra fria vê uma América Latina (quase) toda redemocratizada reatar os laços do diálogo político. O crescimento econômico é incrementado por uma dinamização das trocas comerciais intrarregionais. A abertura é rápida e substancial, com direitos alfandegários que passam, em média, de 100% no início dos anos 1980 para 30% na década seguinte e 10% no início dos anos 2000. No âmbito do Mercosul, o comércio intrarregional explode, com 25,2% do total em 1998, contra apenas 8,9% em 1990. No entanto, os progressos são interrompidos brutalmente pelas crises financeiras do fim da década: a desvalorização da moeda brasileira em 1999 e sobretudo a crise argentina de 2001 fazem despencar as trocas para o nível verificado no início dos anos 1990.

A virada à esquerda da América Latina, que se inicia com a eleição de Hugo Chavez na Venezuela em 1998, põe fim ao período neoliberal. A esquerda traz consigo um projeto de retomada do regionalismo que ressuscita o estruturalismo^[26] da CEPALC, sem romper totalmente com o regionalismo aberto, em um contexto de boom das exportações de matérias-primas a partir de 2003.

A O4 é marcada por uma rivalidade entre o Brasil e a Venezuela quando da criação da Unasul e formaliza um diálogo latino-americano no âmbito da CELAC.

[26] A corrente estruturalista, nascida nos anos 1940 e 1950, notadamente na América Latina, com os trabalhos da CEPALC e de Raúl Prebisch, se diferencia da corrente neoclássica ao questionar o modelo de equilíbrio geral e sua capacidade de garantir uma alocação coerente dos recursos produtivos. Influenciada pelo keynesianismo, a corrente estruturalista defende a ideia de uma intervenção do Estado na regulação da economia e na correção das imperfeições do mercado.

Chavez, por seu lado, defende uma visão pós-liberal da integração, concebida inicialmente como alternativa à Área de Livre Comércio das Américas proposta pelos Estados Unidos. Essa alternativa se transforma em Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), uma vez enterrada a ALCA. A proposta se baseia na disponibilização da riqueza petrolífera venezuelana em condições financeiras vantajosas e na criação de mecanismos inovadores de cooperação internacional, segundo o modelo das “missões”, que constituem a ponta de lança da revolução bolivariana. A dimensão comercial não é de todo ausente, mas é posta a serviço do interesse comum. O acordo de livre comércio “para os povos”, assinado pela Venezuela, Bolívia e Cuba em 2006 serve como modelo. Empresas públicas são associadas em consórcios (*empresas grannacionales*) para produzir bens de consumo (alimentos, por exemplo), ou fornecer bens públicos regionais (educação, saúde etc.). Os objetivos sociais têm total primazia.

No decorrer do tempo, a ALBA se consolida como um clube político em volta da Venezuela chavista. Sua politização a impede de atrair os “grandes” países governados pela esquerda, tais como o Brasil, a Argentina ou, mais recentemente, o Peru^[27]. O desaparecimento de Hugo Chavez em 2013 deixa certa dúvida quanto ao futuro desse grupo, mas é preciso lhe reconhecer certa influência na consolidação da Unasul e da CELAC. Hugo Chavez sempre foi o fervente defensor de uma profunda integração do continente. Ele atuou para que a Unasul zelasse por temáticas sociais, mas também energéticas e de defesa, e fosse dotada de instituições sólidas. Embora tenha se defrontado com o pragmatismo prudente dos brasileiros, é indiscutível que a quarta onda do regionalismo deve muito aos seus esforços.

Transcendendo a polarização política do continente, todos os países se encontram na Unasul, cuja agenda original, como veremos a seguir, é fruto do compromisso e de respostas a crises.

A CELAC, por sua vez, é considerada por muitos como uma “OEA -2+1”. Organização continental sem os Estados Unidos e o Canadá, mas com Cuba, que, em 2013, assume sua presidência, a CELAC simboliza a crescente desconexão entre os Estados Unidos e o resto da América Latina. Resta saber como a CELAC ajustará sua agenda de trabalho com as dos outros processos de integração regional, com vistas a evitar as redundâncias e as superposições.

[27] Membro da ALBA: Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Domínica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas, Venezuela.

Convém notar, por fim, que a O4 não elimina totalmente a opção clássica do livre comércio. Além do fato de que muitos países firmam acordos bilaterais com os Estados Unidos^[28], as nações que dividem a costa pacífica se organizam para dinamizar sua inserção na zona Ásia-Pacífico ao criarem a Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia, México)^[29]. A AP nasce como uma forma de “anti-Mercosul”. Enquanto o Brasil e sobretudo a Argentina rivalizam com medidas protecionistas e estão reticentes frente a novos acordos de livre comércio, os membros da AP se engajam em uma dinâmica de abertura comercial desenfreada.

A América Latina parece dividida, portanto, ao longo de um eixo leste-oeste no que tange à estratégia de desenvolvimento econômico e de abertura comercial, mas sabe fazer mostra de maturidade para dialogar no plano político e de pragmatismo ao abordar coletivamente assuntos até então deixados de lado, tais como as infraestruturas e a defesa.

1.2.2. Panorama dos acordos históricos

Nesta parte se faz o balanço da evolução dos três grandes acordos sub-regionais: América Central, Zona Andina e Mercosul. Focalizamos a agenda, o grau de institucionalização e as trocas comerciais.

A América Central

O istmo centro-americano possui a peculiaridade de ter sido unido no âmbito de uma Federação logo depois das independências. A experiência foi de curta duração (1825-1839), mas nesses países, mais do que nos outros (mesmo aqueles marcados pela gesta bolivariana), a busca da unidade ficou gravada no imaginário coletivo. No entanto, as iniciativas políticas sempre fracassaram, embora nos anos 1960 a construção de um mercado comum (MCCA) tenha sido considerada como um êxito durante certo tempo. As décadas de 1970 e, mais ainda, de 1980 (crise econômica, guerras civis) são fatais para a integração regional.

As iniciativas destinadas a resolver os conflitos (Cúpula de Esquipulas em 1986, Plano de paz Arias em 1987) criam uma dinâmica de cooperação que permite lançar novamente a integração regional. Em 1991, os centro-americanos instituem um Sistema de

[28] Chile, Peru, Colômbia, América Central, República Dominicana.

[29] Por ocasião da cúpula da AP em Cáli, em 23 de maio de 2013, a Costa Rica se tornou o quinto membro, e nove países obtiveram o estatuto de observadores (Equador, El Salvador, França, Honduras, Paraguai, Portugal e República Dominicana).

Integração (SICA) concebido para sintonizar a ação da grande diversidade de organizações regionais nascidas em diferentes épocas. Na década de 1990, a agenda da integração centro-americana se enriquece com novos temas e com a assinatura de tratados inovadores, tais como a Aliança para o Desenvolvimento Sustentável (1994), o Tratado de Integração Social (1995) e o Tratado de Segurança Democrática (1995). A constatação de uma burocratização excessiva (com, por exemplo, sete secretarias localizadas em diversos países) e da ausência de hierarquização das prioridades leva os presidentes a encomendar um estudo de avaliação e de formulação de recomendações ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à CEPAL (1997). O relatório BID-CEPAL desencadeia uma importante reforma, lançada em 1997, mas ainda inacabada. A reunificação das secretarias em uma única secretaria-geral com sede em San Salvador ainda encontra resistência por parte de alguns países. A Secretaria de Integração Econômica (SIECA), por exemplo, que por muito tempo foi o principal órgão de integração da região, ainda está sediada na Guatemala.

A passagem do furacão Mitch, em 1998, faz surgir outra evolução importante: o papel crescente da cooperação internacional, principalmente da União Europeia, que financia as instituições regionais, no momento em que os Estados-membros do SICA estão negociando um acordo de livre comércio com os Estados Unidos (2003-2004).

O SICA possui hoje uma estrutura institucional complexa, com oito órgãos permanentes, dez secretarias e 26 organizações especializadas (Tabela 3). Sua agenda de trabalho é muito diversificada, porém cada vez mais dependente de recursos exteriores.

No que tange às trocas comerciais, a integração centro-americana constitui uma exceção na América Latina. A porção das exportações centro-americanas destinadas a essa região ultrapassa 25% já no fim dos anos 1960. Na sequência, as trocas sofrem crises, mas desde a década de 1990 elas aumentam muito rapidamente e a América Central volta a taxas parecidas com as dos anos 1970. Nenhum outro processo de integração na América Latina conheceu tal êxito (Gráfico 1).

Tabela 3 SICA: as instituições

Órgãos do SICA	Secretarias
Reunião dos Presidentes	Coordenação educacional e cultural
Conselho dos Ministros	Integração econômica
Comitê executivo	Conselho monetário
Secretaria-geral	Conselho dos Ministros da Economia e da Fazenda
Reunião dos Vice-presidentes	Integração turística
Parlamento	Integração social
Corte de justiça	Conselho dos Ministros da Saúde
Comitê consultivo	Conselho dos Ministros da Mulher
	Meio ambiente e desenvolvimento
	Agricultura

Fonte: autor, com base em dados oficiais.

Gráfico 1 SICA: as trocas



Fonte: autor, com base em dados oficiais.

A comunidade andina (CAN)

O GRAN é composto de cinco membros em 1969: Chile, Peru, Equador, Bolívia e Colômbia. Por discordar do regime dos investimentos, a Venezuela abandona temporariamente as negociações e adere, finalmente, apenas em 1973. Por sua vez, o Chile se retira em 1976. O modelo de abertura e de promoção das exportações implementado pelos *Chicago Boys* que assessoram o general Pinochet é incompatível com o regionalismo protecionista e desenvolvimentista do GRAN.

Os primórdios do GRAN são difíceis. Muitas crises salpicam sua história, em função das numerosas mudanças políticas que ocorrem na região na década de 1970 e da crise econômica dos anos 1980. No entanto, o GRAN ambiciona se tornar uma união aduaneira e adota instituições complexas, notadamente *uma Junta* (secretaria) com feições supranacionais. A agenda se amplia com convênios nas áreas da saúde e da educação.

Em 1996, o Protocolo de Trujillo, que cria a Comunidade Andina (CAN), lança novamente a integração andina, com novas bases. No plano institucional, o processo se “presidencializa” e perde seu caráter supranacional. O GRAN se torna CAN e opera uma importante mudança paradigmática. O grupo dá as costas ao modelo estruturalista de substituição das importações para aderir ao regionalismo aberto. A agenda continua se ampliando, com temas sociais, culturais, energéticos ou migratórios.

Nos anos 2000, a polarização política da zona afeta seriamente o processo de integração. Após o fracasso do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Colômbia e o Peru assinam um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, quebrando a disciplina coletiva necessária à manutenção de uma união alfandegária. Em consequência, a Venezuela decide deixar o grupo em 2006. Em 2008, o bombardeio pela Colômbia de uma base das FARC localizada em território equatoriano provoca uma crise diplomática que a CAN é incapaz de gerir. Em 2012-2013, a CAN se encontra espartilhada entre os progressos da convergência com o Mercosul no âmbito da Unasul e o nascimento de um projeto concorrente, a Aliança do Pacífico, que vê dois países andinos, a Colômbia e o Peru, se associarem ao Chile e ao México. Dessa forma, a CAN é atravessada por uma clivagem que separa o grupo dos países favoráveis ao livre comércio (Colômbia, Peru) daqueles que privilegiam uma agenda de integração pós-comercial (Bolívia, Equador).

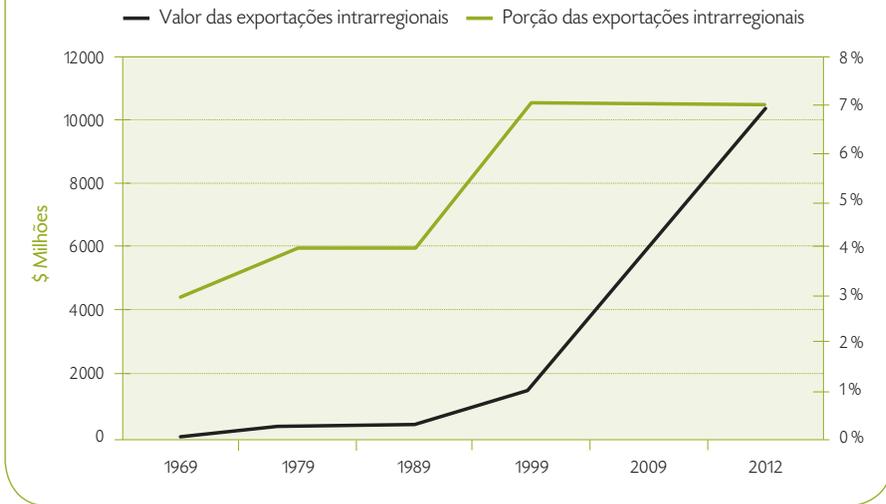
Como a América Latina, a CAN é um grupo dotado de uma estrutura institucional abundante, com três organizações intergovernamentais, sete organismos comunitários e seis instâncias de participação da sociedade civil (Tabela 4).

As trocas comerciais no âmbito da CAN sempre foram mínimas, sem passar de 7% após 40 anos de integração. Aumentaram muito, no entanto, em volume e em valor, com a abertura das economias nos anos 1990-2000. A atonia do comércio intrazona explica a falta de entusiasmo político dos andinos na hora de aperfeiçoar sua união alfandegária. Ela também permite entender por que os membros do grupo se dirigem para outros parceiros estratégicos, tais como os Estados Unidos (Colômbia, Peru) e o Mercosul (Bolívia, Equador) (Gráfico 2).

Tabela 4 CAN: as instituições – Órgãos do Sistema Andino de Integração

Organizações intergovernamentais	Conselho Presidencial
	Conselho dos Ministros das Relações Exteriores
	Comissão
Organismos comunitários	Secretaria-geral
	Parlamento
	Tribunal de Justiça
	Banco de Desenvolvimento (CAF)
	Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR)
	Organismo Andino de Saúde
Instâncias de participação da sociedade civil	Universidade Simon Bolívar
	Conselho consultivo patronal
	Conselho consultivo sindical
	Conselho consultivo dos povos indígenas
	Conselho consultivo dos municípios
	Instância de defesa dos direitos do consumidor
Instância do povo afrodescendente	

Fonte: autor, com base em dados oficiais.

Gráfico 2 CAN: as trocas


Fonte: autor, com base em dados oficiais.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul)

O Mercosul nasce de uma vontade de aproximação política entre a Argentina e o Brasil, com vistas a defender coletivamente a democracia renascida em meados da década de 1980. No entanto, essas intenções políticas são deixadas de lado rapidamente pelos presidentes neoliberais do início dos anos 1990 (Carlos Menem, Fernando Collor, Luis Alberto Lacalle). O Tratado de Asunción – assinado em 1991 pela Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – é ambicioso, tanto no nível de integração almejado (“mercado comum”) quanto no espaço geográfico pretendido (o “sul”). As trocas comerciais progredem muito rapidamente nos anos 1990, antes de serem interrompidas bruscamente pelas crises financeiras que assolam o Brasil (desvalorização de 1999) e, mais ainda, a Argentina (2001). No plano político e institucional, o Mercosul se desenvolve muito pouco. Os membros estão preocupados em evitar a excessiva institucionalização que caracteriza a CAN ou o SICA. O Protocolo de Ouro Preto (1994) prevê um número bastante limitado de órgãos. Aos poucos, no entanto, o Mercosul cria muitas organizações regionais e instala sua secretaria-geral em Montevidéu. O Conselho do Mercosul (CMC) passa a organizar muitas reuniões ministeriais e grupos de reflexão, enquanto aparecem, no âmbito do órgão executivo, o Grupo do Mercosul (GMC), muitos subgrupos de trabalho, reuniões especia-

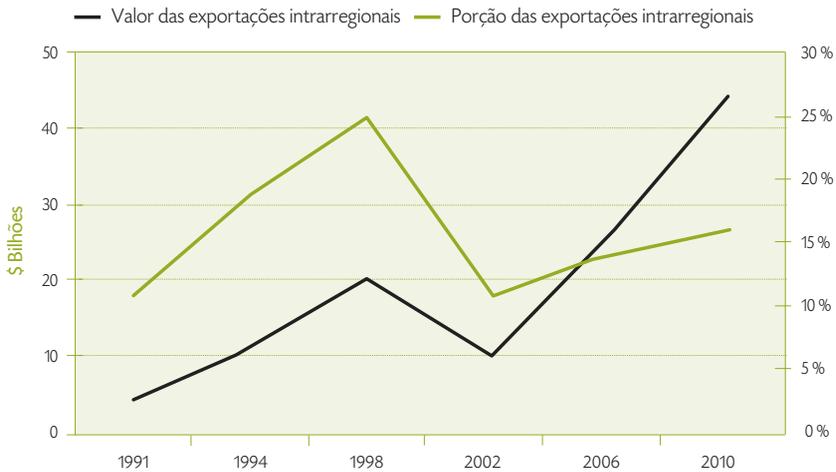
lizadas ou grupos *ad hoc*, focalizados em temas que adentram progressivamente na agenda do Mercosul (comunicações, transportes, meio ambiente, saúde, energia etc.) (Tabela 5).

O Mercosul se caracteriza por uma profunda assimetria econômica e política entre o Brasil e os outros Estados-membros. Após a crise de 2001, seguida pela chegada ao poder de Lula, o Brasil tende a se desinteressar pelo Mercosul, enquanto a Argentina recorre a medidas protecionistas para frear sua desindustrialização. O Mercosul é sacudido por crises recorrentes e não reencontra a dinâmica econômica dos anos 1990 (Gráfico 3). Em 2006, o Mercosul acolhe a Venezuela. A adesão é adiada por muito tempo pelo Paraguai, até que este seja suspenso do Mercosul em aplicação da cláusula democrática para sancionar o golpe de Estado de 2012 contra o Presidente Lugo. Outros países andinos tencionam se unir ao Mercosul (Bolívia, Equador), o que contribui, nos fatos, para a convergência entre a CAN e o Mercosul no âmbito da Unasul.

Tabela 5 Mercosul: as instituições

Órgãos	Composição
Conselho do Mercado Comum (CMC)	15 reuniões de ministros, 8 grupos, Alto Representante do Mercosul, Comissão de representantes permanentes, Instituto de Formação, Observatório da Democracia, Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, Fórum de Consulta Política, Reunião de Autoridades dos Direitos Humanos
Grupo do Mercado Comum (GMC)	5 grupos, 17 subgrupos de trabalho, 15 reuniões especializadas, 11 grupos <i>ad hoc</i> , Observatório do mercado do trabalho, Fórum consultivo dos entes subnacionais, Conselho de Administração do Fundo de Convergência, Comissão social e do trabalho, Comitê Automotivo
Comissão do Comércio	8 comitês técnicos
Parlamento	10 comissões
Fórum consultivo econômico e social	4 seções nacionais
Secretaria	
Tribunal permanente de revisão	5 árbitros titulares
Tribunal administrativo e trabalhista	
Centro de Promoção do Estado de Direito	

Fonte: autor, com base em dados oficiais.

Gráfico 3 Mercosul: as trocas


Fonte: autor, com base em dados oficiais.

Balanco dos acordos históricos

O balanço de meio século de integração regional na América Latina deixa transparecer seis grandes fraquezas.

1. Instabilidade e crises frequentes. Existem razões teóricas para se pensar que os processos de integração costumam progredir por sobressaltos ou por ciclos (Corbey, 1995; Dabène 2012). A América Latina não é exceção. Mas as crises podem ser muito profundas, ao ponto de levar os atores a duvidar da própria sobrevivência do seu processo de integração. Os responsáveis políticos nunca se pronunciam favoravelmente à dissolução de um acordo e costumam optar por uma total indiferença. Dessa forma, a Comunidade Andina foi “sepultada” de dez em dez anos desde 1970. O Mercosul cuidadosamente evitou comemorar seu décimo aniversário, uma vez que a crise argentina parecia condená-lo. No entanto, invariavelmente, essas crises são seguidas por retomadas, mais ou menos vigorosas. A integração na América Latina é resiliente, apesar das crises, e consistente, apesar de sua instabilidade (Dabène, 2009).
2. Baixa interdependência comercial. A integração econômica latino-americana é, em grande parte, a crônica de um fracasso. Isso pode ser explicado por razões estruturais ligadas a seu modelo de desenvolvimento. O projeto cepaliano

tentou romper, nos anos 1960, com a dependência do continente em relação a suas exportações. Ele fracassou, sem nunca ter sido implementado na sua totalidade. A lógica extrovertida do livre comércio que se impôs condena a América Latina a amargas desilusões no tocante à integração, pois as trocas intrazonas pouco progridem.

3. Assimetrias crescentes. A integração regional na América Latina aprofundou as desigualdades entre Estados. Mais uma vez, o modelo cepaliano da complementaridade industrial pretendia erguer os países de menor desenvolvimento relativo até o nível dos seus parceiros. Ele não foi aplicado, ou o foi muito parcialmente apenas, na América Latina. Da guerra entre El Salvador e Honduras, em 1969, até o mau humor recorrente do Uruguai e do Paraguai no âmbito do Mercosul, a problemática da distribuição desigual dos ganhos do livre comércio está no âmago das crises da integração. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) representa uma louvável, embora tímida, tentativa para apoiar as regiões mais pobres da zona.
4. Baixa institucionalização. Os processos de integração na América Latina adotaram uma agenda de trabalho muito ampla, mas suas capacidades institucionais são fracas. O SICA, a CAN e o Mercosul possuem muitos órgãos, mas seus recursos são irrisórios e, sobretudo, sua capacidade decisória é quase nula. Os processos permanecem intergovernamentais, deixando pouca margem de manobra para os órgãos comunitários. Janelas de oportunidade podem se abrir, todavia, por ocasião do surgimento de configurações políticas regionais específicas, que podem ser exploradas pelas instituições ou atores dos sistemas de integração. Foi assim que, na América Central dos anos 2000, algumas secretarias se tornaram empreendedoras de integração, apoiadas pela cooperação internacional (Parthenay, 2013).
5. Geometria variável. O número e os tipos de acordo se multiplicaram na América Latina, provocando superposições e emaranhados complexos (Tabelas 2 e 6). Desde a década de 1990, a ALADI tenta fazer convergir os diversos acordos (Dabène, 1998), com pouquíssimo êxito no geral. As superposições institucionais provocam incoerências que atrapalham a governança regional. No plano comercial, o famoso *spaghetti bowl*, inerente à lógica do regionalismo aberto, é agravado pela instabilidade dos compromissos em matéria de abertura comercial.

Tabela 6 Os níveis de acordos de integração regional na América Latina

Níveis	Exemplos
Bilateral	Brasil/México
Bi-multilateral	Mercosul/México
Trilateral	Uruguai-Paraguai-Bolívia (Urupabol)
Regional	Mercosul, CAN, SICA, Caricom, ALBA
Transregional	Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Peru, Chile)
Megarregional	Unasul, CELAC
Inter-regional	CELAC – União Europeia

Fonte: autor.

6. Influências/dependência exterior. Nos anos 1950-1960, a CEPAL e seu Secretário-geral Raúl Prebisch estiveram na origem de uma teoria que influenciou uma geração inteira de acordos de integração no mundo em desenvolvimento. No entanto, desde o início o modelo cepaliano teve que enfrentar a concorrência da concepção norte-americana baseada no livre comércio. A rivalidade entre os paradigmas estruturalista e neoclássico explica, em grande parte, o caráter híbrido dos acordos firmados nos anos 1960 (MCCA, ALALC). Na década de 1970, a Europa começou a exportar seu “modelo” de integração, na sua vertente tanto econômica (união alfandegária) quanto política (forte institucionalização com traços supranacionais). Quando a América Latina se converteu ao regionalismo aberto, ela adotou os princípios da ortodoxia, mas continuou submetida às influências cruzadas e não raro concorrentes da Europa e dos Estados Unidos. A Europa financia as instituições comunitárias da América Central, dos Andes e do Mercosul, enquanto os Estados Unidos tentam impor a agenda e o nível de disciplina da ALCAN no âmbito da ALCA. Essas influências externas tendem a desonerar os Estados-membros de sua responsabilidade em matéria de compromisso coletivo.

No que tange às fraquezas indicadas acima, a quarta onda de integração parece se diferenciar das três anteriores. Ao adotarem uma agenda de trabalho “pós-comercial”, a ALBA, a Unasul e a CELAC não se expõem aos fracassos dos acordos históricos. Por seu lado, os países que defendem a opção livre-comercialista resolvem se voltar para o exterior, ao assinarem acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou formarem uma Aliança Pacífica destinada a aprofundar a inserção de suas economias na zona Ásia-Pacífico.

O pragmatismo que se impôs no continente permite considerar a geometria variável não como o produto de compromissos coletivos desrespeitados, mas como a resposta a uma vontade de estabelecer cooperações “reforçadas”, ao modo europeu. Essa flexibilidade é acompanhada por uma agenda inovadora, concebida no intuito de proteger os bens públicos regionais (infraestruturas, segurança, energia etc.). As iniciativas traduzem também uma clara vontade de autonomia da América Latina, que lembra o latino-americanismo dos anos 1960. Apesar das cúpulas inter-regionais periódicas, a América Latina está cada vez mais desconectada dos Estados Unidos e da Europa. Convém, portanto, avaliar as mudanças à luz do contexto muito peculiar dos anos 2000-2010. A Unasul, especialmente, é o produto de esforços que visavam resolver as crises.

A UNASUL: o peso do contexto

Entre a primeira cúpula sul-americana de Brasília em 2000, a cúpula de 2004 – que criou a Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN) – e o Tratado da Unasul assinado em 2008 na capital brasileira, a agenda de integração evoluiu substancialmente (Tabela 7).

De fato, o comércio foi abandonado, por exemplo, enquanto a defesa foi priorizada, embora tardiamente. Tal evolução não pode se explicar senão por referência ao contexto. Seguem três ilustrações, a respeito do comércio, da democracia e da defesa.

Tabela 7 Temas da agenda de três cúpulas sul-americanas ^[30]

Agenda	2000	2004	2008	Conselhos da Unasul
Democracia	X	X	X	Conselho Eleitoral (CE, 2012)
Comércio	X	X		
Infraestrutura	X	X	X	Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN, 2009)
Drogas	X		X	Conselho para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD, 2010)
Ciência	X	X	X	Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (COCECCTI, 2009) Divisão, em 2012, em três conselhos: Educação (CSE), Cultura (CSC) Ciência, Tecnologia e Inovação (CSCTI)
Energia		X	X	Energia (CES, 2007)
Desenvolvimento social			X	Desenvolvimento Social (CSDS, 2009)
Economia/ Finanças			X	Economia e Finanças (CESF, 2010)
Defesa			X	Defesa (CDS, 2008)
Saúde			X	Saúde (CSS, 2008)
Segurança			X	Segurança cidadã, justiça e coordenação da ação contra a criminalidade transnacional organizada (CES, 2012)

Fonte: autor, a partir das declarações finais e dos planos de ação.

A UNASUL e o comércio

Como frisamos acima, o comércio sempre foi o motor principal (e a principal fraqueza) da CAN e do Mercosul. O objetivo de criar uma união alfandegária foi reiterado várias vezes. No entanto, a proposta dos Estados Unidos de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 1994, mudou os termos da discussão. A América Latina se vê obrigada a preparar uma delicada negociação. A região não está pronta (Hufbauer, Schott, 1994), e os ajustes necessários serão dolorosos.

[30] O Tratado da Unasul de 2008 prevê muitas outras áreas de cooperação. Mencionamos apenas aquelas que foram objeto da criação de um conselho ministerial.

Já em 1992, por ocasião da VI Cúpula do Grupo do Rio^[31], a América Latina se congratula pela conclusão da negociação da NAFTA e propõe a aceleração da convergência de seus acordos de integração. No ano seguinte, durante a sétima cúpula, o Presidente brasileiro Itamar Franco lança a ideia de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Entre 1996 e 1998, iniciam-se negociações que levarão à assinatura de um acordo-quadro entre a CAN e o Mercosul. Apesar disso, a ALCSA continua sendo um horizonte longínquo. Paralelamente, as negociações da ALCA também estão emperradas.

Em campanha eleitoral, o candidato americano George W. Bush anuncia que, em caso de vitória, conseguiria obter um mandato para negociar a ALCA (*fast track*). Alguns dias depois, em 3 de agosto de 2000, o Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso recebe seus colegas sul-americanos numa cúpula histórica para comunicar-lhes a necessidade de apressar a criação da ALCSA.

As divisões políticas do continente, que se afirmam à medida que a virada à esquerda se fortalece, e as tergiversações dos debates parlamentares nos Estados Unidos explicam um certo atolamento do processo. Serão necessários dois anos para o Congresso americano votar duas leis importantes: a *Farm bill* e a *Trade act*. A primeira fixa o valor dos subsídios agrícolas em um nível jamais visto, e a segunda proíbe o governo americano de consentir diminuições de taxas aduaneiras para produtos sensíveis (laticínios, frutas, verduras, carne, vinho, algodão etc.). Os exportadores latino-americanos, notadamente os do Brasil, perdem então qualquer interesse em continuar a negociação da ALCA. No entanto, em 2002, a América Latina não é capaz de fornecer uma resposta política coletiva a essa virada. O Brasil está em campanha eleitoral, a Venezuela está às pressas com as consequências do golpe de Estado que afastou Hugo Chavez do poder por dois dias, a Argentina está se recuperando, com dificuldade, da crise de 2001 – com um presidente, Eduardo Duhalde, a quem cabe terminar o mandato de Fernando de la Rúa. Apenas o Presidente peruano, Alejandro Toledo, se mostra ativo em matéria de integração regional.

[31] O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, também chamado de Grupo do Rio, foi formado em 1986 a partir da fusão do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá, Venezuela) e do Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru, Uruguai). Esses grupos haviam sido constituídos para oferecer uma mediação no conflito centro-americano dos anos 1980. Em seguida, o Grupo do Rio se ampliou para toda a América Latina.

Reunidos na Cúpula de Guayaquil, os presidentes sul-americanos criticam o protecionismo dos Estados Unidos e da União Europeia e acordam quanto à necessidade de concluir as negociações CAN-Mercosul. Por seu lado, os Estados Unidos assinam um acordo de livre comércio com o Chile, em uma demonstração da sua vontade de estender o modelo NAFTA numa base bilateral.

Em 2003, o novo Presidente brasileiro, Lula, lança uma série de iniciativas de escala mundial. O tema comercial está em boa posição entre suas prioridades. Lula declara guerra aos subsídios agrícolas dos países ricos e faz fracassar a Cúpula de Cancun da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ele procura, então, novos parceiros, principalmente na África e no mundo árabe. Na América do Sul, ele dá sequência à política do seu predecessor Cardoso ao apoiar o desenvolvimento de infraestruturas. Um acordo é assinado entre a CAN e o Mercosul, enquanto as negociações da ALCA são paralisadas. Os Estados Unidos passam então a negociar acordos bilaterais com o Equador, a Colômbia e o Peru, em maio de 2004.

Por ocasião da Cúpula Sul-Americana de Cusco (dezembro de 2004), em que é criada a CSN, e da primeira cúpula da CSN (Brasília, setembro de 2005), os presidentes estabelecem ainda o objetivo da criação de uma área de livre comércio. Surge, no entanto, uma divergência sobre a agenda e a institucionalização da CSN. A Venezuela quer instituições fortes e uma agenda ampliada para assuntos sociais, enquanto o Chile exige um cronograma apertado de negociações comerciais. O Brasil, como de costume, faz as vezes de agregador.

A Cúpula das Américas, em Mar del Plata (novembro de 2005), sepulta o projeto de ALCA e deixa a América do Sul dividida. Um mês depois, a CSN cria uma Comissão de Reflexão Estratégica (CRS), que elabora um documento intitulado "Um novo modelo de integração. Para a União Sul-Americana das Nações". Examinado durante a Cúpula de Cochabamba (dezembro de 2006), tal documento lança as bases de uma mudança de paradigma ao afirmar que "o novo modelo de integração não pode se basear unicamente nas relações comerciais". O "novo modelo", todavia, ainda tenciona construir uma área de livre comércio, embora insistindo na cooperação nas áreas cultural, social e política.

A onda de eleições de 2005-2006 se traduz por uma polarização política acentuada, o que não facilita a convergência Mercosul-CAN. Chavez e Lula são reeleitos sem dificuldade e Rafael Correa faz o Equador entrar no clube dos países governados pela esquerda. No Peru, todavia, Alan García se impõe frente a Ollanta Humala, o candidato apoiado por Chavez. O Peru não participa da cúpula da CSN em Margarita (abril de 2007) e, em setembro do mesmo ano, Alan García propõe a criação de um

“Arco do Pacífico” para facilitar a inserção na zona Ásia-Pacífico dos países favoráveis ao livre comércio.

Como veremos a seguir, um clima de guerra fria paira nos Andes durante o ano de 2008. O Brasil insiste para que o tratado de criação da Unasul seja assinado. Esta não inclui a ALCSA entre os seus objetivos, o que levou muitos analistas a caracterizá-la como “pós-comercial”. Mas o caráter “pós-comercial” da Unasul não é senão circunstancial. A ALCSA deixara de ser necessária para a América do Sul assim que a ALCA atolou. O grupo dos países favoráveis ao livre comércio, por seu lado, dispõe de uma alternativa mais atrativa (acordo de livre comércio com os Estados Unidos e o Arco do Pacífico), o que o persuade de assinar o tratado da Unasul. Além disso, a opção da convergência CAN-Mercosul permanece aberta. Em outros termos, a agenda não comercial da Unasul se deve mais ao contexto do que a uma opção ideológica imposta pela esquerda radical.

A UNASUL e a defesa

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, ou Tratado do Rio, 1947) e a dominação política exercida pelos Estados Unidos sobre o continente durante o período da guerra fria em muito limitaram as margens de manobra da América Latina em matéria de defesa. O subcontinente contentou-se com declarações – importantes, aliás –, tais como o Tratado de Tlatelolco, de 1967, que tornou a América Latina uma área desnuclearizada. Nos anos 1990, a América Latina adota um Tratado de Segurança Democrática (1995), e o Mercosul, seguido pela CAN, se ergue como zona de paz. No entanto, a América do Sul democrática nunca participou da cooperação militar internacional antes de se engajar na Missão da ONU para a Estabilização no Haiti a partir de 2004.^[32]

No início dos anos 2000, a participação dos Estados Unidos na militarização do combate à droga na Colômbia provoca uma ruptura. O Presidente Bill Clinton promulga o Plano Colômbia em 22 de agosto de 2000 e vai para Bogotá em 30 de agosto para reafirmar seu compromisso. No dia seguinte, a primeira Cúpula Sul-Americana de Brasília se diz preocupada com a possível militarização do continente.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, o Presidente George Bush redefine sua política de apoio à Colômbia em matéria de combate ao terrorismo. Em 2002, o governo americano prevê, pela primeira vez, uma ajuda militar

[32] Da qual participam a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, o Equador, a Guatemala, o Paraguai, o Peru e o Uruguai.

à Colômbia desconectada de qualquer preocupação de combate ao narcotráfico, o que transforma esse país em posto avançado da guerra contra o terrorismo na América do Sul. Seus vizinhos se preocupam, ainda mais porque o golpe de Estado contra Chavez em 2002 não é condenado pelos Estados Unidos. O país da revolução bolivariana levanta o espectro de uma agressão militar orquestrada pelos Estados Unidos, e o Brasil denuncia possíveis violações de sua soberania na região amazônica. Em reação, a segunda cúpula sul-americana (julho de 2002) declara a América do Sul zona de paz.

Em 2003, o novo Presidente brasileiro, Lula, cria um Conselho Estratégico, que publica, no ano seguinte, importantes documentos sobre a defesa do País. A reflexão prospectiva considera a possibilidade de criar uma defesa coletiva na América do Sul para enfrentar novas ameaças contra a segurança. O Brasil inicia então um diálogo com seus vizinhos, o primeiro no âmbito do Mercosul, no qual propõe a criação de uma Secretaria de Assuntos Militares. Em 2006, a Organização de Cooperação Amazônica [33] organiza sua primeira reunião de Ministros da Defesa, com vistas a refletir sobre estratégias coordenadas frente ao crime organizado. O Brasil disponibiliza para seus parceiros seu sistema de vigilância da selva. Ao inaugurar seu segundo mandato, Lula dá mais um passo para frente ao evocar a necessidade de um Conselho de Defesa Sul-Americano.

Nesse contexto, o bombardeio, pelo exército colombiano, de um campo das FARC em território equatoriano, em 1º de março de 2008, constitui uma nova virada na situação. Uma concertação sobre as questões de defesa parece urgente, e o Brasil empenha todos os esforços para conseguir a aprovação do seu projeto. O Ministro da Defesa, Nelson Jobim, faz uma apresentação perante o Conselho Interamericano de Defesa em 22 de março e visita todos os países da América do Sul. Apenas a Colômbia se mostra reticente, reclamando como premissa para qualquer cooperação militar que seus vizinhos qualifiquem as FARC como grupo terrorista. Os colombianos pretendem legitimar o ataque do 1º de março, considerando-o como uma ação preventiva no âmbito da guerra contra o terrorismo tentada pelo governo Bush.

Em abril de 2008 os Estados Unidos reativam sua Quarta Frota, destinada a operar ao longo das costas das Américas Central e do Sul, o que provoca reações de indignação e de ira. Ao assinarem o Tratado da Unasul em 28 de maio em Brasília, os sul-americanos criam um grupo de trabalho sobre questões militares.

[33] O Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado em 1978 pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, com vistas a proteger os recursos naturais da região. A Organização do Tratado (OCTA) foi criada em 1998.

Nos meses seguintes, um debate opõe os defensores da linha dura contra os Estados Unidos (Venezuela e Bolívia) e os países mais conciliantes (Brasil e Chile). O conteúdo da cooperação militar é fixado em dezembro, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), encarregado de refletir “uma identidade sul-americana de defesa”. O Plano de Ação, adotado em março de 2009, inclui quatro grandes temas: políticas de defesa e cooperação militar, assistência humanitária e missões de manutenção da paz, indústria e tecnologia militar, educação e capacitação.

Esse novo espírito de cooperação é imediatamente submetido a uma prova, quando a imprensa revela um acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos para a instalação de bases aéreas em território colombiano. A violenta oposição entre Hugo Chavez e Alvaro Uribe obriga o CDS a modificar seu programa de trabalho para focalizar a confiança mútua, as compras de armas e os acordos de cooperação com potências extrarregionais. A calma volta à região em 2010, quando a Corte Constitucional colombiana invalida o acordo militar com os Estados Unidos. A eleição de Juan Manuel Santos à presidência permite reatar o diálogo com a Venezuela.

Foi sem dúvida por iniciativa do Brasil – desejoso de cooperar com seus vizinhos para enfrentar as ameaças e assentar sua liderança – que o tema da defesa foi acrescentado à agenda das discussões na América do Sul. O Brasil provavelmente teria conseguido convencer seus parceiros da importância de criar um organismo sul-americano de defesa, mas a crise colombiana e o papel nela desempenhado pelos Estados Unidos aceleraram a criação do CDS e afetaram seu programa de trabalho. O CDS adotou cinco séries de medidas suscetíveis de gerar um clima de confiança na região (Tabela 8).

Por fim, a reticência de alguns militares em ver suas tropas envolvidas em operações de combate ao narcotráfico leva a Unasul a separar os temas da defesa e da segurança. No fim de 2012, um Conselho Ministerial é criado para as questões de segurança.

Tabela 8 As medidas adotadas pelo CDS

Troca de informações e transparência	Sistemas de defesa
	Orçamentos da defesa
Atividades intra e extrarregionais	Mecanismos de notificação de manobras, desdobramentos, exercícios
	Mecanismo de notificação de exercícios com países regionais ou extrarregionais
	Convite a observadores
	Mecanismo de comunicação entre Forças Armadas
Medidas na área da segurança	Troca de informações
	Medidas de prevenção da presença ou da ação de grupos armados
	Medidas de prevenção, combate e sanção de atos de terrorismo
Garantias	Proscrição do uso, ou da ameaça do uso da força
	Garantia da preservação da América do Sul como zona desnuclearizada
	Cláusula sobre a implementação de acordos de cooperação na área da defesa
	Garantia de não utilização dos acordos de cooperação contra a soberania
Implementação e verificação	Mecanismo voluntário de visitas de instalações militares
	Programas de contatos e cooperação militar
	Monitoramento da situação nas zonas fronteiriças

Fonte: Unasul-CDS.

A UNASUL e a democracia

Como já frisamos, a defesa da democracia esteve na origem da aproximação entre a Argentina e o Brasil, em meados da década de 1980. O tema foi deixado de lado pelos redatores do Tratado de Asunción de 1991 – que criou o Mercosul –, mas voltou às memórias quando da tentativa de golpe no Paraguai em 1996. Dois anos depois, uma cláusula democrática é adotada pelo Mercosul, prevendo a suspensão de um Estado-membro vítima de um golpe de Estado. A CAN adota uma cláusula similar pouco tempo depois.

Nos meses que antecedem a realização da primeira Cúpula Sul-Americana, em 2000, a estabilidade e a democracia são motivos de preocupação. Em 21 de janeiro, o Presidente equatoriano Jamil Mahuad é destituído. Algumas semanas depois, Alberto Fujimori é eleito pela terceira vez no Peru em eleições manchadas por fraudes. Ele acaba renunciando em setembro. Na Bolívia, as autoridades declaram estado de sítio para enfrentar as revoltas sociais, enquanto o Presidente paraguaio Luis González Macchi sobrevive a uma tentativa de golpe.

A defesa da democracia, portanto, é um dos temas prioritários da cúpula de 2000. Os Chefes de Estado decidem convidar, nas futuras cúpulas, apenas os países democráticos, e os diplomatas brasileiros não poupam esforços para estender a todo o continente a cláusula democrática do Mercosul.

Mais uma vez, os eventos políticos precipitam e afetam a agenda e o conteúdo das negociações. No fim de 2001, a Argentina entra em crise. Três presidentes se sucedem em poucos dias. Em 12 de abril de 2002, Chavez é afastado do poder, antes de retomar triunfalmente suas funções. Por consequência, as segunda e terceira cúpulas sul-americanas (2002 e 2004) dão grande importância à democracia. No entanto, os Estados-membros não adotam a cláusula democrática. Nos anos 2005-2008, o tema chega a sumir dos planos de ação, embora o Presidente equatoriano Lucio Gutiérrez tenha sido destituído em abril de 2005. O Tratado da Unasul, de 2008, não possui uma cláusula democrática.

Duas novas crises provocam a evolução da agenda. Alguns meses após a assinatura do Tratado da Unasul, as tensões secessionistas na Bolívia redundam em confrontos e levam ao massacre de camponeses em 11 de setembro. O Chile, presidente temporário da Unasul, convoca uma cúpula de urgência que culmina com uma declaração vigorosa em defesa do Presidente Evo Morales. A Unasul resolve “não reconhecer uma situação que implica um golpe de Estado ou uma ruptura da ordem institucional”. Dois anos depois, durante sua presidência da Unasul, Rafael Correa é confrontado com um motim da polícia. A Unasul reage mais uma vez na urgência (Cúpula de Buenos Aires) e ameaça sancionar todos os autores potenciais de golpes de Estado. Na sequência, a Cúpula de Georgetown, em novembro de 2010, adota um “Protocolo Adicional ao Tratado da Unasul sobre o Compromisso Democrático”. Seu campo de aplicação inclui não apenas os casos de “ruptura da ordem democrática”, como também os de “violação da ordem constitucional e de qualquer situação que ameace o legítimo exercício do poder e os valores e princípios da democracia”. Além disso, as sanções previstas vão além da suspensão: a Unasul pode aplicar sanções econômicas e até fechar fronteiras.

Tal severidade se explica por uma curiosa convergência entre a direita latino-americana (especialmente no Senado chileno) – que imagina poder utilizar um dia essa cláusula contra a Venezuela de Chavez – e a esquerda radical (principalmente na Venezuela e no Equador), que busca se defender contra tentativas de desestabilização.

Não demora muito para ser testada a determinação da Unasul em matéria de defesa da democracia. Em junho de 2012, um golpe de Estado derruba o Presidente paraguaio Fernando Lugo. A reação do Mercosul e da Unasul é rápida. O Paraguai é suspenso de ambos os grupos, mas nenhuma sanção é aplicada, e o país se faz de surdo a todas as injunções de volta rápida à democracia.

A defesa da democracia é um tema recorrente da integração regional na América Latina desde os anos 1990. No entanto, como no caso da cooperação militar, eventos políticos imprevistos suscitam uma reação da Unasul. Sua capacidade de resolver as crises afeta o conteúdo de sua agenda.

Um primeiro balanço da UNASUL

Não é de surpreender a incapacidade da Unasul em restabelecer a democracia no Paraguai em 2012. Honduras havia criado um precedente em 2009. Excluído da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do SICA depois da derrubada do Presidente Manuel Zelaya, Honduras resistiu a todas as pressões internacionais. A eleição presidencial de novembro de 2009 havia “normalizado” a situação. No Paraguai, em 2012, a Unasul não aplicou as sanções previstas pelo seu protocolo, por falta de um acordo unânime sobre a questão. E, como em Honduras, as eleições de abril de 2013 normalizaram a situação. De fato, não é fácil defender a democracia com instrumentos internacionais.

Por outro lado, a Unasul faz mostra de muito mais eficácia em outras áreas, sendo que a das infraestruturas merece uma menção particular.

Durante a primeira cúpula sul-americana, em 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso mostra ser pragmático. Para conseguir avanços concretos em termos de integração, ele sugere o lançamento de uma vasta iniciativa na área de infraestruturas, no intuito de facilitar o comércio e, incidentemente, favorecer os interesses das grandes empresas brasileiras. Em poucos anos, o IIRSA acumula realizações nos setores de transporte, energia e comunicações. Dez grandes eixos transversais são identificados para abrir vias comerciais até então subexploradas. Em 2011, a IIRSA é incorporada na Unasul como fórum técnico do Conselho de Planejamento (COSIPLAN). O Brasil está no centro de uma rede complexa de realizações que

dinamiza a economia de muitas regiões ilhadas (Mapa 2), mas que também gera resistência por parte de organizações de defesa do meio ambiente.

A IIRSA conseguiu desenvolver seus projetos em um contexto institucional bastante despojado. Resta saber se sua incorporação na Unasul afetará seu funcionamento.

No plano institucional, a Unasul possui apenas quatro órgãos^[34] (Tabela 9), o que reflete a vontade de evitar uma burocratização excessiva. Foram criados 12 conselhos ministeriais (Tabela 7), e outros estão em projeto (especialmente sobre os direitos humanos). Cada um desses conselhos pode criar instituições, o que no futuro aproximará a Unasul da experiência do Mercosul já descrita. De fato, o Conselho de Saúde, criado em 2008, já possui, três anos mais tarde, um Comitê Coordenador, uma Secretaria *pro tempore*, cinco grupos técnicos, cinco redes e um Instituto Sul-Americano de Governança da Saúde, este sediado no Rio de Janeiro.^[35]

Dirigido por uma presidência *pro tempore* de um ano de duração, assistida por uma secretaria-geral sediada em Quito (Tabela 10), o processo é submetido aos acontecimentos políticos erráticos do continente. A relação entre a secretaria e a presidência é suscetível de afetar a dinâmica do processo. A Unasul teve dificuldades para escolher seu primeiro secretário-geral. O ex-Presidente equatoriano, Rodrigo Borja, nomeado secretário-geral da CSN durante a cúpula de 2007, se demite antes do Tratado da Unasul em 2008, pelo motivo de que essa organização não substitui o Mercosul e a CAN, mas se superpõe aos acordos existentes. Serão necessários dois anos para escolher um novo titular, tendo o Uruguai bloqueado durante muito tempo a nomeação de Nestor Kirchner. A Unasul enfrenta novas dificuldades para designar o sucessor de Kirchner, falecido em outubro de 2010. A vacância da secretaria-geral em 2011 corresponde à presidência da Guiana, que dispõe de recursos humanos limitados para animar todos os Conselhos. Nos fatos, o Brasil apoia amplamente esse país e aumenta dessa forma sua influência sobre o processo de integração.

A fórmula escolhida no final, a de uma secretária-geral colombiana seguida por um venezuelano, ambos com mandato de um ano, pouco contribui para a consolidação da Secretaria-Geral.

[34] O Tratado de 2008 prevê também a criação de um Parlamento, cuja sede será provavelmente em Cochabamba (Bolívia), e um mecanismo de participação cidadã.

[35] Secretaría general de UNASUR, *Proceso de consolidación UNASUR. Memoria anual 2011-2012*.

Tabela 9 UNASUL: as instituições

Órgãos	Funções
Conselho de Chefes de Estado e de Governo	Fixar os principais objetivos políticos
	Criar conselhos ministeriais
	Tomar decisões com base nas propostas do Conselho de Ministros das Relações Exteriores
Conselho dos Ministros das Relações Exteriores	Adotar resoluções para implementar as decisões
	Propor projetos de decisões
	Coordenar posições
	Desenvolver o diálogo político
	Monitorar e avaliar o processo
	Adotar o programa anual de atividades
	Adotar o orçamento
	Criar grupos de trabalho
Conselho dos Delegados	Implementar decisões e resoluções
	Elaborar projetos de decisões e resoluções
	Coordenar as atividades da Unasul com as dos outros processos de integração
Secretaria-Geral	Propor iniciativas
	Preparar e apresentar o relatório anual
	Preparar o projeto de orçamento
	Preservar e aprofundar a dimensão política da Unasul
	Fortalecer a identidade da Unasul em suas relações exteriores
	Apoiar a presidência na elaboração da agenda

Fonte: Tratado (2008) e Regimento geral (2012) da Unasul.

Tabela 10 UNASUL: Presidência e Secretaria

Presidência	Secretários-Gerais
Chile: maio de 2008 – agosto de 2009	
Equador: agosto de 2009 – novembro de 2010	Nestor Kirchner (Argentina): maio a outubro de 2010
Guiana: novembro de 2010 – outubro de 2011	
Paraguai: outubro de 2011 – junho de 2012	Maria Emma Mejía (Colômbia): maio de 2011 – junho de 2012
Peru: junho de 2012 – junho de 2013	Ali Rodríguez (Venezuela) : junho de 2012 – dezembro de 2013
Seguintes: Suriname, Uruguai, Venezuela, Argentina, Bolívia, Brasil	Seguintes: mandato de dois anos, renovável uma vez

Fonte: autor.

Conclusão

Globalmente, em seus cinco primeiros anos de existência, a Unasul seguiu a via traçada pela diplomacia brasileira. Embora seja excessivo falar de hegemonismo brasileiro na América Latina, a Unasul sem dúvida segue a estratégia de projeção de potência no plano internacional lançada por Lula em 2003.

A Unasul é emblemática de uma nova época. A quarta onda de integração se diferencia por seu pragmatismo. É notória a capacidade da região de manter um diálogo político frutífero apesar de suas divisões. A agenda de trabalho é inegavelmente inovadora, e a metodologia, eficaz. O equilíbrio entre a vontade de planejar o desenvolvimento da região e a necessidade de reatividade contra as crises permitiu que a integração desse um novo passo. Para uma dúvida, todavia, sobre a capacidade da região de respeitar seus compromissos e se mobilizar fora dos períodos de crise.

Além disso, a consolidação da CELAC como vetor de inserção internacional da região América Latina e Caribe também suscita algumas dúvidas. As assimetrias de potência, os diferenciais de crescimento e a heterogeneidade política que caracterizam o continente em nada facilitam seu posicionamento frente aos Estados Unidos, à Europa ou à Ásia.

Bibliografia

BID-CEPAL (1997), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, Santiago.

CORBET, D. (1995), "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration", *International Organization*, Vol.49, No. 2, Spring: pp.253-284.

DABÈNE O. & F. LOUAULT (2013), *Atlas du Brasil*, Autrement, Paris.

DABÈNE O. (2012), *Atlas de l'Amérique Latina*, Autrement, Paris.

DABÈNE, O. (2012), "Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of the third kind", San Francisco, XXX congresso da Latin american studies association, 25 de maio.

DABÈNE, O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Palgrave Macmillan, 259 p., Nova Iorque.

DABÈNE, O. (1998), « L'intégration régionale dans les Américas. Économie politique de la convergence », *Les Études du CERI*, n°45, setembro, 44p.

HUFBAUER, G. & J. SCHOTT (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington D.C.

PARTHENAY, K. (2013), « L'intégration régionale en Amérique centrale. Une sociologie politique du changement (1991-2012) », Tese de doutorado em Ciências Políticas, IEP de Paris.

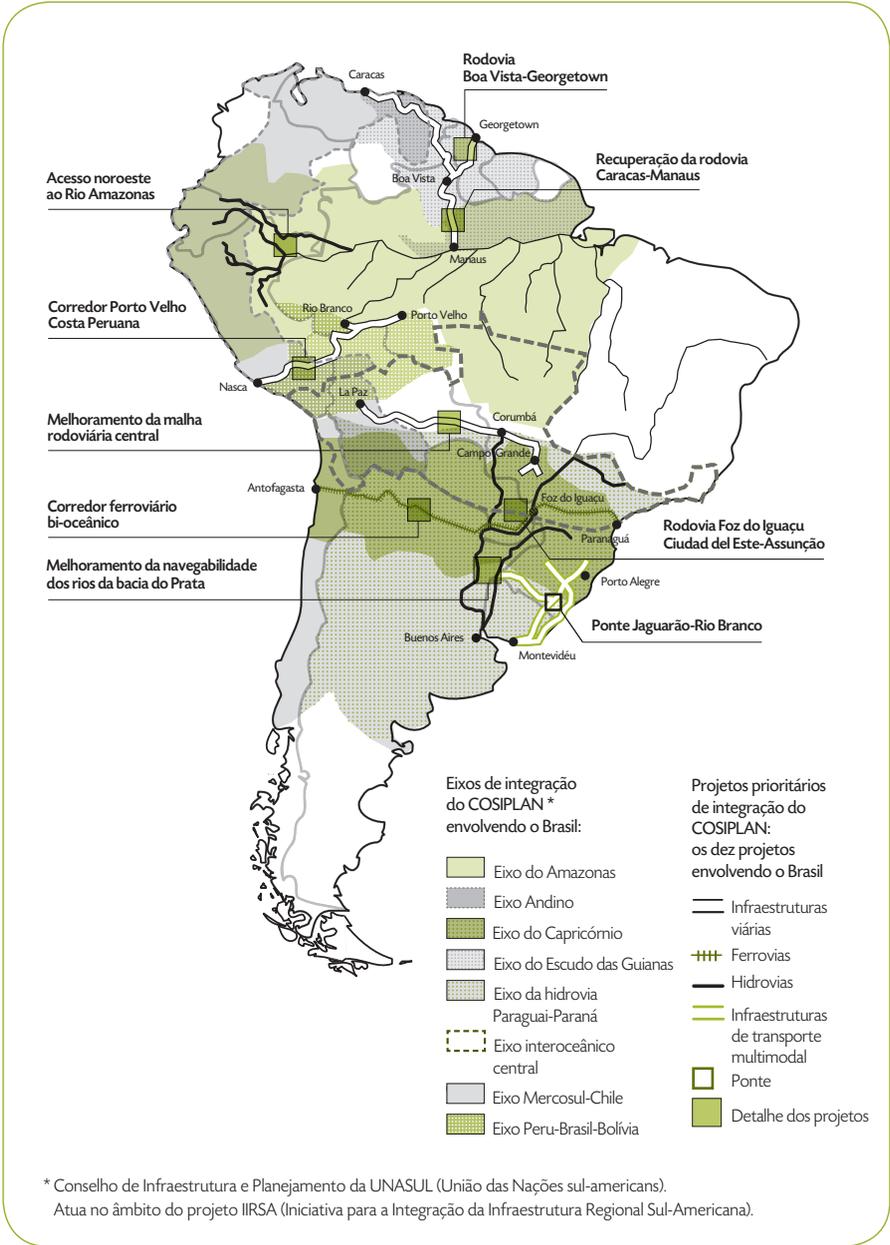
ROSENTHAL, G. (1991), "Un Informe Crítico a 30 años de Integración en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 113, Maio-Junho: pp.60-65.

Mapa 1 Geografia dos acordos de integração em 2012



Fonte: Dabène, Atlas de l'Amérique latine, 2012.

Mapa 2 O Brasil e as infraestruturas na UNASUL



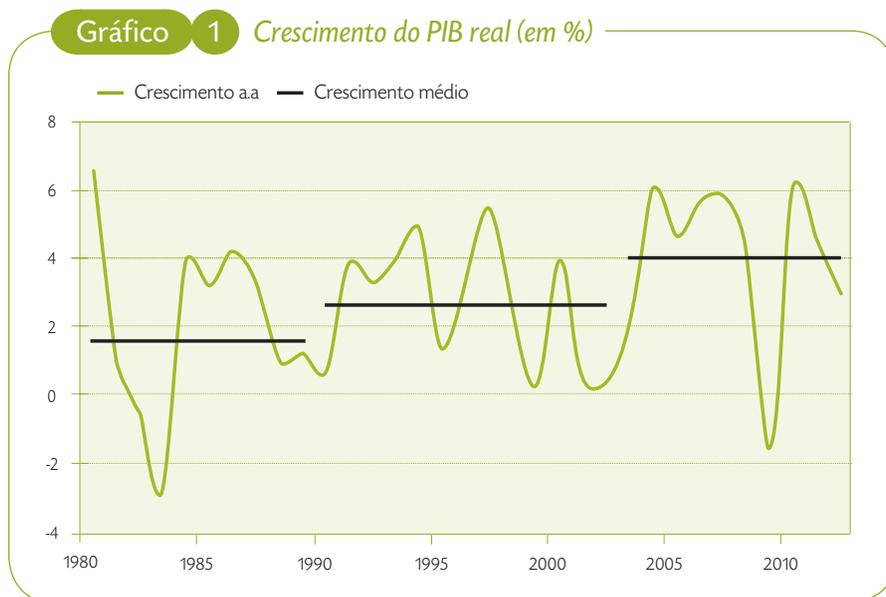
Fonte: Dabène e Louault, Atlas do Brasil, 2013.

1.3. Perspectivas em médio prazo dos emergentes latino-americanos

Jean-Louis MARTIN

Introdução

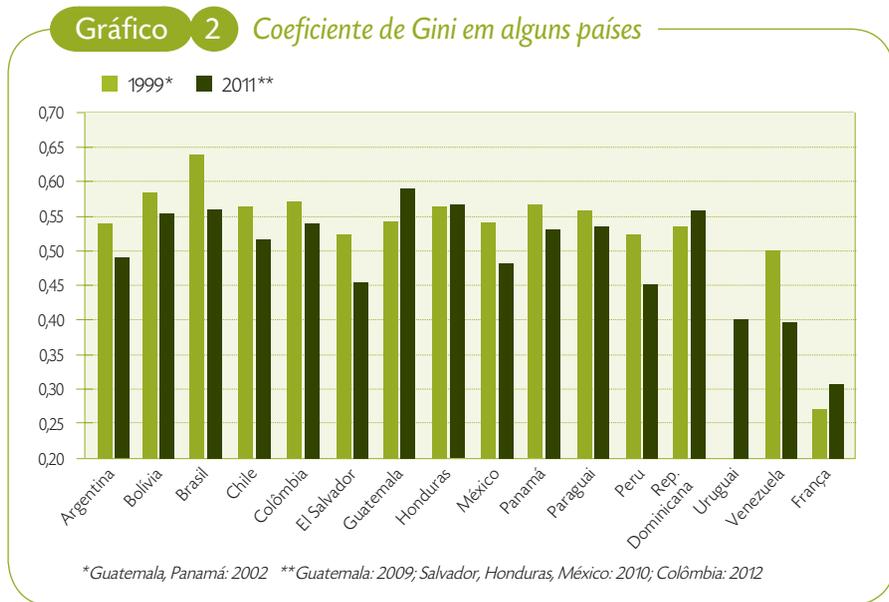
O crescimento das economias latino-americanas ficou em 4% ao longo do período 2003-2012, versus 2,6% e 1,6% durante os períodos 1990-2002 e 1980-1989^[36], respectivamente. Se excluirmos as duas maiores economias, Brasil e México, a evolução é ainda mais espetacular, com taxas de crescimento nos três períodos sucessivos de 0,6%, 3% e 5,6%. Isso gerou um crescimento médio, em volume, do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 2,8% ao ano, ao longo dos últimos dez anos, ao passo que durante os 12 anos anteriores permanecera estagnado em 1%, sendo que este mesmo PIB *per capita* havia diminuído 0,5% por ano na década de 1980.



Fonte: FMI.

[36] Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), World Economic Outlook (WEO).

Em Paridade de Poder Aquisitivo (PPA), o PIB *per capita* médio da região aumentou de 7.610 dólares em 2002 para 12.330 dólares em 2012, passando de 20,6% para 24,7% do PIB *per capita* dos Estados Unidos. A aceleração do crescimento propiciou não só o incremento do PIB *per capita* médio, como também a redução da pobreza e da indigência (*i.e.* da pobreza extrema) em quase todos os países da região. Na América Latina, a taxa de pobreza caiu de 43,8% em 1999, para 29,4% em 2011^[37]. Em alguns casos (Colômbia, Peru, Venezuela), a queda da taxa de pobreza superou os 20 pontos percentuais. Da mesma forma, a taxa de indigência passou de 18,6% para 11,5% no mesmo período (cabe frisar, no entanto, que a diminuição da pobreza foi muito pequena na América Central ou na República Dominicana, e se manteve acanhada no México). Embora a América Latina como um todo continue a ser a região com maior desigualdade do mundo, o crescimento e a geração de empregos que a acompanhou também levaram à redução das desigualdades de renda medidas pelo coeficiente de Gini^[38] na maioria dos países.



Fontes: CEPAL, Banco mundial.

[37] Fonte: CEPAL (2013); idem para a taxa de indigência.

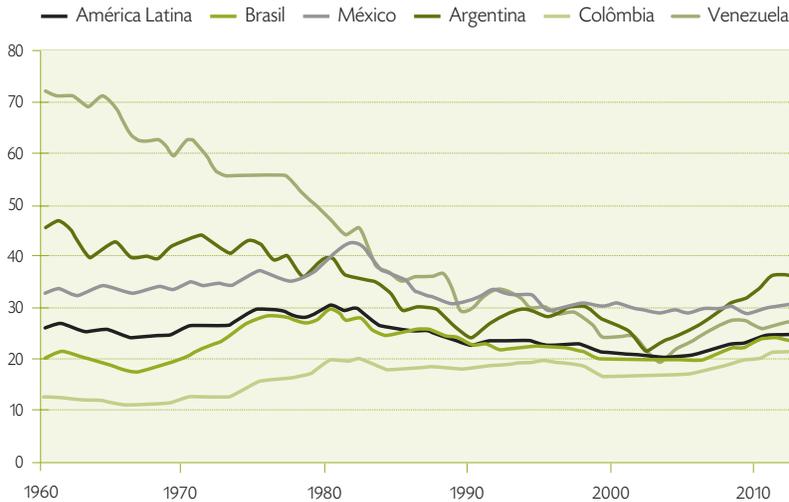
[38] "Medidas pelo coeficiente de Gini" expressa, é claro, uma ressalva. Os Gini não são homogêneos de um país para outro, sendo muitas vezes apurados de modo indireto (por exemplo, a partir de dados sobre o consumo e não sobre a renda), e equacionam muito mal a renda dos empresários individuais e a renda do capital, se comparado à renda salarial. Além disso, não consideram (não é o seu objeto) as desigualdades de riqueza, em um período em que o preço dos ativos aumentou mais rápido que o índice dos preços e dos salários em quase todos os países.

Extrapolando os resultados do último período até o ano de 2020, o PIB *per capita* médio alcançaria naquela data, em PPA, 15.430 dólares (em dólares constantes de 2012), e bem mais nos países mais avançados: 25.210 dólares no Chile e 19.400 dólares no México. No caso do Chile, isso representa 82,5% do PIB *per capita* médio da Espanha em 2012.

Mas será razoável tal extrapolação? Em um famoso artigo, Rodrik (2011) ressalta que a “convergência” (*i.e.* as economias menos avançadas compensando o atraso com relação às economias desenvolvidas) está longe de ser automática, pelo menos para as economias como um todo (ele admite que possa haver convergência “incondicional” em alguns setores). No caso da América Latina, no longo prazo, verifica-se até uma “divergência”: o PIB *per capita* (em PPA) da América Latina representava 45% do PIB médio dos países desenvolvidos em 1950, contra apenas 30% hoje. Embora desde 2004 se verifique uma inversão dessa tendência, ainda falta muito para compensar o atraso relativo da região ao longo dos 55 anos anteriores. Além disso, a América Latina já registrou momentos de convergência com os países desenvolvidos (no final dos anos 1950 e, acima de tudo, nos anos 1970), porém seguidos de acelerada degradação, em especial na década de 1980.

Uma análise mais apurada, por país, permite verificar que a “divergência” apontada por Rodrik (*ibid.*) deve-se principalmente ao colapso da renda relativa da Venezuela naquele período, além da brutal queda da Argentina e, em menor medida, do México. No entanto, é bem verdade que o Brasil também recuou ligeiramente desde 1980 e que, até para os países com melhor desempenho (Colômbia, Chile, Peru), é muito morosa essa convergência.

Gráfico 3 Evolução da renda na América Latina, em % do PIB per capita dos Estados Unidos (PPA)



Fontes: Banco mundial (WDI), FMI (WEO).

Por outro lado, os autores de um recente *Working Paper* do Fundo Monetário Internacional (FMI) ^[39] expressam sérias dúvidas: avaliam que a aceleração do crescimento durante a última década se deve, acima de tudo, ao aumento da força de trabalho que participa da vida econômica, resultado da redução da taxa de dependência demográfica, da maior participação das mulheres no mercado de trabalho e da diminuição da taxa de desemprego. A segunda contribuição para o crescimento é o aumento do estoque de capital, ele próprio consequência da melhoria (muitas vezes modesta) da taxa de investimento na maioria dos países. Por fim, a Produtividade Total dos Fatores (*Total Factor Productivity* [TFP], que aqui chamaremos simplesmente de “produtividade”) contribuiu, via de regra, de forma positiva, porém limitada, na maioria dos países. As suas conclusões não são muito alvissareiras: a força de trabalho empregada seguirá aumentando, porém mais lentamente do que no passado recente, o estoque de capital também aumentará com mais vagar ^[40], e os

[39] Cf. Sosa et al. (2013). Os dados contemplam a América Latina e o Caribe. Os autores frisam que, “por motivo de dados limitados”, a Argentina, a Guatemala e as pequenas ilhas do Caribe ficaram fora da amostra.

[40] Neste particular, são escassos os argumentos dos autores: mencionam a “normalização” das condições hoje favoráveis do financiamento externo e a estabilização dos preços das matérias-primas, sem mencionar o impacto das políticas econômicas domésticas sobre as taxas de poupança e investimento.

autores não são muito otimistas quanto à possibilidade de sustentação do aumento da produtividade no mesmo patamar dos últimos anos. Tudo isso os leva a antecipar, para o período 2013-2017, um crescimento em volume em torno de 3,25% para a região.

Os recursos econométricos aqui usados são mais modestos, mas também nos debruçaremos, nas três primeiras seções, sobre os três “fatores de crescimento”: trabalho, capital e produtividade. Mais do que procurar quantificá-los com precisão (em especial o terceiro), tentaremos identificar os elementos suscetíveis de influenciá-los. Examinaremos ainda o impacto de um fator que, definitivamente, atuou sobre o desempenho dos últimos anos: as matérias-primas. Por fim, na quarta seção, analisaremos os elementos capazes de degradar os cenários de crescimento na região. O horizonte da nossa análise vai um pouco além do estudo de Sosa *et al.* (*ibid.*): estabelecemo-lo em 2020.

1.3.1. O recurso de capital humano

Não resta dúvida de que o fator “trabalho” participou de modo muito significativo na aceleração do crescimento da América Latina, com a redução da taxa de dependência (razão entre a população abaixo de 15 anos e acima de 64 anos e a população entre 15 e 64 anos), o aumento da participação feminina no mercado de trabalho e uma queda geral do desemprego, até um quase pleno emprego em alguns países. Esse contexto favorável ao crescimento permaneceria até o fim da década, mas a melhora seria nitidamente mais modesta do que nos últimos dez anos. Não se trata certamente de obstáculo insuperável: o crescimento econômico acelerou nos últimos dez anos, ao passo que o crescimento do recurso em trabalho já desacelerava nesse período.

Perspectivas demográficas favoráveis, porém menos do que no passado

Até 2020, as taxas de dependência diminuirão em todos os países da região, com exceção do Chile: conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a taxa média na região está hoje (2013) em 51% e voltará para 48,6% em 2020 (estaremos então muito perto do mínimo, que será alcançado por volta de 2022-2023); depois, o envelhecimento da população elevará paulatinamente a taxa de dependência. Em 2030, esta será de 49,4%, com evoluções divergentes: em alta no Brasil, no Chile e no Uruguai, estável na maioria dos outros grandes países, e ainda em queda sensível no Peru, na América Central (salvo na Costa Rica) e no Caribe. A América Latina estará, até o fim da década, em uma situação ótima, do ponto de vista demográfico.

No entanto, diminuirá a contribuição do aumento populacional para o crescimento da economia: enquanto a população ativa aumentava 1,7% por ano, entre 2000 e 2010, só está aumentando 1,26% ao ano na presente década.

Estes números precisam ser corrigidos à luz de outro fator: a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. A população ativa “real” é significativamente inferior ao número de pessoas em “idade ativa” (i.e. entre 15 e 64 anos), pois parte da população feminina não está no mercado de trabalho. No México, por exemplo, em 2009, apenas 54,5% das mulheres eram consideradas “ativas” (i.e. empregadas ou procurando emprego). No entanto, a taxa de participação feminina está aumentando, em especial na América Latina^[41].

Tabela 1 Taxa de atividade da população ativa: razão mulheres/homens

	1980	2000	2009	2020p	2030p
Brasil	0,450	0,667	0,740	0,755	0,765
México	0,391	0,470	0,545	0,595	0,620
Argentina	0,504	0,589	0,670	0,705	0,720
Colômbia	0,298	0,462	0,530	0,575	0,600
Venezuela	0,346	0,560	0,650	0,690	0,705
Chile	0,393	0,480	0,570	0,615	0,640
Peru	0,609	0,715	0,770	0,785	0,790
Equador	0,358	0,530	0,610	0,665	0,700
Rep. Dominicana	0,473	0,577	0,635	0,680	0,700
Uruguai	0,582	0,656	0,713	0,745	0,760
Guatemala	0,464	0,487	0,547	0,585	0,600
Costa Rica	0,349	0,449	0,570	0,610	0,625

Fontes: PNUD (1980 a 2009), Crédit Agricole SA (2020, 2030).

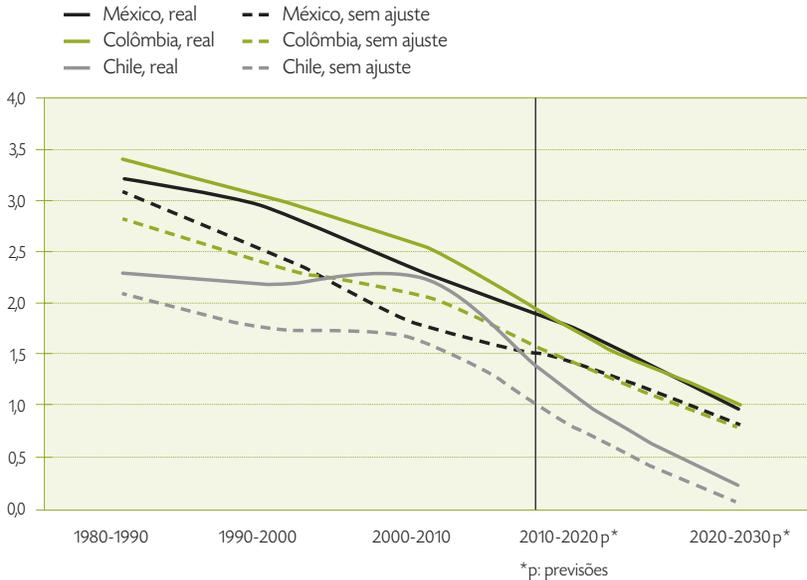
[41] Neste particular, a situação da América Latina não deixa de ser peculiar. Registrou-se esse mesmo aumento da participação feminina na Europa meridional e ocidental (com um caso extremo, a Irlanda), mas não na Europa do Norte e oriental, na Ásia Central (onde essa participação está em um patamar elevado, porém estagnada ou mesmo decadente), na Ásia (onde está se estabilizando em patamares diversos, baixo na Índia, alto na China), na África subsaariana (em geral em um patamar elevado desde 1980), nem obviamente no Oriente Médio (onde às vezes avança, mas a partir de níveis sempre baixíssimos).

Isso mostra que a contribuição do fator “trabalho” para o crescimento econômico é mais elevada do que indica a simples evolução da pirâmide etária: no período 2000-2010, a população ativa “real”, tendo em conta até a menor atividade das mulheres, bem como o crescimento de sua taxa de atividade, progrediu 2,16% por ano, *versus* 1,7% desconsiderando-se este fator. Com isso, a diferença é de 0,46% em toda a região, e muito mais em países onde a taxa de atividade feminina aumenta mais rápido: por exemplo, atinge 0,81% na Costa Rica, e 0,61% no Chile ^[42].

Infelizmente, o impacto positivo dessa “correção” no potencial de crescimento deve provavelmente esmorecer. No passado (1980-2009), a inclinação da curva que representa a relação mulheres/homens na população ativa era decrescente. As perspectivas demográficas e os cenários apresentados na Tabela 1 levam a um crescimento anual da população ativa que seria de apenas 1,46% no período 2010-2020 (*versus* 2,16% para a década anterior). O aporte de crescimento da participação feminina ampliada no mercado de trabalho fica só em 0,19% na região, e apenas 0,09% no Brasil ou no Peru.

[42] Outra consequência dessa participação feminina inferior, porém crescente, à participação masculina é que a taxa de dependência “real” é mais alta do que aponta a pirâmide etária, mas diminuiu mais rápido. No México, por exemplo, a taxa de dependência “bruta” passou de 62,5% em 2000 para 54,9% em 2010, e será de 50% em 2020; incluindo-se a evolução da menor participação feminina, nos mesmos anos, ela fica em 122,3%, 101,8%, e 88,8%, respectivamente.

Gráfico 4 Crescimento anual da população ativa, com e sem ajuste para a menor atividade feminina (em %)



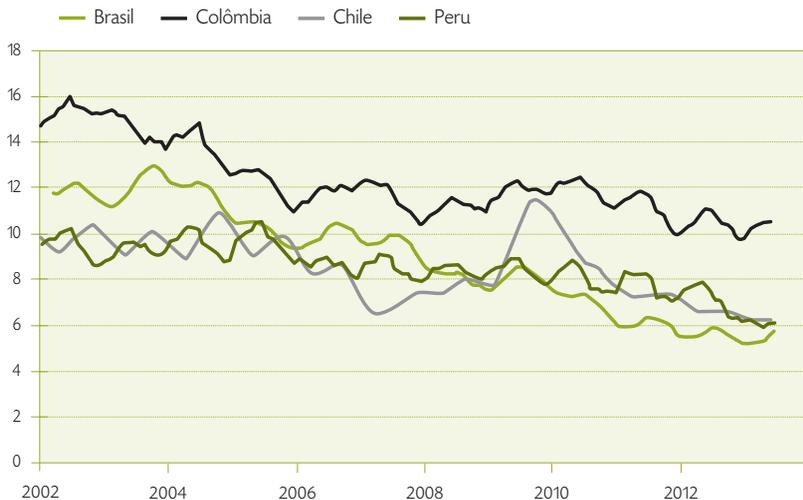
Fontes: PNUD, Crédit Agricole SA

A queda generalizada das taxas de desemprego pode continuar?

Há dez anos a taxa de desemprego vem diminuindo em todos os grandes países latino-americanos. A inflexão mais forte foi registrada no Brasil, onde passou de 12% em 2002-2003, para menos de 6% hoje. Mas essa queda também é sensível no Peru, na Colômbia e no Chile (contudo, neste último houve um forte aumento em 2009 ^[43]).

[43] Excluímos os três países cujas estatísticas sobre o desemprego são mais problemáticas: a Argentina (onde, no entanto, está em franca queda, em especial com relação ao período pós-crise de 2002-2003), a Venezuela e o México. No México a taxa oficial de desemprego (5% em março de 2013) é muito inferior à de toda a região, apesar do baixo crescimento. É consequência de uma definição mais ampla da "população ocupada". Segundo os números oficiais mexicanos, seis em cada dez empregos são informais.

Gráfico 5 Taxa de desemprego
(médias móveis de 6 meses, em %)



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, Colômbia), Instituto Nacional de Estadística (INE, Chile), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, Peru).

A queda da taxa de desemprego contribuiu para o aumento da força de trabalho efetivamente ativa e, portanto, para o crescimento econômico. Contudo, parece-nos difícil afirmar que se trata de um elemento impulsionador do crescimento. Em uma região onde estão altos o desemprego e, acima de tudo, o subemprego (patente no campo, mas também muito real em zona urbana), não há raridade quantitativa do fator “trabalho”. A relação de causalidade entre crescimento e emprego é, portanto, invertida: houve redução da taxa de desemprego porque houve aceleração do crescimento, e não aceleração do crescimento porque a queda do desemprego fez aumentar a disponibilidade do fator “trabalho”. E embora a forte alta da participação feminina no mercado de trabalho se deva, em primeiro lugar, a evoluções sociológicas na região, ela também foi beneficiada pelo crescimento, em especial, no setor de serviços. Portanto, na busca de uma explicação para a aceleração do crescimento, preferimos levar em consideração a evolução do “recurso de capital humano” disponível (i.e. população em idade ativa, após ajuste por conta da alta da taxa de atividade das mulheres) em vez de considerar a população efetivamente empregada.

Emigração: um desfalque no crescimento

Por ocasião do censo de 2010, os Estados Unidos registravam 50,5 milhões de “hispanicos”^[44], sendo 31,8 milhões destes de origem mexicana: cidadãos mexicanos (estimados em cerca de 12 milhões), ou cidadãos dos Estados Unidos. O México tinha então 112,3 milhões de habitantes; os residentes de origem mexicana nos Estados Unidos representavam, portanto, 28,3% desse total e, de certo, uma proporção ainda maior da população ativa. O desfalque na população mexicana é muito significativo. Esse quociente também supera os 22% de El Salvador (1,6 milhão nos Estados Unidos, *versus* 7,2 milhões de habitantes no país).

Trata-se também de um desfalque no potencial de crescimento. De fato, se a maioria dos emigrantes mexicanos (de longe o maior contingente) vem dos estados pobres do sul e do centro do país, e 70% deles não concluíram o segundo grau, estes estão geralmente entre os elementos mais dinâmicos das suas comunidades. E embora as remessas para suas famílias (22,4 bilhões de dólares em 2012) tenham um impacto social positivo inegável, a maior parte é consumida ou investida em habitação e pouco contribui para o crescimento do México. Além disso, outros países fornecem aos Estados Unidos trabalhadores muito mais qualificados: 80% dos peruanos e 72% dos colombianos emigrados nos Estados Unidos completaram o segundo grau ou têm formação superior (OCDE, 2009).

Quais as perspectivas para a emigração? Ela estava em queda nos últimos anos (no período 2008-2010 com relação a 2005-2007): -4% para os imigrantes latino-americanos legais nos Estados Unidos. Segundo a OEA, a queda é ainda maior entre os ilegais: -38% na Espanha^[45]. Vários motivos explicam essa tendência: a desaceleração econômica nos Estados Unidos, uma política de imigração mais restritiva e vários anos de crescimento elevado na América Latina (onde a “crise” de 2009 durou apenas um ano). Nos próximos anos, o diferencial de crescimento entre a América Latina e os Estados Unidos continuará positivo, mas pode diminuir, e a política de imigração deve afrouxar. Portanto, a emigração ainda terá uma contribuição (pouco) negativa para o crescimento. Ao contrário, as mediocres perspectivas econômicas na Europa podem reabrir um fluxo de emigração qualificada em direção a determinados países latino-americanos, o que seria oportuno para o Brasil, onde o mercado de mão-de-obra qualificada permanece sob forte pressão.

[44] A definição de “hispanicos” não corresponde à América Latina: inclui os porto-riquenhos (embora cidadãos dos Estados Unidos) e os espanhóis (!), mas não os brasileiros (cerca de 200 mil nos EUA).

[45] Fonte: Organização dos Estados Americanos (OEA), citada por Infolatam, 13 de janeiro de 2013.

1.3.2. Capital produtivo

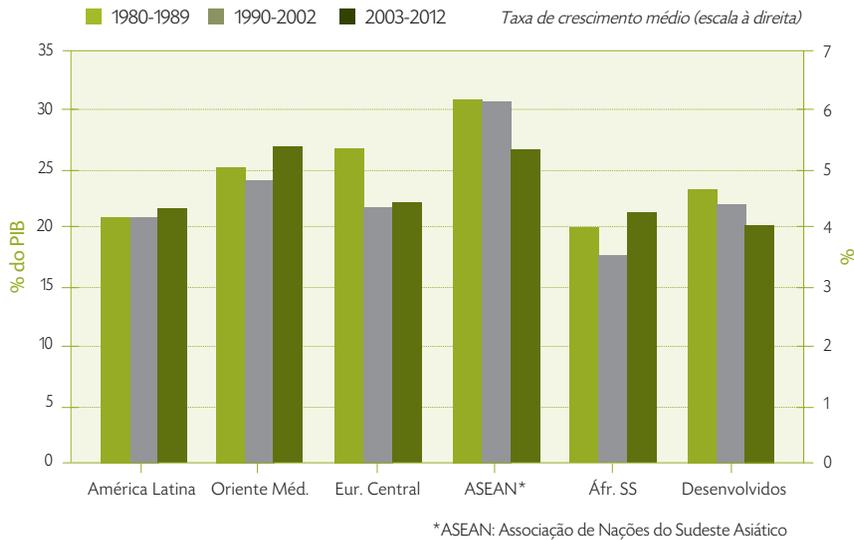
A América Latina é caracterizada por baixas taxas de poupança e de investimento, muito abaixo das taxas asiáticas, em especial, que registram rápido crescimento. No entanto, essas taxas melhoraram em alguns países, principalmente graças a políticas econômicas estabilizadas: a recuperação da confiança das empresas e das famílias nos parece ser o primeiro ingrediente do progresso da poupança interna e do suplemento de recursos trazido pelos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). As necessidades de investimento também variam muito de um país para outro: alguns, que já dispõem de infraestruturas adequadas, podem direcioná-lo para os equipamentos diretamente produtivos; outros deverão encontrar recursos adicionais para adequar o seu sistema de transporte ou a sua geração de energia. A experiência de outras partes do mundo mostra que a América Latina pode incrementar drasticamente as suas taxas de poupança e investimento e, assim, sustentar o crescimento. Para tanto, as opções de política econômica desempenharão papel decisivo.

Taxas de poupança e investimento ainda muito baixas

Verifica-se, em primeiro lugar, que as taxas^[46] de poupança (21,3% do PIB, no período 2003-2012) e investimento (21,4%) são menores na América Latina do que nas demais regiões em desenvolvimento, com exceção da África subsaariana (21%). A taxa de investimento latino-americana fica muito abaixo da taxa do sudeste asiático, esta com crescimento acelerado. Por outro lado, essa situação pouco melhorou no período recente, com relação ao período 1990-2002 (diferentemente da África subsaariana, onde é nítido o salto). O avanço foi um pouco mais sensível na taxa de poupança, que representava apenas 18,5% do PIB, entre 1990 e 2002: o patamar quase estável do investimento foi menos financiado pela poupança externa do que antes.

[46] Lembrando que existe uma correlação entre ambas as taxas. O equilíbrio recursos-empregos – PIB + M (importações) = C (consumo) + I (investimento) + X (exportações) – leva a $I = S$ (poupança) + $(M - X)$. A taxa de investimento é igual à taxa de poupança acrescida do déficit corrente da balança de pagamentos. Este déficit é igual ao aporte de poupança externa, na forma de investimento ou dívida, acrescido da punção sobre as reservas em divisas – a “reserva de poupança” do país.

Gráfico 6 Taxa de investimento



Fonte: FMI.

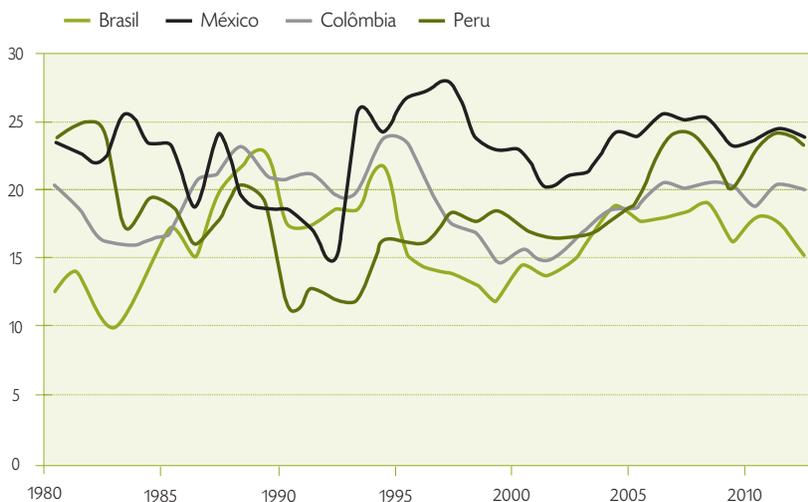
O quadro é bastante surpreendente. Nos últimos anos, o poupador latino-americano foi beneficiado por um cenário mais favorável: a inflação recuou em quase todos os países (com as notáveis exceções da Argentina e da Venezuela)^[47], a crescente autonomia dos bancos centrais possibilitou tornar a estrutura das taxas (a começar pela taxa básica de juros) mais compatível com o nível de inflação e o leque de produtos acessíveis aos poupadores foi ampliado. Por fim, e talvez acima de tudo, a confiança dos agentes econômicos privados na sustentabilidade das políticas públicas aumentou: essa maior “previsibilidade” contribuiu para estabilizar as previsões, um desdobramento obviamente favorável para a poupança e para o investimento.

Na verdade, o agregado regional ficou prejudicado pelo peso do Brasil, que é ainda, entre os grandes países da região, aquele em que as taxas de poupança e investimento são mais baixas (17,6% e 18% do PIB, respectivamente, no período 2003-2012), e melhoram vagarosamente. Nos demais países, essas taxas, ao mesmo tempo, são mais altas e aumentam mais significativamente. A taxa de poupança média, no mesmo

[47] A hidra não morreu (tensões inflacionárias persistem, em especial no Brasil), mas seu controle se tornou objetivo prioritário da política econômica de quase todos os países.

período, foi de 24,1% no México, 23% no Chile e 21,5% no Peru. Além disso, fica claro que o ambiente desempenha um papel relevante. Os casos do Peru e da Colômbia são exemplares. No Peru, a taxa de poupança caíra para 12% em 1992; com o aumento da segurança pública e com as reformas implementadas por Alberto Fujimori, voltou a subir para 18,4%, já em 1997. Na Colômbia, a taxa de poupança era tradicionalmente um pouco mais alta do que no resto do continente (excluindo o Chile); isso, com certeza, tinha a ver com a grande estabilidade da política econômica colombiana (inclusive nos anos 1980). No entanto, essa taxa desmoronou, entre 1997 e 2002, até ficar abaixo dos 15%; lá também, a progressiva recuperação de um mínimo de segurança permitiu levá-la de volta acima dos 20%^[48]. No Equador, a estabilidade e a visibilidade proporcionadas pela dolarização e a chegada ao poder de Rafael Correa, após dez anos de confusão política, fizeram a taxa de poupança aumentar mais de dez pontos percentuais.

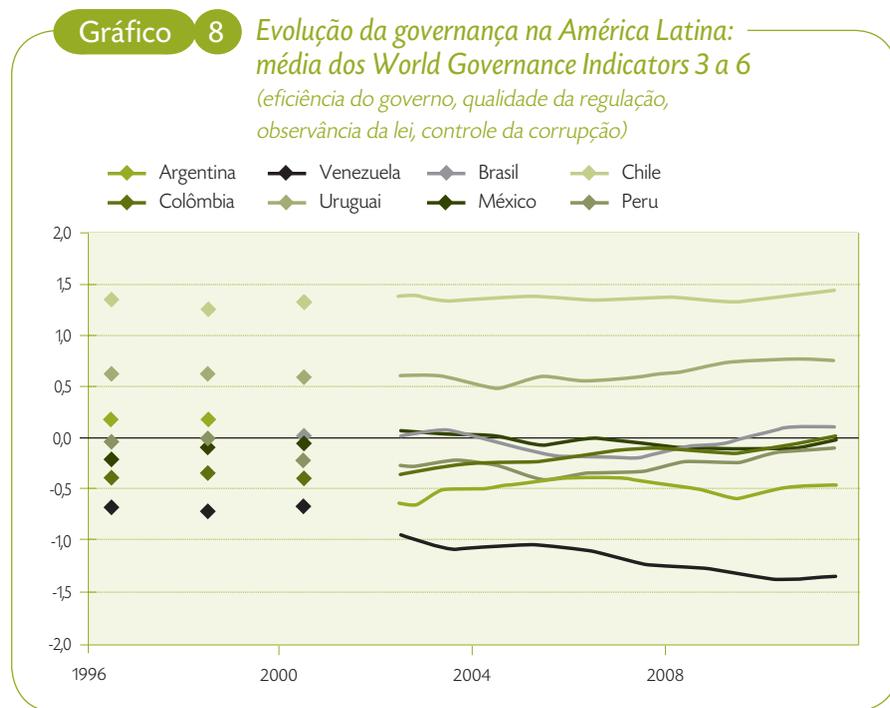
Gráfico 7 Taxa de poupança (em % do PIB)



Fonte: FMI.

[48] Já a deterioração da ordem pública no México não parece, até o momento, ter impacto notável sobre a poupança e o investimento (talvez um sinal confirmando de que, apesar da realidade do problema, o México ainda está longe de uma “colombianização” da ordem pública).

Além disso, argumenta-se com frequência que uma melhor governança contribui para o crescimento: “as instituições contam” (North, 1991). Porém, os indicadores-padrão de governança (os *World Governance Indicators* do Banco Mundial) só registram discretíssimos avanços na América Latina: na Colômbia desde 2002 (apesar da deterioração do indicador “Controle da Corrupção” durante a segunda administração Uribe), no Uruguai desde 2004, no Peru desde 2005, e no Brasil desde 2007. No total, os avanços são muito limitados e verifica-se até um claro retrocesso em determinados países (Venezuela, Argentina).



Fonte: Banco mundial.

Os poupadores e investidores latino-americanos são, portanto, pouco exigentes: parece que bastou restabelecer a ordem pública, a qual estava seriamente debilitada, e remediar os desequilíbrios econômicos mais gritantes (por exemplo, a hiperinflação) para lhes devolver a confiança. Portanto, a “boa governança” que contribui para o crescimento não estaria alicerçada na observância das prescrições de um manual de

ortodoxia econômica (por exemplo, o Consenso de Washington^[49]). Correndo o risco de incorrer em uma tautologia, considera-se hoje que a característica fundamental de uma “boa governança” é a sua capacidade de gerar e manter nos operadores econômicos certa confiança no futuro: trata-se de convencê-los de que a sua poupança não será engolida pela inflação e de que os frutos dos seus eventuais investimentos não serão destruídos durante distúrbios nem devorados por um imposto arbitrário ou um confisco, ou reduzidos a nada por uma brutal recessão provocada pelo estouro de uma bolha ou pela correção de desequilíbrios insuportáveis. Sem dúvida, foi isso que mudou em muitos países latino-americanos desde 1995.

Serão ainda possíveis, na América Latina, avanços capazes de levar as taxas de poupança e investimento ao patamar, por exemplo, do sudeste asiático? A resposta é “sim”, embora sejam reais os obstáculos estruturais^[50]. Primeiro, a qualidade da governança ainda pode melhorar consideravelmente, como mostram os *World Governance Indicators*: para os quatro indicadores pertinentes à política econômica e ao marco legal. Apenas o Chile, o Uruguai e a Costa Rica ficam muito acima da média, na qual encostam o Brasil, o Panamá, a Colômbia e Trinidad, situando-se os demais países abaixo dela^[51].

Os indicadores Doing Business^[52] do Banco Mundial proporcionam dados mais precisos sobre os freios ao investimento, mostrando os países latino-americanos geralmente mal classificados. No indicador geral, o Chile, país mais bem posicionado, está no 37º lugar, entre 185 países, e apenas outros três (Peru, Colômbia e México) constam entre os 50 primeiros. Alguns estão no final do *ranking*, sem surpresa: a Bolívia, o Haiti, a Venezuela (180º) e também o Brasil (130º). Nos dez indicadores, os piores resultados são registrados no “pagamento de impostos”, não tanto por causa do seu peso, mas

[49] A emergência da Coreia e, mais ainda, a ascensão da China foram claramente aceleradas pelo protecionismo comercial e financeiro e pelo intervencionismo estatal sem disfarce e em completa contradição com os preceitos do Consenso de Washington. Pelo contrário, foram decepcionantes os resultados de países que, como o México, implementaram com mais afinco as suas recomendações.

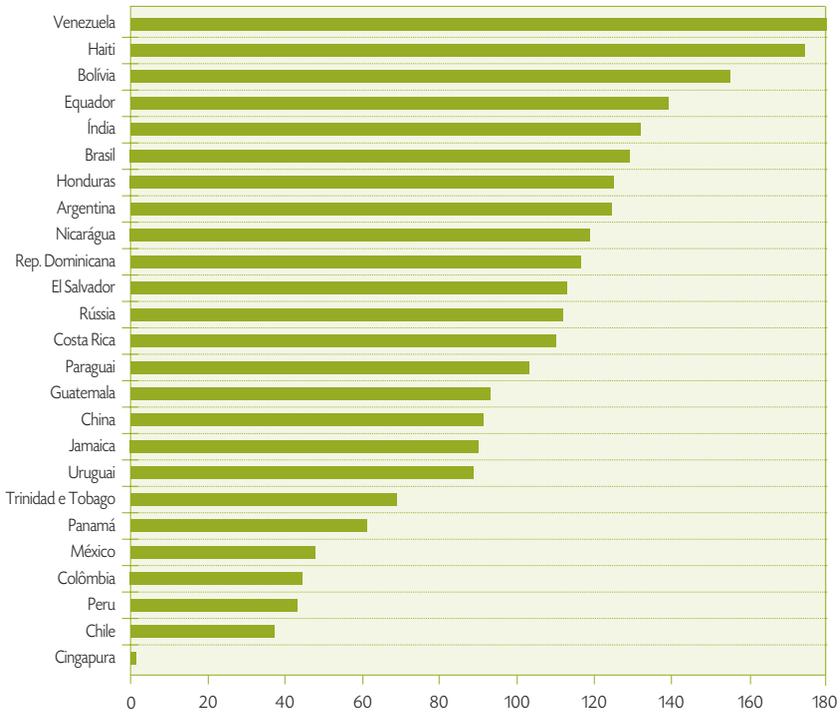
[50] Neste particular, divergimos de Sosa *et al.* (2013) quando admitem que “improvements in the baseline scenario cannot be ruled out if the performance of TFP and capital stock surprise on the upside”, preferem concluir “in the light of the likely stabilization of the capital contribution to the output growth”.

[51] Já nos dois primeiros indicadores, mais “políticos” (“expressão democrática” e “estabilidade e ausência de violência”), a América Latina está muito mais bem posicionada que as demais regiões emergentes.

[52] São dez indicadores considerados aptos a avaliar a “facilidade dos negócios” em cada país. Trata-se, muitas vezes, de um catálogo das “boas práticas” do liberalismo sem limitações (menos impostos, menos leis sociais) e alguns números são contestáveis (as taxas de imposição parecem ser taxas nominais, antes de qualquer isenção), mas os dados elementares fornecem informações concretas sobre o ambiente de negócios. Alguns resultados surpreendem: para o indicador “execução dos contratos”, o único país latino-americano entre os 50 primeiros é... a Argentina.

pela complexidade e demora do processo. Apenas o sistema tributário chileno está acima da média. Para a emissão de licença de construção, apenas a Colômbia e o México estão entre os 50 primeiros. Nos dez indicadores, só em dois casos se encontram latino-americanos entre os dez primeiros: a Colômbia para a “proteção do investidor” (6º) o Panamá para a “facilidade do comércio internacional” (9º). No total, em toda a América Latina, regulamentações inadequadas e a morosidade das burocracias (no Brasil, o chamado custo *Brasil*) prejudicam hoje o investimento e o crescimento. Em muitos casos, parece fácil eliminar alguns desses entraves.

Gráfico 9 Doing Business: classificação 2013 (185 países)



Fonte: Banco Mundial (Doing Business 2013).

A magnitude das desigualdades na América Latina é outro obstáculo para a poupança. De fato, a maior parte da população pertence à classe média. Apesar da realidade da emergência de tal classe média na região, o nível mais elevado do coeficiente de Gini (cf. gráfico 2) traduz o fato de que seu peso é menor do que na Ásia, para um grau de desenvolvimento comparável. A América Latina ainda possui muitos pobres, cuja capacidade de poupança é extremamente limitada, ao passo que os mais ricos ainda têm forte propensão a manter sua poupança... fora de seu país^[53]. Apesar dos esforços (limitados) envidados por alguns países para diminuir as desigualdades, esta situação deve perdurar, em geral. Além disso, tal esforço redundará, muitas vezes, em um aumento da carga tributária sobre os mais ricos e as empresas, podendo ainda atizar a tentação da evasão fiscal.

Portanto, em médio prazo é viável, mas não líquido e certo, um aumento da taxa de poupança de três a cinco pontos (levando a maioria dos países a um índice em torno de 25% do PIB). Três elementos nos parecem fundamentais:

- a ordem pública é um pré-requisito, como mostram as experiências peruana e colombiana; deve ser preservada ou restabelecida onde estiver ameaçada;
- a confiança dos poupadores e investidores é o principal determinante; é construída em longo prazo, por intermédio da melhoria na governança (em especial, com a efetiva instauração de um “Estado de direito”, que inclui o fortalecimento do combate à corrupção) e no ambiente empresarial (em especial com a diminuição da burocracia); ainda estamos muito longe disso: segundo o relatório *Latinobarómetro 2011*, apenas 35% dos latino-americanos consideram que seu país é governado “para o bem de todos”^[54];
- a poupança é especialmente baixa no Brasil^[55], inclusive com relação aos padrões regionais; o seu aumento será ainda mais complexo do que nos outros países, pois exigirá opções políticas difíceis (enxugamento da máquina administrativa, menor intervencionismo do Estado). É especialmente aguda a necessidade de impulsionar o investimento, com infraestruturas insuficientes e um parque produtivo envelhecido em alguns setores.

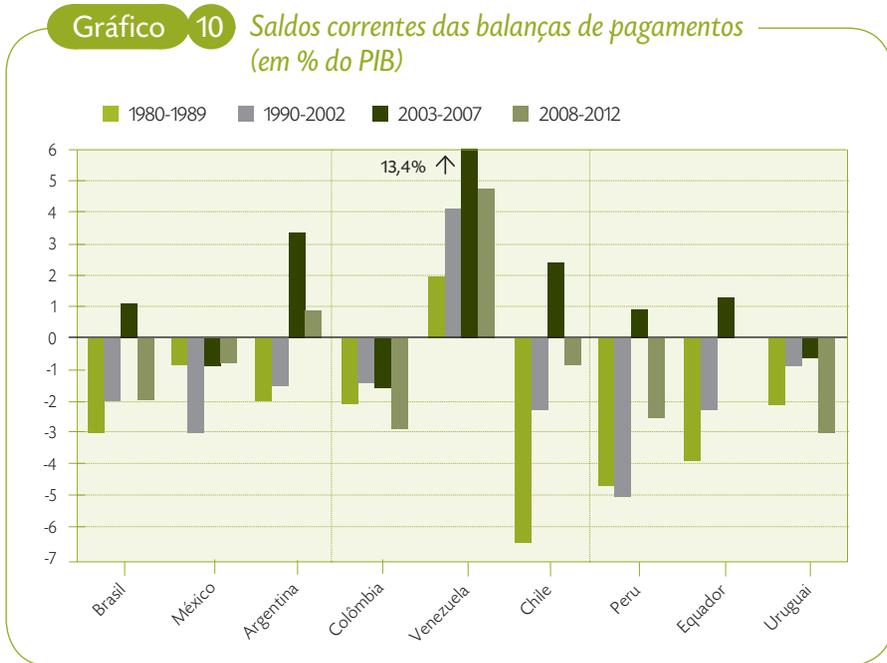
[53] Recentemente, o instituto de estatísticas argentino (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC) avaliou que os residentes argentinos (famílias e empresas) tinham 180 bilhões de dólares (cerca de 50% do PIB) em poupança no exterior.

[54] Esse percentual é especialmente baixo na América Central (Honduras: 7%, Guatemala: 8%, Costa Rica: 18%) e no México (22%). *Latinobarómetro* é uma ONG chilena.

[55] Caiu para 14,1% do PIB no 1º trimestre de 2013, mesmo nível de 1996 a 2002.

Recorrendo à poupança externa: investimentos diretos e de portfólio

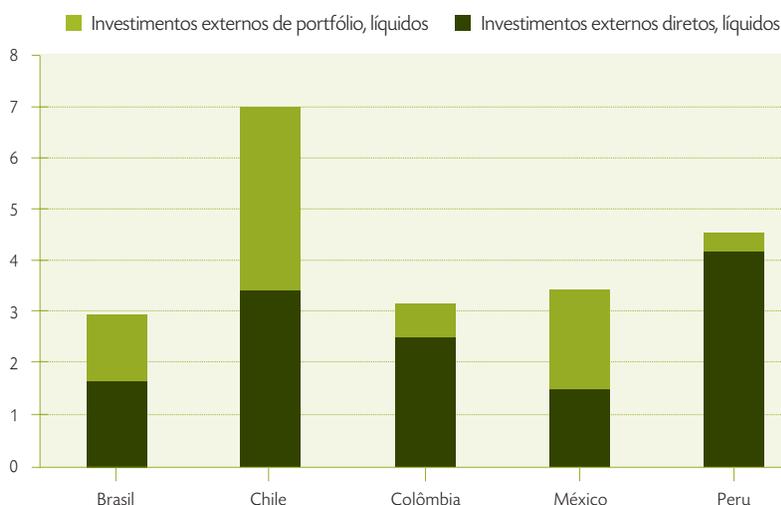
Afora a Venezuela, estruturalmente superavitária por conta de suas reservas petrolíferas (o país só registrou um déficit corrente sete vezes entre 1980 e 2012, sendo a última em 1998), todos os países latino-americanos exibem déficits correntes crônicos. O último superávit corrente da balança de pagamentos mexicana foi em 1987, e em 2000 para a Colômbia. Mas tais déficits desapareceram (salvo na Colômbia, México e Uruguai) durante o período 2003-2007, antes de ressurgirem (no Brasil, Chile e Peru) mais recentemente. Os déficits desses últimos anos são facilmente financiados: na maioria dos casos, só os IED superam o déficit corrente, antes mesmo de se considerarem os investimentos de portfólio.



Daqui até o fim da década, que nível de déficit corrente (ou de uso da poupança externa) podem se permitir os países latino-americanos sem cair na ciranda do endividamento? Com certeza, não aquele do fim dos anos 1970 nem o do início dos anos 1980, que era muito excessivo (no período 1980-1982: 9,5% do PIB no Chile, 8,1% no

Brasil, 7,8% no Peru) e contribuiu para precipitar uma onda de *defaults*. Contudo, a região vai permanecer atraente. Mesmo não considerando o setor de mineração, no qual a alta da cotação dos metais fez crescer drasticamente a rentabilidade dos investimentos (estrangeiros e locais), a partir de 2004^[56], a soma dos IED aumentou ao longo da década. Para os cinco grandes países “abertos” da região (portanto, excluindo a Argentina e a Venezuela), os IED representaram, no período 2003-2012, entre 1,5% (México) ou 1,6% (Brasil) e 4,2% (Peru) do PIB. Acrescentando os investimentos de portfólio, atinge-se o mínimo de 2,9% do PIB no Brasil e até 7% no Chile.

Gráfico 11 Investimentos externos, média 2003-2012 (em % do PIB)



Fonte: FMI, fontes locais.

Também existe uma margem de manobra no recurso à dívida externa. No fim de 2012, os grandes países latino-americanos^[57] registravam uma relação dívida externa/PIB inferior a 30%, salvo Argentina (31%) e Chile (40%), sendo que a mediana dos países com *ranking* Baa pelo Moody's ficava em 53% e 39% para os países com nota A ou melhor. Esse percentual estava especialmente baixo no Equador (19,3%), Brasil (19,6%)

[56] Isso se traduziu também em um forte aumento das transferências de dividendos, até patamares às vezes muito elevados: no Peru, 8,4% do PIB em 2011 e 7,0% em 2012.

[57] Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela.

e Colômbia (21,3%). Existe um limite, contudo: sendo os países latino-americanos, em geral, pouco abertos, a razão dívida externa/receita corrente em divisas estava mais próxima da média dos países com nota Baa (102%), e até mesmo acima, na Argentina, no Brasil e na Venezuela. No total, os principais países da região podem esperar, até o fim da década, um aporte de poupança externa de pelo menos 3% do PIB, somado à poupança interna.

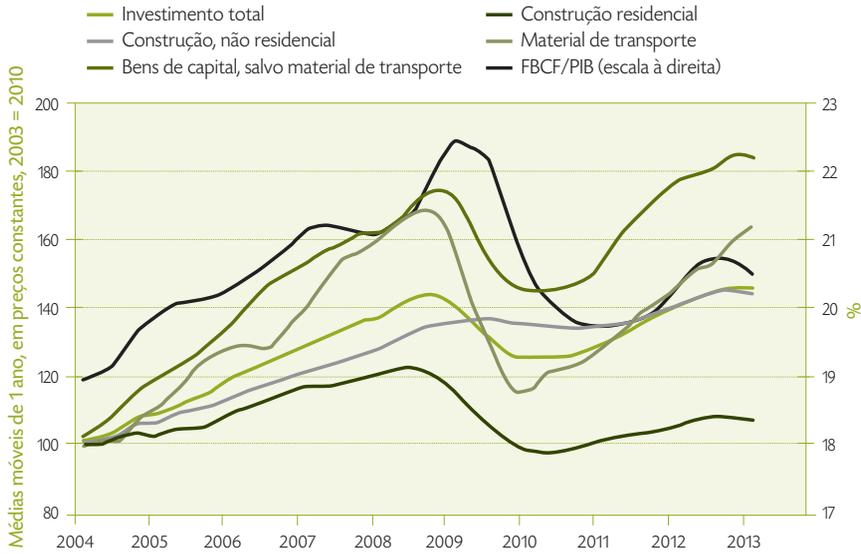
Conteúdo do investimento: bens de capital, infraestrutura, imobiliário

No tocante ao investimento, cabe lembrar a relevância do seu conteúdo. Decerto, o impacto do investimento em bens de capital sobre o crescimento é diferente do impacto da construção civil residencial: o primeiro aumentará a capacidade de produção, mas poderá não ter efeito instantâneo sobre a atividade (em especial se os equipamentos forem importados), enquanto a construção civil gerará valor agregado de imediato, além de emprego, mas não aumentará a capacidade de produção. Por outro lado, embora na América Latina estejam generalizadas as insuficiências das infraestruturas, isso ocorre em graus muito diversos de um país para outro: para os transportes, por exemplo, muito mais no Brasil ou na Colômbia, do que no México ou no Uruguai.

No México, a taxa de investimento permanece medíocre, apesar dos avanços durante a última década. Em 2012, era de 20,7%, uma das mais baixas da região^[58]. Contudo, a análise da evolução do investimento nos últimos dez anos aponta para uma característica original: embora o investimento total tenha aumentado 46% em volume, desde 2003, o da construção civil só subiu 29% (45% no setor não residencial e apenas 8% no residencial), ao passo que os investimentos em material de transporte aumentaram 60% e 85% para bens de capital (fora o material de transporte). A parte do investimento que mais cresceu, com grande margem, é aquela que permite a ampliação ou a melhoria das capacidades de produção. Esse esforço de investimento em bens de capital proporcionou, de fato, a evolução do parque industrial mexicano, com um rápido desenvolvimento, por exemplo, da construção de material de transporte, do setor automotivo (e de seus fornecedores), bem como o ferroviário e, mais recentemente, o aeronáutico.

[58] Os dados mexicanos sobre investimento são mais detalhados do que nos demais países. No entanto, apontam para um grande problema: a magnitude da conta “variação dos estoques” (não incluídos nos 20,7% de 2012), sistematicamente positiva em termos de valor (mas nem sempre de volume): 4,5% do PIB em média, no período 2003-2012.

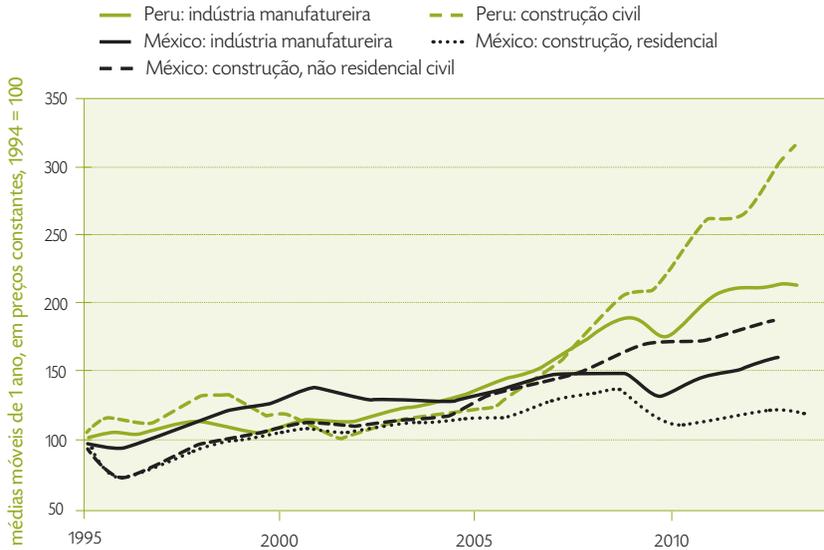
Gráfico 12 México: evolução do investimento e de seus componentes



Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

As contabilidades nacionais publicadas pelos outros países da região raramente permitem essa análise, mas é esclarecedora a comparação da evolução dos PIB da indústria manufatureira e da construção civil. O crescimento peruano é, por certo, mais rápido que o mexicano, mas constatamos também que é impulsionado, desde 2004, pelo setor da construção civil. A diferença entre os setores manufatureiros de ambos os países é muito menor, e a taxa de investimento do Peru, muito superior à do México (26,9% do PIB em 2012), possui um conteúdo muito maior de construção civil.

Gráfico 13 Peru, México: evolução de alguns componentes do PIB



Fontes: INEI e INEGI.

1.3.3. Produtividade

Por definição, o crescimento da produtividade é um “resíduo”: representa a parte do crescimento do PIB que não é explicada pela evolução nem do recurso de capital humano, nem do estoque de capital. Logo, a avaliação da sua evolução passada é muito fragilizada pelas incertezas sobre as evoluções do PIB, do trabalho e do capital. Mas é possível identificar elementos que poderiam contribuir para incrementar a produtividade: sistemas educativos mais eficientes, um esforço nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em determinados setores (pensamos, em especial, na agricultura) e, acima de tudo, uma evolução da estrutura da atividade para setores com maior produtividade.

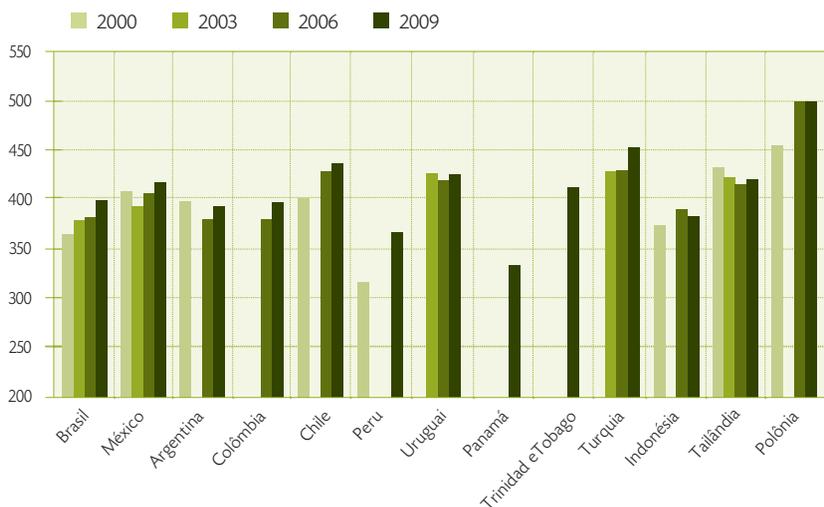
Educação: desempenho medíocre sem exceção na região

O analfabetismo está em vias de extinção na América Latina e no Caribe. Em todos os grandes países, a taxa de alfabetização dos adultos é superior a 90% (PNUD, 2013), e próxima dos 100% no Cone Sul, em Cuba, ou em Trinidad. Restam algumas exceções:

Haiti (48,7%) e parte da América Central (Guatemala, Nicarágua). Mas alguns países (Bolívia, Honduras) progrediram rapidamente nos últimos anos.

Contudo, o desempenho dos diversos sistemas educativos permanece geralmente medíocre. Nos testes do *Program for International Student Assessment (PISA)* da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), que avaliam as competências em leitura, matemática e ciências de estudantes de 15 anos de idade, todos os países latino-americanos estão longe do nível médio da OCDE, no qual se situa, por exemplo, a Polônia. Os mais bem classificados da região (Chile e Uruguai) ficam levemente atrás da Turquia. O México é superado pela Tailândia, enquanto o Brasil, a Colômbia e a Argentina são apenas melhores do que a Indonésia. Está claro o balanço: em nível de desenvolvimento comparável, o ensino de segundo grau latino-americano é muito menos eficiente do que nos países emergentes com forte crescimento. Um dado mais positivo: em todos os países onde são realizados os mesmo testes desde o ano 2000, os avanços são nítidos (salvo no Uruguai), e até espetaculares no Peru (partindo, no entanto, de um nível baixíssimo).

Gráfico 14 Resultados nos testes PISA (média em leitura, matemática e ciências)



Fonte: OCDE.

O acesso ao ensino superior varia muito entre os países: baixíssimo na América Central (exceto no Panamá), medíocre no México (27%), no Brasil (36%)^[59] e nos países andinos (Colômbia, Equador, Peru: entre 35% e 40%), ele supera às vezes amplamente os 50% no Cone Sul (71% na Argentina), na Venezuela (78%) e no Panamá (PNUD, 2013). A sua qualidade também é desigual e, segundo classificação recém-publicada, nenhuma universidade latino-americana está entre as 100 primeiras do mundo^[60].

No entanto, muitos países da região possuem orçamentos de educação relativamente altos, equiparados à média dos países com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ao menos nove países gastam acima de 4% do PIB nessa área: Cuba^[61], Costa Rica, Bolívia, Argentina, Brasil, México, Colômbia, Chile e Paraguai. Porém, não raro, essas despesas são ineficientes e às vezes socialmente regressivas, como o exemplifica o caso do Brasil. Em um grupo de oito grandes emergentes com estruturas demográficas comparáveis^[62], o Brasil é o que dedica ao ensino fundamental a menor parte do orçamento da educação (40%, *versus*, por exemplo, 50% no México e 58% na Indonésia). Ao passo que as classes médias e altas se dirigem para o ensino privado, de melhor qualidade, os mais pobres só têm acesso ao medíocre ensino fundamental público e, portanto, mais tarde serão prejudicados na hora de ingressar no ensino superior público gratuito (muitas vezes de qualidade), mas seletivo. *In fine*, os estudantes das classes abastadas são os primeiros beneficiados pelos financiamentos públicos para a universidade. As dificuldades de acesso à universidade não só são um entrave para a formação da população como também podem vir a ser um fermento para as frustrações sociais, além de um risco político, por serem vistas como um obstáculo à mobilidade social. É nessa perspectiva que podem ser interpretados os distúrbios nas universidades e colégios chilenos em 2011.

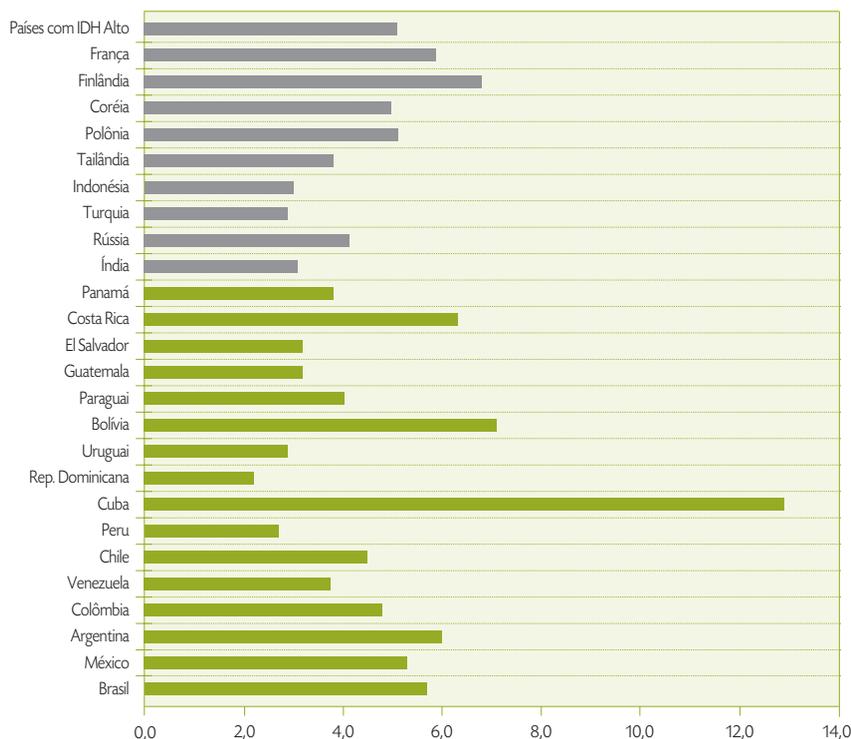
[59] Os dois grandes países latino-americanos estão atrás da Tailândia (47%), Turquia (46%), Irã (43%) ou ainda Colômbia (39%), e até, no caso do México, atrás do Egito (30%).

[60] Quacquarelli Symonds, *World Universities Ranking 2013*. Esses rankings são discutíveis, naturalmente. A universidade mais bem posicionada da região é a USP – Universidade de São Paulo, no 1392º lugar.

[61] Cuba é muito atípica na América Latina em matéria educacional, com gastos muito superiores a qualquer outro país (em % do PIB) e indicadores de desempenho muito acima de todos eles.

[62] Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Indonésia, México, Tailândia, Turquia.

Gráfico 15 Despesas com educação (em % do PIB, 2010)



Fonte: PNUD (Relatório sobre o desenvolvimento humano 2013).

É claro que se pode inferir uma conclusão positiva da atual situação: existe uma considerável margem de progresso, e a produtividade poderia, em médio prazo, se beneficiar significativamente da melhoria dos sistemas educativos. Isso talvez aconteça, mas essa melhoria não será espontânea. Os avanços exigirão, às vezes, um incremento nos orçamentos (Uruguai, Peru, América Central), uma revisão das prioridades e uma maior preocupação com a justiça social (Brasil, Chile) e, em todos os países, uma profunda reorganização do funcionamento do setor educativo. Alguns já tomaram iniciativas. O Presidente mexicano Enrique Peña Nieto aprovou no Congresso, apenas poucos dias após sua posse, em dezembro de 2012, uma ambiciosa reforma, com três principais vertentes: (i) censo geral das escolas, dos professores (o absenteísmo é enorme) e dos estudantes; (ii) criação de 40 mil escolas adicionais e certa autonomia

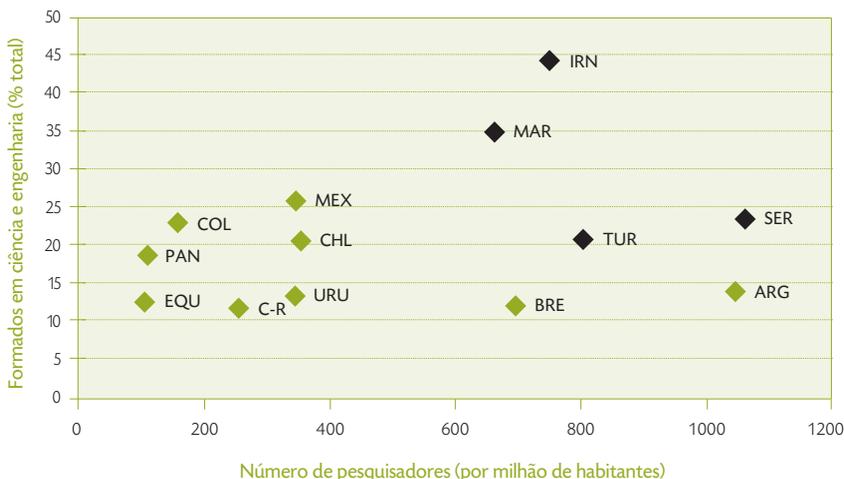
na gestão das escolas e colégios; (iii) fortalecimento da avaliação do setor educativo e do desempenho das escolas, dos professores e dos estudantes. Esse último ponto enfrentou forte hostilidade do poderoso sindicato dos professores, que tem a sua bancada no parlamento e “coadministra” o setor há muito tempo. A implementação será difícil: a melhoria da formação dos professores – muitas vezes fraca – levará anos, e a administração atual do setor corre o risco de se tornar mais um freio do que um impulsionador.

O nosso prognóstico é que o desempenho dos sistemas educativos deve melhorar paulatinamente até 2020 e, portanto, deve contribuir para o incremento da produtividade do trabalho. Porém, permanecerá abaixo do desempenho dos países com graus de desenvolvimento comparáveis da Ásia ou da Europa central e oriental.

P&D: um esforço até agora muito modesto

É baixíssimo o esforço em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) dos países latino-americanos, qualquer que seja o indicador considerado (PNUD, 2013). Enquanto a parte do PIB dedicada à pesquisa varia geralmente entre 2% e 3% nos países desenvolvidos e entre 1% e 1,5% nos países emergentes mais dinâmicos (China: 1,5%; Rússia: 1,3%; África do Sul: 0,9%), na América Latina, apenas o Brasil entra nessa categoria, com 1,1%. Todos os demais países estão muito longe: 0,5% na Argentina, 0,4% no México, 0,2% na Colômbia. O Brasil é, portanto, a única exceção na região, que soube desenvolver, por exemplo, uma pesquisa avançada no setor agrônomo, combinando esforços públicos (com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agrônoma – EMBRAPA) e privados.

Gráfico 16 Indicadores de P&D



Fonte: PNUD (Relatório sobre o desenvolvimento humano 2013).

A modéstia do empenho se reflete no fato de que, proporcionalmente, existem duas vezes menos pesquisadores no México do que no Marrocos, e quatro vezes menos na Colômbia. A falta de interesse público e privado pela ciência também se verifica na baixa proporção de estudantes que optam por cursos científicos ou de engenharia: 25% nos melhores dos casos (México, Colômbia), menos de 15% na maioria dos demais países da região.

Mais uma vez, o baixíssimo nível inicial permite se esperar por uma melhora em médio prazo. Em alguns países, o conteúdo do crescimento desses últimos anos – no qual a mineração e o setor petrolífero tiveram papel decisivo (salvo no México, onde a indústria desempenhou esse papel) – renovou o interesse dos jovens pela engenharia. Mas os avanços serão lentos e só terão impacto, no melhor dos casos, após o período considerado: na área fiscal, são estreitas as margens de manobra; as instituições públicas de pesquisa são fracas e muitos universitários sofrem com o baixo nível em matemática adquirido no ensino médio.

“Migrações setoriais”: o principal manancial de melhora da produtividade

Rodrik (2011, pp. 24-25) mostrou com clareza que não existe convergência (*i.e.* um crescimento mais rápido dos países menos avançados) “automática”: um país que parte de um baixo nível de produtividade não é mais nem menos suscetível de vê-lo se elevar do que um país que parte de uma produtividade alta. Easterly (2005) também demonstrou^[63] que essa convergência nem mesmo pode ser “estimulada” na escala de um país por ajustes na política econômica. Mas Rodrik aponta para uma oportunidade de melhora da produtividade, ao frisar que nos países emergentes a sua dispersão entre setores (e, num mesmo setor, entre empresas) é muito maior do que nos países ricos. O exemplo mais óbvio e pleno de consequências dessa dualidade é a China, onde a transferência de centenas de milhões de camponeses pouco produtivos para a indústria foi um dos fatores mais relevantes para a aceleração do crescimento.

Na América Latina não existem tamanhos mananciais de produtividade: com exceção da América Central, a participação da agricultura no emprego já é modesta (15,3% no Brasil, 13,3% no México, 17,7% na Colômbia). É verdade que parte do salto de crescimento da última década pode ser atribuída ao desenvolvimento dos setores exportadores, da mineração (Chile, Peru) ou da agropecuária (Brasil, Argentina, Uruguai). O impacto direto é, no entanto, restrito: esses setores são vitais para as contas externas e para as finanças públicas, mas só representam uma parte, muitas vezes mínima, da atividade e do emprego.

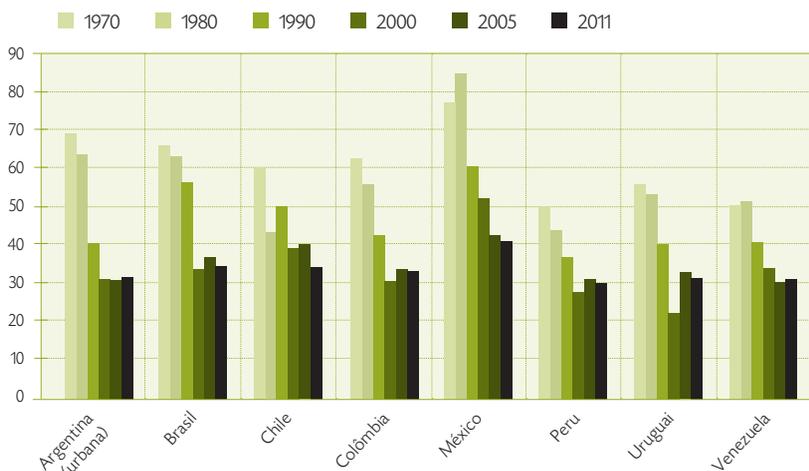
Porém, Rodrik (*ibid.*) mostra que, dentro de um mesmo setor industrial, existe, sim, uma “tendência automática” da produtividade em convergir para aquela do mesmo setor nos países mais avançados. Exemplificando: a indústria mexicana de autopeças está se aproximando, em termos de produtividade e capacidade de inovação, da dos Estados Unidos. Encontram-se exemplos até na agricultura, como na floricultura da Colômbia e do Equador.

O problema é que, como escreve Rodrik, “as atividades que são boas para absorver novas tecnologias não são necessariamente boas para absorver o trabalho”. A convergência intrassetorial (chamada de “interna” pelo autor) não se traduz necessariamente em convergência da produtividade no nível de uma economia inteira, pois o peso

[63] Easterly mostra que a correlação entre crescimento e diversas variáveis de política econômica desaparece se não forem levadas em consideração as observações a respeito das “políticas econômicas extremamente ruins” (por exemplo, com déficit fiscal superior a 12% do PIB).

das atividades mais produtivas no emprego total pode diminuir (evolução “estrutural”). É o que se verifica na América Latina. Diferentemente da China, onde os camponeses pouco produtivos foram absorvidos por um setor industrial – no qual a sua produção era mais valorizada (já que em grande parte exportada) – ou pela construção civil, em que eram, pelo menos, assalariados^[64] os camponeses latino-americanos que deixaram o campo para a cidade, mal ou bem, foram absorvidos em serviços pouco produtivos, pois muitas vezes informais. A participação do emprego na indústria, o setor mais suscetível de “convergência de produtividade”, manteve-se até 1990, com algumas exceções, e até aumentou em alguns casos, como no Brasil, México e Peru. As exceções são a Argentina e o Uruguai, onde a queda começou já nos anos 1970, e a Venezuela, onde o auge foi alcançado em 1980. Mas, em todos os países, a participação da indústria no emprego diminuiu brutalmente nos anos 1990. O cenário fica ainda mais dramático se compararmos o emprego industrial ao emprego nos serviços: o primeiro representa hoje um terço do segundo (salvo no México: 40%), quando superava os 50%, em todos os países, em 1970. Contudo, verifica-se uma leve recuperação do emprego industrial desde 2000 (exceto no Chile).

Gráfico 17 *Evolução do emprego industrial (em % do emprego nos serviços)*

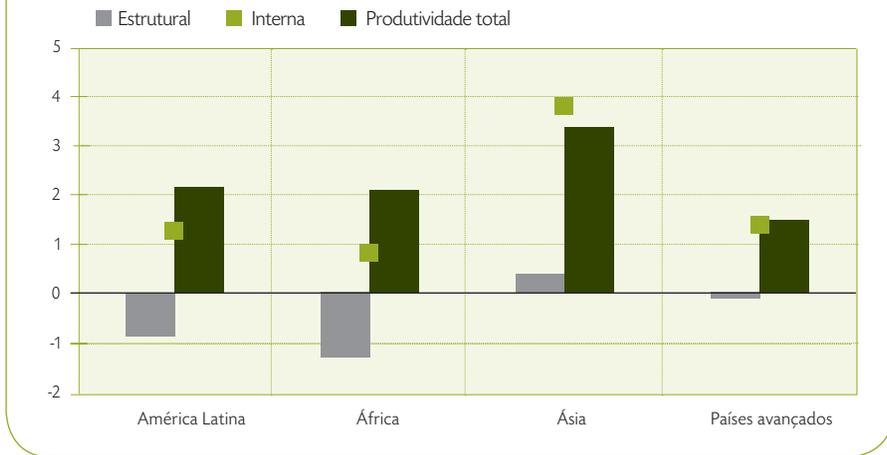


Fonte: CEPAL.

[64] Não se trata aqui de fazer a apologia da maneira como a indústria e a construção civil chinesa absorveram esses migrantes rurais, mantidos numa situação discriminatória pelo sistema dos *hukou* (autorização de residência que não conseguiam no seu local de trabalho).

Essa evolução desfavorável da participação da indústria no emprego explica por que, apesar de o crescimento da produtividade “interna” de cada setor^[65] ser superior a 2%, no período 1990-2005, na América Latina, o crescimento da produtividade como um todo só foi de 1,3% no período, isto é, 2,5% a menos do que na Ásia.

Gráfico 18 *Decomposição do crescimento da produtividade (média anual em %, 1990-2005)*



Fonte: Rodrik (2011).

Quais são as perspectivas para 2020? No tocante à convergência “interna”, não há nenhum motivo para imaginar que os progressos vão parar; pelo contrário, alguns fatores poderão sustentá-los. Assim, o IED nos setores industriais latino-americanos deve seguir avançando, e pode vir a substituir em parte o esforço local de investimento em P&D: o investidor aporta capital, mas também avanços tecnológicos. A (lenta) melhoria dos sistemas educativos também terá um impacto positivo. Avanços também são possíveis nos setores agroindustriais, em especial na Colômbia, Argentina e Paraguai, como já aconteceu no Brasil (mas este é um setor que vai continuar perdendo empregos). Por fim, a baixa produtividade dos serviços não é generalizada. De fato, alguns trazem alto valor agregado, com real potencial de desenvolvimento: o turismo (em toda a região, mas em especial no México, desde que melhore a situação da segurança pública), os serviços financeiros (a região é subequipada, em termos de bancos)

[65] Rodrik divide a economia em nove setores.

e alguns serviços pessoais de alto valor agregado (por exemplo, serviços médicos no México e na Colômbia). Uma estabilização da parte do emprego industrial (tal como se verifica há dez anos) e aumentos de produtividade na agroindústria e em alguns serviços já devem limitar o impacto negativo das “migrações setoriais” observadas por Rodrik (*ibid.*).

Empregos formais e informais: um impacto sobre a produtividade?

Outra questão merece consideração: o impacto da chamada formalização do emprego. Uma maior formalização tenderia a aumentar a produtividade do trabalhador? A ideia de que a origem da informalidade está no desejo do empregador de evitar certos custos ligados à formalização (encargos sociais e até tributos, em se tratando de trabalhadores informais independentes) poderia levar a resposta para o lado negativo: a informalidade só alteraria a divisão do valor agregado entre trabalhador, empregador e Estado, mas, *a priori*, não o nível desse valor agregado. Contudo, tem efeitos indiretos negativos, por exemplo, ao deixar o trabalhador vulnerável a acidentes de saúde, o que terá óbvio impacto sobre sua produtividade.

No entanto (afora qualquer cinismo), este último mecanismo é de segunda ordem. Apesar dos esforços dos governos para formalizar o emprego (é uma das grandes prioridades dos Ministérios do Trabalho em todos os países da região), por motivos sociais e tributários, certamente o crescimento econômico é que traz a formalização, e a formalização muito pouco contribui para o crescimento. Uma ilustração: a proporção da população ativa sem acesso a serviços de saúde por intermédio da atividade profissional (o que pode ser considerado como uma boa definição da informalidade) diminuía progressivamente no México entre 2000 e 2008 (de 64,5% para 63,2%; muito mais entre os homens do que entre as mulheres, para as quais não diminuía), mas voltou brutalmente para 64,4% em 2009, quando o México mergulhou na recessão (Cardero e Espinosa, 2012).

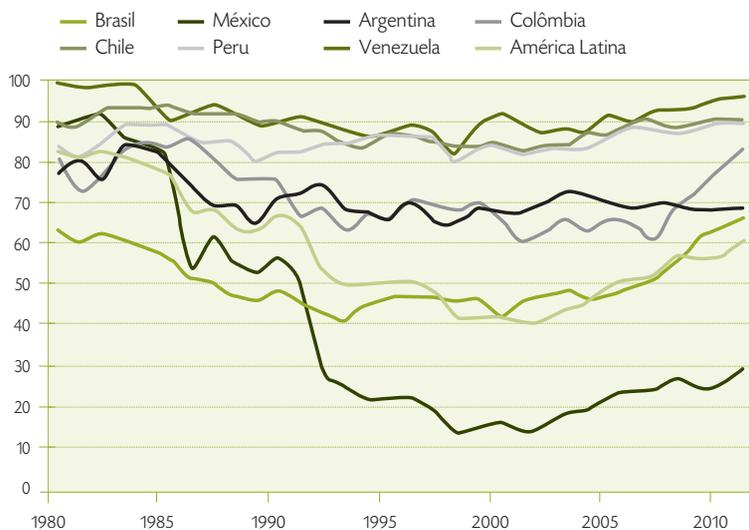
Até o fim da década – e se o crescimento não desmoronar – os governos latino-americanos certamente conseguirão reduzir um pouco a informalidade. É socialmente oportuno. Mas não se deve esperar disso um adicional de produtividade ou crescimento.

Quadro 1 Recursos naturais: sorte ou desgraça?

A maioria dos países latino-americanos está cada vez mais dependente das matérias-primas. Em todos eles, com exceção dos centro-americanos, a participação destas na pauta de exportações aumentou. Em toda a região, passou de 42% para 61%^[66] entre 2000 e 2010. Em alguns países, no entanto, o aumento foi ainda maior; é o caso do Brasil, onde passou de 42% para 66%. Nos países mais dependentes, ela se aproxima ou supera os 90%: na Venezuela, naturalmente, mas também no Chile, no Peru, na Bolívia, no Equador e na Colômbia.

Gráfico 19

Participação das matérias-primas nas exportações
(em % das exportações totais)



Fonte: CEPAL.

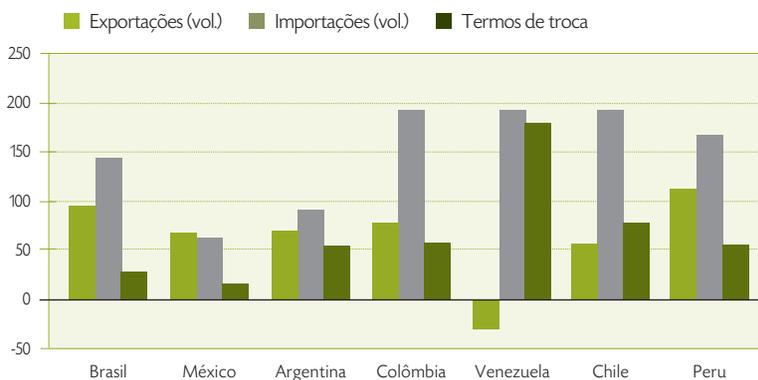
[66] Fonte: CEPAL (2013). A exceção argentina só é aparente: considerando-se como *commodities* os produtos transformados (às vezes apenas um pouco) da soja, essa participação também aumenta muito.

•••

Trata-se, acima de tudo, de um efeito de preço, com a alta dos valores de muitas *commodities*: entre 2004 e 2011, o índice dos preços das matérias-primas exportadas pela região subiu 128%. O volume dessas exportações aumentou muito menos (com algumas exceções, como o petróleo na Colômbia e os produtos da agropecuária no Uruguai).

Gráfico 20

Termos de troca e comércio exterior: evoluções 2000-2012 (em %)



Fontes: contabilidades nacionais locais.

Durante a década passada, essa bonança teve profundo impacto sobre as economias. Primeiro, afrouxou consideravelmente a pressão externa, que era forte, salvo na Venezuela. Isso certamente contribuiu para facilitar o acesso dos países (mais bem notados) e das empresas da região aos mercados financeiros, que, com isso, puderam aumentar os seus investimentos. Essa nova prosperidade também possibilitou ampliar maciçamente as importações de bens de consumo, com a consequente melhoria do padrão de vida (por meio da possibilidade de se conseguir produtos mais baratos e muitas vezes de melhor qualidade) da parte da população que tem acesso aos importados. Contudo, isso também contribuiu para enfraquecer as indústrias nacionais, raramente em condições de resistir à concorrência dos países avançados ou da China, até porque o aumento da receita das exportações, combinado com um fluxo entrante de capitais (investimentos diretos nos setores produtores de matérias-primas e investimentos de portfólio atraídos pelos juros altos e pela diminuição do risco percebido), provocou a valorização, se não contínua (houve breves períodos de ajuste), pelo menos robusta das divisas sul-americanas e, às vezes (como no Brasil), até um patamar obviamente insustentável.

•••

...

É, portanto, patente o risco de “doença holandesa”: valorização da taxa de câmbio, esgotamento dos setores produtivos fora das atividades rentistas, maior vulnerabilidade à conjuntura mundial... Alguns países, como o Chile, conseguiram controlar bastante bem tais efeitos negativos. Mas a região também registra casos consumados, até mesmo terminais (Venezuela), e outros países estão ameaçados: a Colômbia, a Argentina e, claro, o Brasil.

Essa ameaça, no entanto, talvez pertença ao passado. As previsões dos analistas apontam para uma provável queda dos preços das *commodities* minerais (energia e metais) e agrícolas até 2020. Essas previsões serão certamente postas à prova, porém é mais que provável que o aumento maciço, há mais de dez anos, dos preços das matérias-primas exportadas pela região não possa ser extrapolado. Por outro lado, perspectivas de crescimento significativo dos volumes exportados se limitam a determinados países: Venezuela, onde a produção de petróleo pode se recuperar; Brasil, com o pré-sal; e Argentina e Brasil (além, certamente, do Paraguai) com os produtos agrícolas. As pressões financeiras (externas e fiscais) far-se-ão mais prementes, mas o risco de “reprimarização” das economias latino-americanas será mitigado (sendo a Venezuela uma exceção).

Tabela 2 Previsões de preços de commodities

		Junho-13 (spot)	2018-2022 (nominal)	2018-2022 (real)
Petróleo (WTI)	USD/bbl	97,8	110,8	96,3
Carvão mineral (coque)	USD/t	171,8	182,5	158,7
Minério de ferro (Brasil)	USD/t	118,8	105,0	91,3
Cobre	USD/t	7021	6845	5952
Ouro	USD/oz	1385	1323	1150
Prata	USD/oz	21,8	22,4	19,5
Soja	USD/t	540	515	448
Açúcar	USD/t	41,0	36,5	31,7
Café (arábica)	USD/t	335	355	309

Fontes: Energy & Metals Consensus Forecasts (energia e metais), Banco Mundial (prod. agrícolas) e Crédit Agricole SA.

1.3.4. Riscos de descontrolo

As evoluções descritas abaixo constituem um cenário central. No entanto, “acidentes” poderiam perturbar algumas variáveis: a força de trabalho, muito pouco (embora o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho seja em parte condicionado pelo ritmo de crescimento econômico), muito mais as taxas de poupança e investimento e a evolução da produtividade. Analisaremos dois desses fatores perturbadores: o primeiro, externo, uma desaceleração econômica global (e em especial nos Estados Unidos e na China), o outro, interno, a materialização do risco político.

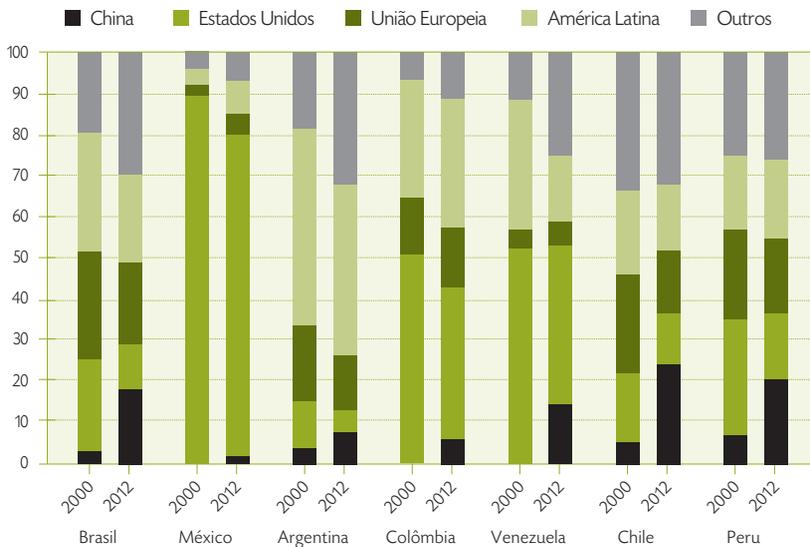
Risco de desaceleração global

Uma crise econômica duradoura nos países desenvolvidos afetaria quase certamente os países latino-americanos. Em 2009, o PIB regional recuou 1,5% em volume, tendo antes avançado, em média, 5,3% ao ano, nos cinco anos anteriores. Está claro que essa queda se deveu em grande medida ao México, cujo PIB caiu 6%, tendo os demais países da região resistido muito melhor.

Vê-se que, se uma crise dessas proporções durasse, o choque, dessa vez, seria mais violento na América Latina. Não há “descolamento” entre a conjuntura regional e o seu contexto global, nem o Brasil desempenha para a região (salvo, em certa medida, para a Argentina e para o Uruguai) o papel de motor, dotado de certa autonomia, como faz a China na Ásia oriental. Esse contágio de uma eventual crise chegaria por dois canais. De um lado, pelo comércio exterior: embora a sua participação nas exportações esteja diminuindo em todos os países da região, os Estados Unidos permanecem sendo, de longe, o maior cliente do México (78% das exportações mexicanas em 2012), da Colômbia e da Venezuela, além de todos os países da América Central e do Caribe (exceto Cuba). Por outro lado, pelo “canal financeiro”: uma duradoura desaceleração nos países avançados se traduziria (paradoxalmente) no aumento da aversão ao risco emergente, pelo menos em um primeiro momento (foi o que se registrou em 2009). O ingresso de investimentos diretos seria certamente pouco afetado: pode-se imaginar até que, após uma fase inicial em compasso de espera, as empresas estrangeiras voltariam para os países emergentes – e para a América Latina em especial – em busca de crescimento. Contudo, os investimentos de portfólio e os financiamentos bancários poderiam estancar de forma mais duradoura, em razão da provável deterioração dos balanços dos investidores institucionais e dos bancos dos países desenvolvidos. Uma forte redução ou, pior, uma inversão desses fluxos financeiros teria, na América Latina, um impacto mais forte do que em qualquer outro lugar, pois quase todos os países já enfrentam uma situação de déficit dos pagamentos correntes.

Até porque, em muitos casos, esse déficit tenderia a se aprofundar, já que uma desaceleração global certamente teria um impacto negativo no preço das *commodities* exportadas pela América Latina. Para alguns países (principalmente andinos – Peru, Colômbia, Chile, Venezuela, Equador, Bolívia – mas também o Brasil), isso redundaria em uma deterioração dos termos de troca. O México seria pouco sensível, contudo, e o impacto seria favorável para os pequenos países da América Central e do Caribe (exceto Trinidad). A Argentina e o Uruguai, exportadores principalmente de produtos agrícolas, seriam menos atingidos do que os produtores de metais, petróleo e gás.

Gráfico 21 O destino das exportações latino-americanas (em %)



Fonte: FMI (Direction of Trade).

Outro evento teria semelhante impacto sobre a região: uma significativa desaceleração do crescimento chinês. A participação chinesa nas exportações latino-americanas vem aumentando para todos os países, há dez anos. Embora permaneça insignificante no México (os dois países podem mais facilmente ser considerados concorrentes) e modesta na Colômbia e na Argentina, ultrapassa os 20% no Chile e no Peru, e se aproxima disso no Brasil. Com crescimento de apenas 5% ou menos, a China reduziria drasticamente o seu consumo de matérias-primas (menos metais e menor aumento do consumo de energia), cujos preços não poderiam deixar de cair.

Para os países da região, as consequências seriam múltiplas, e quase todas negativas: aperto da pressão externa devido à contração do volume (menor demanda) e do valor (queda dos termos de troca) das exportações, acesso dificultado e mais caro aos capitais, devido ao aumento da aversão ao risco e à provável inversão das antecipações dos mercados e, *in fine*, demorada desaceleração do crescimento. Isso iria exacerbar as tensões sociais latentes na maioria dos países e poderia levar alguns governos à tentação de experimentar políticas econômicas “alternativas” ou radicais.

Uma queda no preço das *commodities* teria, contudo, alguns efeitos positivos, não só para os países que não as possuem e que devem importar a sua energia (países da América Central, República Dominicana, Cuba e Haiti), mas também para os próprios exportadores: uma queda iria frear ou acabaria com a deriva para o “modelo” venezuelano observada hoje em vários países. O fim da valorização das divisas resgataria a competitividade, além de trazer perspectivas de crescimento para as indústrias locais, que são, como vimos, mais do que a mineração ou o setor petrolífero exportadores pouco geradores de emprego, a chave da “convergência”, em longo prazo, da região com os países avançados.

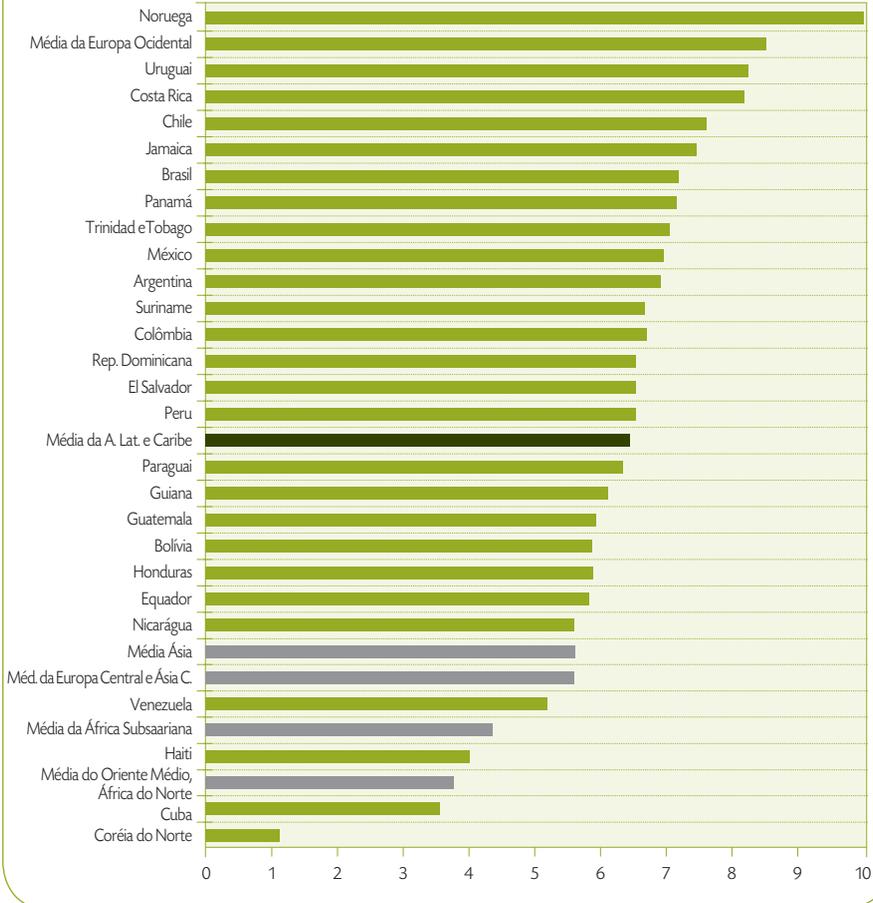
Risco político

Num continente em que muitos países tiveram, nas últimas décadas, regimes “fortes”, até ditaduras militares, e democracias parlamentares, não é possível concluir pela superioridade de uns ou outros em matéria de desempenho de crescimento. Os “melhores anos” do Brasil se confundem amplamente com a ditadura militar (1964-1985), e (qualquer consideração moral à parte) não se pode negar que as reformas econômicas implementadas, muitas vezes por via violenta, pelos governos de Pinochet, assentaram os alicerces do crescimento rápido da economia chilena. Já os resultados econômicos dos militares argentinos ou centro-americanos foram péssimos, salvo exceção.

De todo modo, não há mais na América Latina generais Alcazar ou Tapioca^[67]: a maioria dos governos atuais chegou ao poder por meio de eleições razoavelmente livres e abertas. No *Democracy Index 2012 da Economist Intelligence Unit* (EIU), 16 dos 24 países que formam o *ranking* da região (que inclui o Caribe) receberam, no indicador “processo eleitoral e pluralismo”, nota superior a oito. A imagem da América Latina “terra de revoluções” é, portanto, ultrapassada.

[67] Referência aos personagens de histórias em quadrinho: *A Orelha Quebrada* (1937) e *Tintim e os Pícaros* (1976).

Gráfico 22 “Democracy index” 2012 da EIU



Fonte: EIU (2013).

O “risco político” está em outro lugar. A natureza do regime político por si só não atrasa o crescimento e o desenvolvimento de um país, mas as ações das autoridades políticas podem consegui-lo. Elas podem, por exemplo, iniciar uma política econômica aventureira que acabará em crise e que levará vários anos para ser superada (como a crise da dívida de 1982), ou podem aplicar uma política econômica aparentemente ortodoxa, porém mal planejada ou mal executada (como a liberalização do setor financeiro, que gerou a crise mexicana de 1995). Podem ainda pecar pela inação, deixando a economia derivar para a monoexportação de *commodities* e para a

“doença holandesa” (o Venezuela, em longo prazo), ou mantendo estruturas econômicas ineficientes (por exemplo, monopólios públicos ou privados em setores nos quais seria saudável haver concorrência) ou estruturas sociais arcaicas (alguns países da América Central), ou descuidando além do tolerável da qualidade dos serviços públicos (o Chile do inverno de 2011, ou o Brasil de junho de 2013). As lides políticas podem também impedir ou atrasar de modo duradouro reformas que teriam um impacto positivo sobre o crescimento, como no setor petrolífero (no México) ou no sistema tributário (no Brasil).

Mais raramente, conflitos de natureza política prejudicam diretamente projetos ou setores. É, por exemplo, o caso de diversos projetos de mineração no Peru, travados ou atrasados pela oposição de comunidades indígenas, ou a “guerra da soja” entre o governo argentino e parte do mundo rural em abril-maio de 2008. Não é de surpreender que tais conflitos surjam nos setores “rentistas”^[68]. Em alguns casos, as tensões políticas evoluíram em verdadeiras guerras civis, que perturbaram gravemente a atividade econômica dos países envolvidos: na Colômbia, por um período muito longo, no Peru, nos anos 1980 e na América Central.

Não está excluída a possibilidade de que, até o fim da década, esse tipo de risco político se materialize em um ou mais países da região e freie o seu crescimento, quer afetando o potencial de crescimento (por exemplo, ao desestimular a poupança e o investimento), quer precipitando uma crise aguda. Tal risco não pode ser descartado, pois os fatores que o alimentam (desigualdades, rentismo, corrupção, descrédito dos políticos etc.) ainda estarão presentes, apesar de, no entanto, em declínio. Os conflitos mais violentos foram de fato aplacados (América Central, Peru) ou estão sendo resolvidos (Colômbia). A existência, em quase todos os países, de instituições e processos democráticos (que funcionam em graus diversos, é verdade) melhora a possibilidade de resolução negociada de eventuais conflitos. Até nos países cujas políticas econômicas parecem hoje as mais ineficientes – e que, em longo prazo, prejudicaram o crescimento médio da região (Venezuela e Argentina) – é mais provável que se adotem, nos próximos anos, políticas mais sustentáveis, que proporcionem um crescimento sem tantos solavancos. Em outros termos: parece-nos muito pouco provável a volta do General Alcazar em todos os grandes países da região.

[68] Os conflitos em torno da distribuição de rendas (petroleira, mineira, agrícola – inclusive a produção e o comércio de maconha e cocaína) são um dos principais fatores de risco político na América Latina. Ver Martin (2012a).

Conclusão

No fim das contas, que prognóstico podemos fazer? Os 4% de crescimento registrados desde 2003 podem ser sustentados até 2020?

Impõe-se uma primeira observação, meramente aritmética: o desempenho geral da região dependerá amplamente dos dois gigantes, Brasil e México, que sozinhos representam 62% (41% e 21%) do PIB regional, e que durante a última década registraram um crescimento mais baixo do que o restante da América Latina (3,9% e 2,6%, *versus* 5,9%). Ambos têm potencial para aceleração do crescimento, mas podemos ter dúvidas quanto à probabilidade de o Brasil concretizá-lo.

Voltando aos três componentes do crescimento analisados neste capítulo, podemos tirar as seguintes conclusões:

- a contribuição do fator “trabalho” será um pouco menos favorável que na última década. A população em idade ativa seguirá crescendo, porém mais vagarosamente, e o avanço da participação feminina no mercado de trabalho também seguirá aumentando, porém com menor intensidade na maioria dos países. No entanto, não acreditamos na existência de pressão sobre o fator “trabalho”: uma parte importante do ativo é subempregada, e a experiência passada mostrou que o crescimento econômico pode acelerar mesmo que o aumento do recurso em trabalho mingue. Uma última observação: neste quesito do fator “trabalho”, não há diferença muito significativa entre os países da região, com raras exceções (Haiti).
- a poupança e o investimento podem aumentar de modo significativo na maioria dos países, desde que o ambiente econômico se mantenha estável (assume-se aqui a não ocorrência de acidente político gravíssimo, como por exemplo uma guerra civil) e previsível. Insistimos sobre o ingrediente decisivo para estimular a poupança e o investimento: a confiança. Esta parece se fortalecer nos grandes países do litoral pacífico (Chile, Peru, Colômbia, México; neste último, na hipótese de que a segurança, no pior dos cenários, se mantenha no nível atual) e no Uruguai. Nos casos da Argentina e da Venezuela, uma visão imparcial leva à conclusão de que existe muito mais potencial de melhoria do que de deterioração. Resta o Brasil, com relação ao qual a incerteza é forte: o necessário incremento da poupança e do investimento exigirá um ajuste mais do que apenas marginal da política econômica e de sua execução... A pressão em prol dessa evolução ainda parece ser insuficiente^[69].

[69] Os acontecimentos de junho de 2013 poderiam, no entanto, acelerar o processo.

- avanços ainda são possíveis na produtividade, com duas condições:
 - de um lado, uma significativa melhoria do funcionamento dos sistemas educativos. Neste quesito, o problema não é tanto financeiro (embora sejam bem-vindos esforços nesse sentido) quanto de “management” do setor: opções orçamentárias (o ensino médio parece-nos ser uma prioridade^[70]), formação de professores, avaliação dos resultados... Embora a América Latina esteja longe dos demais países emergentes com nível de renda compatível, como a Turquia, a Europa oriental e o sudeste asiático, cabe frisar a existência de elementos alentadores, como a ambiciosa reforma do setor recém-votada no México;
 - de outro lado, uma “preservação” dos setores industriais. Rodrik (2011) demonstra, de modo convincente, que se trata do setor no qual a “convergência” (com os países avançados) da produtividade pode ser mais rápida (talvez se esqueça demais da agricultura e de alguns serviços), mas que os setores industriais perderam peso relativo em todos os países da região (menos no México do que nos demais), comprometendo a convergência em escala macroeconômica. Se o termo “preservação” não significar, é claro, fechamento e protecionismo, os países que dispõem de base industrial (Brasil, México, Argentina, Colômbia, e em menor medida Chile, Peru e até Venezuela) deverão, no entanto, encontrar os recursos (política industrial, tributária, de câmbio...) que permitirão que seu setor manufatureiro se desenvolva.

Por fim, cabe lembrar que a bonança das matérias-primas que beneficiou a região nos últimos dez anos não é extrapolável, o que com certeza se traduzirá em um aperto da pressão externa, mas também em taxas de câmbio mais favoráveis para o crescimento. Além disso, a região está longe de ser autônoma: uma crise prolongada nos países avançados terá um custo para ela, em termos de crescimento.

Portanto, a resposta é “sim”: o ritmo de crescimento médio registrado desde 2003 é sustentável até o fim da década. Os países andinos podem continuar crescendo entre 4,5% e 5,5%; a Argentina e a Venezuela, após um ajuste certamente dolorido, dispõem de recursos para manter um crescimento alto e o México pode restabelecer-se. A maior incerteza está relacionada ao Brasil, que tanto pode atingir um ritmo de cruzeiro de 5% como encolher para 1,5%-2%.

[70] Lembramos a nossa total falta de conhecimento pessoal na área educacional.

Bibliografia

CARDERO, M.E. & G. ESPINOSA (2012), *Empleo y empleo informal de hombres y mujeres*, INEGI.

CEPAL (2013), *Annuaire statistique 2012*.

EASTERLY, W. (2005), "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal" in AGHION, P. et S.L. DURLAUF (Eds), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier North-Holland.

EIU (2013), *Democracy index 2012*.

FMI (2013), *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere*, Washington, D.C.

KAUFMAN, D., A. KRAAY & P. ZOÍDO-LOBATÓN (1999), "Governance Matters", *Policy Research Working Paper No. 2196*, Banco Mundial, Washington, D.C.

LATINOBAROMETRO (2011), *Informe 2011*.

MARTIN, J.L. (2012a), « América Latina : un risque politique qui change de nature », *Éclairages Emergents* n° 21, Crédit Agricole.

MARTIN, J.L. (2012b), « Les émergents en 2020 : un nouveau monde ? », *Éclairages Émergents* n° 18, Crédit Agricole.

NORTH, D. (1991), "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 97-112.

OCDE (2009), *Latin America Economic Outlook 2010*.

PNUD (2013), *Rapport sur le développement humain 2013*.

RODRIG, D. (2011), "The Future of Economic Convergence", Harvard University.

SOLLOGOUB, T. (2012), « Le bel avenir du risque politique », *Éclairages Émergents* n° 19, Crédit Agricole.

SOSA, S., E. TSOUNTA & H.S. KIM (2013), "Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?", *Working Paper 13/109*, FMI, Washinton, D.C.

WILLIAMSON, J. (1990), «What Washington Means by Policy Reform» in WILLIAMSON, J. (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics.

1.4. Demografia, pobreza e desigualdades

María EUGENIA COSÍO-ZAVALA

Resumo

Depois de ter sido historicamente despovoada com a chegada dos europeus a partir de 1492, devido às epidemias e às guerras, a América Latina acolheu fluxos de migração muito importantes no século 19. Ela conheceu então uma explosão demográfica consecutiva à queda da mortalidade, a partir de 1930. A diminuição da fecundidade observada na segunda metade do século 20, por sua vez, permitiu reduzir as taxas de crescimento populacional anuais para 1,15% (2005-2010).

Não há uma, e sim várias transições demográficas que colocam as populações em situações muito diferentes, desde países como a Argentina, Cuba e o Uruguai, cujo crescimento é fraco, até países como a Bolívia (3,5 filhos por mulher) ou a Guatemala (4,2 filhos por mulher), ainda em pleno crescimento demográfico. Por conseguinte, o bem-estar social e a pobreza afetam essas populações de forma muito diferenciada. Os países de baixo crescimento e baixa fecundidade conhecem o envelhecimento de sua população; os de forte crescimento e forte fecundidade ainda estão na fase de rejuvenescimento de sua população.

A razão de dependência, após ter aumentado durante a fase de queda da mortalidade (rejuvenescimento da população), passou a diminuir rapidamente durante a fase de redução da fecundidade (envelhecimento). Fala-se, a esse respeito, de “dividendo demográfico”, ou seja, de um período de duração limitada durante o qual as populações dependentes diminuem em relação às populações em idade ativa. Essa razão, entretanto, aumentará a partir de 2030, durante a fase final de envelhecimento.

As transições demográficas têm, portanto, uma grande importância em termos de crescimento e de estrutura da população. Trata-se de um fenômeno universal e inelutável com fortes consequências econômicas e sociais, mesmo que os países latino-americanos se caracterizem por uma forte heterogeneidade de situações demográficas.

A América Latina é o continente com maiores desigualdades do mundo, com 167 milhões de pobres e 66 milhões de indigentes em 2012. No entanto, as taxas de pobreza e de indigência diminuíram desde 2002, para se fixarem em 29,4% e 11,5%, respectivamente, em 2012. Essas melhorias se devem a um crescimento econômico sustentado durante o período 2002-2012 – interrompido apenas em 2009 – e aos progressos verificados na distribuição das riquezas. O aumento da oferta de emprego

a partir de 2002, assim como as medidas de combate à pobreza, deram seus frutos, portanto. Todavia, a distribuição da renda permanece profundamente desigual e a maioria da população pertence a “classes médias” situadas acima da linha de pobreza^[71], porém ainda muito frágeis, como mostrou a triste experiência da crise econômica dos anos 1980, com o crescimento sensível da proporção de pobres. Isso é mais verdadeiro ainda para os grupos da população mais vulneráveis, como indígenas e afrodescendentes.

Ao fazer o balanço das políticas demográficas na América Latina, constata-se que a diminuição da fecundidade ocorreu em um tempo muito curto e com um ritmo excepcional. Ela gerou o “dividendo demográfico” que permitiu reduzir as taxas de pobreza. Desse ponto de vista, portanto, essas políticas são um sucesso, mesmo que outros fatores tenham contribuído para o fenômeno. Após a conferência do Cairo^[72] (1994), as políticas demográficas foram redefinidas para focalizar o bem-estar da população, a igualdade de gêneros e os direitos humanos. É de se esperar que a importância das questões demográficas seja enfim plenamente reconhecida e que elas sejam integradas ao desenvolvimento econômico e social.

1.4.1. O passado histórico da população: despovoamento e fluxo de imigração

Os índios da América, originários da Ásia, se instalaram progressivamente em todo o continente, particularmente nos planaltos andinos e nos da América Central, há mais de 11 mil anos. Grandes civilizações agrárias se desenvolveram, com um povoamento relativamente importante. No entanto, é impossível saber qual era o efetivo da população americana em 1492, no momento da chegada de Cristóvão Colombo, por falta de fontes de dados. Esse assunto é extremamente polêmico, pois as estimativas variam de 13 milhões para Rosenblat (1954) a 100 milhões segundo Cook e Borah (1960)^[73]. De qualquer forma, a queda demográfica a partir da colonização foi terrível, mesmo que não possamos quantificá-la com precisão. A população dos índios foi fortemente reduzida devido a doenças, guerras e trabalhos forçados, sendo necessário esperar o século 17 para que o crescimento demográfico natural voltasse a ser positivo^[74].

[71] A linha de pobreza monetária, na moeda de cada país, é calculada pela CEPAL com base no custo de uma cesta de bens e serviços necessários à sobrevivência das famílias.

[72] III Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento, organizada pela ONU em 1994 no Cairo (Egito).

[73] Para maiores informações, ver Cosío-Zavala (1998). Ver também o livro de Livi-Bacci (2006).

[74] O crescimento natural é a diferença entre os nascimentos e os falecimentos.

Em 1570, a população da América Latina atingia 11 milhões de habitantes. Para suprir a falta de população, cerca de 15 milhões de escravos africanos foram trazidos entre o fim do século 16 e o fim do século 19. Em 1825, Alexander von Humboldt ^[75] contava 23 milhões de habitantes na América Latina, em sua maioria negros, mestiços, mulatos e crioulos ^[76]. Na época, uma minoria da população (36%) ainda era chamada de “índios”. Para preencher o vazio populacional, houve também, no século 19, grandes fluxos de imigração europeia: de 1800 a 1957, 30 milhões de imigrantes vindos da Europa se instalaram sobretudo na Argentina, no Brasil e em Cuba, e 52 milhões, na América do Norte ^[77]. Em 1900, a população da América Latina atingia 63 milhões de habitantes, número inferior à população dos Estados Unidos (76 milhões), embora houvesse sido superior no século anterior (23 milhões e 11 milhões, respectivamente). Seria preciso esperar o ano de 1950 para que a população latino-americana ultrapassasse novamente a dos Estados Unidos (com 166 milhões e 158 milhões, respectivamente), numa inversão definitiva dos equilíbrios demográficos.

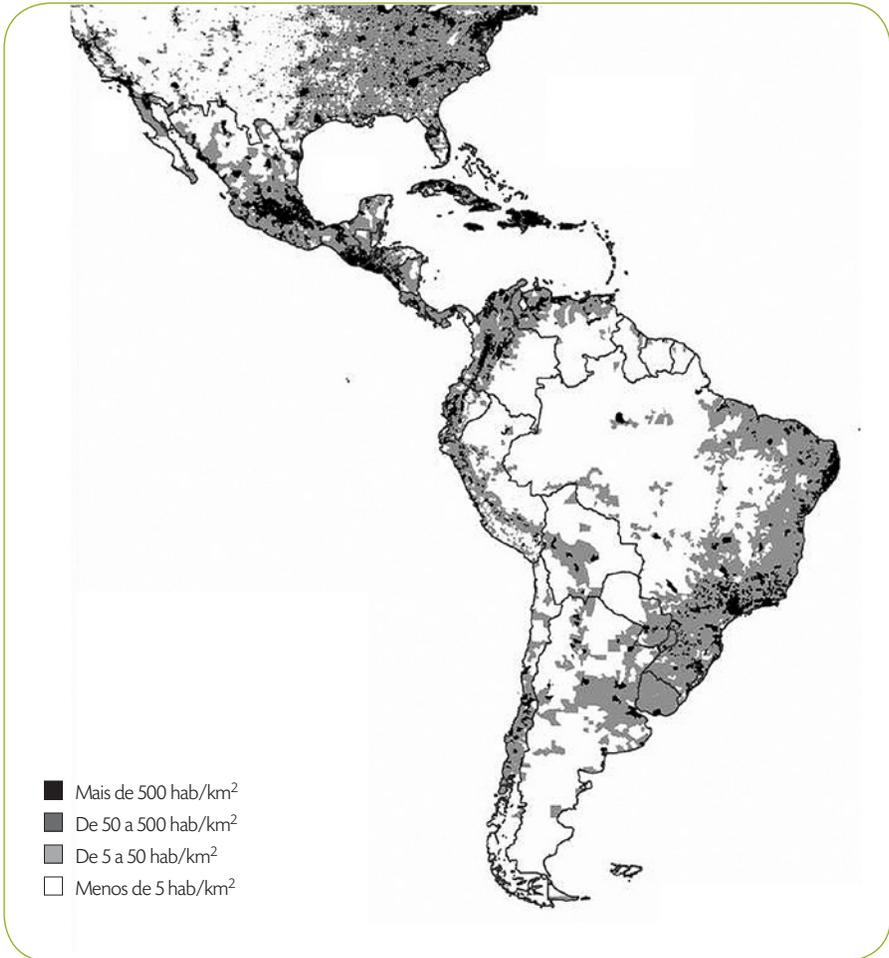
Durante o período colonial, o povoamento se concentrou no litoral, perto dos portos, das plantações, das minas, ou nas capitais administrativas, muitas vezes antigas cidades pré-coloniais. Essas modalidades de povoamento ainda prevalecem hoje: as zonas mais povoadas costumam ser as litorâneas ou as das antigas capitais (ver Mapa 1).

[75] Alexander von Humboldt, explorador alemão, percorreu as Américas, de sul a norte, durante cinco anos a partir de 1799. Suas observações científicas incluíam estimativas demográficas dos países visitados, que são as primeiras contagens do início do século 19.

[76] Os mestiços são descendentes de pais índios e europeus; os mulatos, de pais negros e europeus. Os crioulos, por sua vez, são de ascendência europeia nascidos em solo americano

[77] Todas essas evoluções são pormenorizadas em Cosío-Zavala (*ibid.*). Ver também Sanchez-Albornoz (1994).

Mapa 1 Densidades populacionais



Fonte: Velut (2005) a partir de www.sedac.ciesin.columbia.edu/plue/gpw

Ao contrário da antiga ideia de uma América Latina vazia, o século 20 conheceu um crescimento acelerado da população e uma urbanização que acentuaram os desequilíbrios do povoamento e as desigualdades socioeconômicas.

1.4.2. As mudanças demográficas

A partir de 1950, a população latino-americana aumentou muito: de 63 milhões de habitantes em 1900, ela atingiu 565 milhões em 2013 (Tabela 1), ou seja, nove vezes mais. Se em 1930 a proporção da população latino-americana na população mundial era de 3%, ela representava 6,5% em 1950 e 8,5% em 2010, registrando, portanto, um crescimento demográfico mais elevado que a média global (Cosío-Zavala, 1998; Nações Unidas, 2011).

A América Latina inclui países muito povoados (como o Brasil), mas também registra populações muito reduzidas, especialmente na América Central (como a de Belize) e no Caribe. Cerca de três quartos (72%) da população do subcontinente latino-americano estão concentrados em quatro países: Argentina, Brasil, Colômbia e México, sendo que 87% da população da América do Sul (que não inclui o México, país da América do Norte) estão em cinco países: Argentina, Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela (Tabela 1).

Tabela 1 América Latina: população e renda per capita em 2013, e densidade populacional em 2010

	Indicadores		
	População (x mil)	Renda nacional bruta por habitante p.p.a*	Densidade média (hab./km ²)
Argentina	41 480	14 090	15
Belize	331	5 990	14
Bolívia	10 412	4 250	9
Brasil	199 953	10 160	23
Chile	17 563	13 420	23
Colômbia	48 153	8 600	41
Costa Rica	4 854	10 930	91
Equador	15 058	8 100	51
El Salvador	6 313	6 420	294
Guatemala	15 531	4 570	132
Honduras	8 075	3 710	68
México	117 431	14 020	58
Nicarágua	6 047	2 540	45
Panamá	3 677	12 180	47
Paraguai	6 797	4 430	16
Peru	30 100	8 120	23
Uruguai	3 405	12 900	19
Venezuela	30 330	12 220	32
Total	565 510	-	29

* PPA: em paridade de poder aquisitivo.

Fontes: INED (2011) e Nações Unidas (2011).

As transições demográficas

Já no fim do século 19, sobretudo a começar de 1930, a mortalidade começou a diminuir em todos os países. A partir de 1970, foi a fecundidade que diminuiu muito rápido. No entanto, no subcontinente latino-americano, é grande a diversidade de situações demográficas, em ligação estreita com as condições socioeconômicas. De forma geral, embora em períodos diferentes, as transições demográficas são ao mesmo tempo tardias e extremamente rápidas em todos os países. Graças aos progressos médicos e sanitários, já no início do século 20, a mortalidade diminuiu precocemente

na Argentina, em Cuba e no Uruguai, países de forte imigração europeia. Na sequência, a partir de 1930, a mortalidade caiu no resto da América Latina. Por consequência, o crescimento demográfico se acelerou durante três ou quatro décadas, antes que a fecundidade caísse também a partir dos anos 1960 (Cosío-Zavala, 1998).

As modalidades das transições da mortalidade separam os países latino-americanos em quatro grupos:

- o primeiro grupo (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai) possui uma esperança de vida de cerca de 80 anos ao nascer (2005-2010) entre as mulheres. É o grupo das transições avançadas;
- o segundo (Brasil, Colômbia, Equador, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Salvador e Venezuela), com mais de 75 anos de esperança de vida entre as mulheres (2005-2010), é o das transições médias;
- com cerca de 74 anos de esperança de vida (2005-2010) entre as mulheres, o terceiro grupo (Guatemala, Honduras, Paraguai) é o das transições em via de aceleração;
- por fim, Haiti e Bolívia, com menos de 70 anos de esperança de vida feminina (2005-2010), começaram a ver sua mortalidade diminuir. A mortalidade infantil, no entanto, permanece bastante elevada^[78] (Tabela 2).

[78] Com 63 mortes de crianças menores de um ano para 1.000 nascimentos no Haiti e 46 na Bolívia (Tabela 2).

Tabela 2 Esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil, 2005-2010

	Juntos	Homens	Mulheres	Mortalidade infantil *
América Latina	73,4	70,2	76,7	21,7
Argentina	75,3	71,5	79,1	13,4
Bolívia	65,6	63,4	67,7	45,6
Brasil	72,2	68,7	75,9	23,5
Chile	78,6	75,5	81,7	7,2
Colômbia	72,9	69,2	76,7	19,1
Costa Rica	78,9	76,5	81,4	9,9
Cuba	78,5	76,6	80,5	5,1
Equador	75,0	72,1	78,1	21,1
El Salvador	71,4	66,6	76,1	21,5
Guatemala	70,3	66,7	73,8	30,1
Haiti	61,0	59,9	62,0	63,1
Honduras	72,1	69,7	74,5	28,1
México	76,2	73,7	78,6	16,7
Nicarágua	73,0	69,9	76,1	21,5
Panamá	75,5	73,0	78,2	18,2
Paraguai	71,7	69,7	73,9	32,0
Peru	73,2	70,6	75,9	21,2
Rep. Dominicana	72,5	69,9	75,4	29,6
Uruguai	76,4	72,7	79,9	13,1
Venezuela	73,7	70,8	76,8	17,0

* Falecimentos de crianças menores de um ano por 1000 nascidos vivos.

Fonte: Nações Unidas (2011).

Após três quartos de século de queda da mortalidade, as diferenças regionais se cristalizaram em função dos ritmos de diminuição da fecundidade. No Cone Sul (Argentina e Uruguai) e em Cuba, a fecundidade já era baixa no fim do século 19. No fim da década de 50, os métodos modernos de regulação dos nascimentos foram amplamente difundidos no continente, a começar pelo Chile e pela Costa Rica. Entre 1960 e 1985, a fecundidade baixou rapidamente na maioria dos países da região: Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, República Dominicana, El Salvador e Venezuela. Ainda, alguns países da América Central (Guatemala, Honduras, Nicarágua), bem como a Bolívia, o Haiti e o Paraguai, registraram na mesma época apenas uma pequena diminuição da fecundidade (Tabela 3).

No período 2005-2010, a fecundidade total é estimada em 2,3 filhos por mulher para todo o subcontinente sul-americano^[79]. Apenas quatro países, entre os mais pobres, mantêm taxas de fecundidade total superiores a 3,0 filhos por mulher: Honduras (3,3), Haiti e Bolívia (3,5) e Guatemala (4,2) (Tabela 3).

Tabela 3 Taxa de fecundidade total, 1960-2010

	1960-1965	1970-1975	1985-1990	1995-2000	2000-2005	2005-2010	Baixa 1960-1985 em %
Países andinos							
Bolívia	6,6	6,5	5,0	4,3	4,0	3,5	24,2
Colômbia	6,8	5,0	3,2	2,8	2,6	2,5	52,9
Chile	5,4	3,6	2,7	2,2	2,0	1,9	50,0
Equador	6,7	6,0	4,0	3,1	2,8	2,6	40,2
Peru	6,9	6,0	4,1	3,2	2,9	2,6	40,5
Venezuela	6,7	4,9	3,6	2,9	2,7	2,5	46,3
Países atlânticos							
Argentina	3,1	3,1	3,0	2,6	2,4	2,3	3,2
Brasil	6,2	4,7	3,1	2,5	2,3	1,9	50,0
Paraguai	6,6	5,7	4,9	4,2	3,8	3,1	25,8
Uruguai	2,9	3,0	2,5	2,4	2,3	2,1	13,8
América Central							
Costa Rica	7,2	4,3	3,4	2,6	2,3	1,9	52,8
El Salvador	6,8	6,1	3,9	3,2	2,9	2,3	42,6
Guatemala	6,5	6,2	5,7	5,0	4,6	4,2	12,3
Honduras	7,4	7,1	5,4	4,3	3,7	3,3	27,0
Nicarágua	7,3	6,8	5,2	3,9	3,3	2,8	28,8
Panamá	5,9	4,9	3,2	2,8	2,7	2,6	45,8
México e Caribe							
Cuba	4,7	3,5	1,8	1,6	1,6	1,5	61,7
Haiti	6,3	5,8	5,9	4,4	4,0	3,5	6,3
México	6,8	6,5	3,6	2,8	2,5	2,4	47,0
Rep. Dominicana	7,3	5,6	3,6	2,9	2,7	2,7	50,7

Fonte: Nações Unidas (2011).

[79] Trata-se de toda a América Latina e do Caribe, no sentido da CEPALC.

Cinco modelos de transições da fecundidade dividem a América Latina (Schkolnik, 2004):

- uma transição muito avançada em Cuba (1,5 crianças por mulher em 2005-2010);
- uma transição avançada na Argentina, no Brasil, no Chile, na Costa Rica e no Uruguai (entre 1,9 e 2,3 crianças por mulher em 2005-2010);
- uma transição em plena evolução – o modelo majoritário – na Colômbia, no Equador, no México, no Panamá, no Peru, na República Dominicana, em El Salvador e na Venezuela (entre 2,3 e 2,6 crianças por mulher em 2005-2010);
- uma transição moderada em Honduras, na Nicarágua e no Paraguai (de 2,8 a 3,3 crianças por mulher em 2005-2010);
- uma transição principiante na Bolívia, na Guatemala e no Haiti (entre 3,5 e 4,2 crianças por mulher em 2005-2010).

A pílula, o DIU e, sobretudo, a esterilização feminina são os principais métodos de contracepção utilizados. Embora ilegal em quase todos os países – salvo em Cuba desde 1965 e no Uruguai desde 2012^[80] –, o aborto é amplamente praticado^[81]. Além disso, *o apoio oficial às ações de planejamento familiar na maioria dos países favoreceu o desenvolvimento e o uso de métodos contraceptivos modernos em categorias sociais que não limitariam seus nascimentos se os programas não existissem* (Cosío-Zavala, 1998, p. 70).

A Tabela 4 apresenta uma classificação dos países segundo os grupos de transição da mortalidade e de transição da fecundidade. Observa-se uma forte correlação entre as duas classificações..

[80] O Uruguai votou uma lei em 2012 para legalizar o aborto. Em junho de 2013, uma iniciativa submetida a voto para organizar um referendo contra a lei não foi validada por falta de votos.

[81] Na ausência de números exatos, estima-se que, todos os anos, cerca de 4 milhões de mulheres abortem na região (OMS, 2004).

Tabela 4 Países da América Latina classificados segundo as situações das transições da mortalidade e da fecundidade

Transições da Mortalidade	Transições da fecundidade				
	Muito avançada	Avançada	Majoritária	Moderada	Principiante
Avançada	Cuba	Argentina			
		Chile			
		Costa Rica			
		Uruguai			
Média		Brasil	Colômbia	Nicarágua	
			Equador		
			México		
			Panamá		
			Peru		
			Rep. Dominicana		
			El Salvador		
			Venezuela		
Em curso				Honduras	Guatemala
				Paraguai	
Inicial					Haiti
					Bolívia

Fonte: Estimativas do autor com base nas Tabelas 2 e 3.

Os cinco grupos de transições da fecundidade estão em forte sintonia com as situações socioeconômicas nacionais, notadamente com os níveis de pobreza e as desigualdades sociais. Dessa forma, as transições “avançadas” foram precoces nos países de imigração europeia e de forte crescimento econômico; as transições “médias” ocorreram em países que conheceram um forte crescimento, tanto demográfico como econômico, no decorrer do século 20; e as transições “moderadas e principiantes” foram registradas nos países mais pobres.

Observam-se ainda, dentro de cada país, diferença entre as transições demográficas avançadas das categorias sociais mais favorecidas, mais escolarizadas, mais urbanizadas, e as transições atrasadas das categorias mais pobres, especialmente das populações indígenas. Lembremo-nos que, de 1960 a 1975, a correlação entre o crescimento econômico e o crescimento demográfico era positiva, tornando-se negativa a partir

dos anos 1975-1980 (Blanchet, 1999). Por conseguinte, nos países em que certos grupos sociais conservaram uma fecundidade elevada depois desse período e onde houve um forte crescimento demográfico, o aumento rápido da população teve consequências negativas sobre suas condições socioeconômicas, aprofundando a diferença entre os grupos sociais que limitaram sua fecundidade e os que não o fizeram.

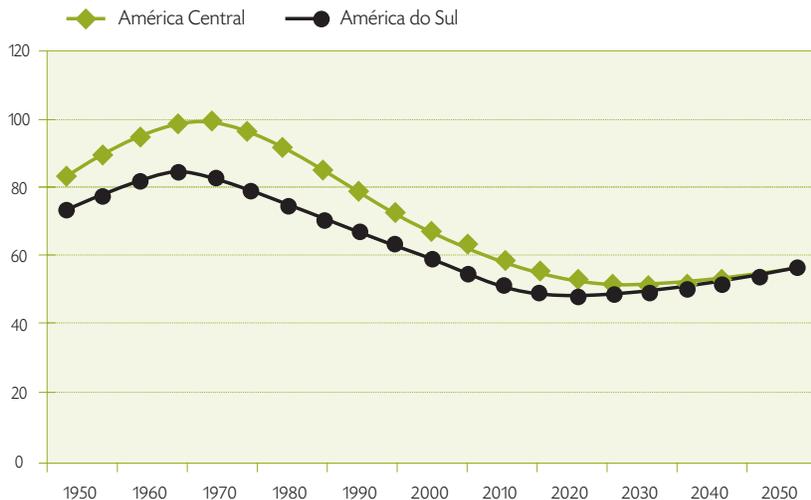
Não é apenas entre países, portanto, que vários modelos demográficos podem ser identificados, mas também entre as camadas das sociedades. As diferenças entre os ritmos das transições demográficas separaram as populações e grupos diferenciados, o que tem consequências sobre sua evolução atual e sobre seus efetivos (crescimento demográfico, mortalidade, fecundidade), como também sobre suas tendências demográficas futuras, especialmente no que tange ao envelhecimento.

O envelhecimento da população e o dividendo demográfico

As transições demográficas na América Latina tiveram repercussões importantes na divisão da população em classes etárias. Em um primeiro momento, a queda da mortalidade provocou o aumento do grupo de menores de 15 anos, rejuvenescendo a população. Na sequência, a queda da fecundidade fez diminuir rapidamente a proporção de 0/14 anos. Como o percentual de idosos ainda é reduzido (menos de 10%, nível que só será atingido em 2025), a proporção de adultos entre 15 e 59 anos foi a que mais aumentou. No entanto, em 2010, já são mais de 40 milhões os latino-americanos maiores de 65 anos; esse número quase dobrou em 20 anos (21 milhões em 1990), e deverá dobrar novamente até 2030 (86 milhões). As previsões para 2050 são de 150 milhões de pessoas de mais de 65 anos de idade, ou seja, quase um quinto da população (Nações Unidas, 2011).

Gráfico 1 Razão de dependência

A razão de dependência é a razão entre o efetivo da população "dependente" (isto é, de jovens menores de 15 anos e idosos maiores de 60 anos) e o efetivo da população em idade ativa (15-59 anos).



Fonte: Nações Unidas (2011).

A razão de dependência, depois de ter aumentado durante a fase de queda da mortalidade (rejuvenescimento da população), diminuiu rapidamente durante a fase de redução da fecundidade (Gráfico 1). Fala-se, a esse respeito, de dividendo demográfico: um período de duração limitada durante o qual as populações dependentes diminuem em relação às populações ativas. Essa razão aumentará de forma definitiva a partir de 2030, durante a fase final de envelhecimento.

A Tabela 5 mostra o tempo necessário para que a razão de dependência passe do máximo ao mínimo: de 76 anos no Paraguai a 17 anos em Cuba. Alguns países já encerraram esse período de dividendo demográfico (Cuba, desde 1991), outros demorarão várias décadas (como a Guatemala, em 2050). De qualquer forma, o dividendo demográfico contribuiu para a redução da pobreza, especialmente nos anos 1990-2002, período no qual a renda familiar proveniente do trabalho aumentou regularmente, devido à diminuição das razões de dependência, à redução do tamanho médio das famílias e à diminuição da fecundidade.

Os efeitos do dividendo demográfico são menos significativos em 2002-2008, quando a fecundidade não mais diminuiu tanto. Consequentemente, as taxas de pobreza são cada vez mais influenciadas pelas taxas de emprego e pela renda das pessoas ativas nas famílias. O dividendo demográfico, que a CEPAL menciona como um dos “motores de combate” à pobreza (com o crescimento econômico e os gastos sociais, ver CEPAL, 2009), se esvanece na medida do envelhecimento inelutável da população latino-americana, passando a proporção de pessoas com mais de 60 anos de 6% entre 1950 e 1975 a 8% em 2000, a 10% em 2010 e a 25% em 2050 (Nações Unidas, 2011).

Tabela 5 Anos de início e fim da redução das razões de dependência

	Ano de valor máximo	Ano de valor mínimo
Argentina	1989	2032
Bolívia	1974	2041
Brasil	1964	2007
Chile	1966	2011
Colômbia	1965	2017
Costa Rica	1965	2014
Cuba	1974	1991
El Salvador	1968	2028
Guatemala	1988	2050
Haiti	1970	2039
Honduras	1972	2040
México	1966	2022
Nicarágua	1965	2035
Panamá	1968	2020
Paraguai	1962	2038
Peru	1967	2017
República Dominicana	1965	2027
Venezuela	1966	2020

Fonte: Centro Latino-Americano de Demografia – CELADE (2007).

1.4.3. A pobreza e as desigualdades

A América Latina é o continente com maiores desigualdades socioeconômicas do mundo, como mostraram as comparações efetuadas desde 1985 com os índices de Gini da Ásia, da África Subsaariana e do Norte, da Europa Central e Oriental, da Comunidade de Estados Independentes e do Oriente Médio (FMI, 2007). Em 2008, a taxa de pobreza^[82] atingia 33%, ou seja, 11 pontos percentuais a menos do que em 2002. A alta do preço dos alimentos, pelo contrário, fez aumentar a taxa de indigentes, em 2008, até 12,9% (contra 12,6% em 2007), embora ela tivesse diminuído em um terço em relação a 2002 (19,3%). Em 2012, as taxas de pobreza e de indigência se estabeleceram, respectivamente, em 28,8% e 11,4% (CEPAL, 2012).

As melhorias constatadas no período 2002-2008 resultam do crescimento econômico sustentado durante esse período e dos progressos realizados na distribuição das riquezas. Essa tendência se manteve entre 2008 e 2012, apesar do arrefecimento do crescimento em 2009. O número de pobres e indigentes na América Latina era estimado, em 2012, em 167 milhões e 66 milhões, respectivamente, ou seja, 34 e 31 milhões a menos do que em 2002. Essa evolução para baixo marca uma ruptura com as décadas anteriores: no período 1980-2002, os efetivos de pobres e indigentes somente aumentavam. As medidas de luta contra a pobreza deram frutos, e não foram postas em questão pela crise econômica recente (CEPAL, *ibid.*).

Tabela 6 Indicadores de pobreza e de indigência (em % da população) em 2002, 2008 e 2011

América Latina	Percentual de pobres			Percentual de indigentes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
2002	43,9	38,3	62,4	19,3	13,4	38,4
2008	33,5	27,7	55,0	12,9	8,1	31,0
2011	29,4	24,2	49,8	11,5	7,2	28,8
Variação 2002-2011 (em %)	33	37	20	40	46	25

Fonte: CEPAL (2012).

[82] A taxa de pobreza é a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza, ou seja, abaixo da renda necessária para satisfazer as necessidades essenciais. A taxa de indigência considera apenas a satisfação das necessidades alimentares.

Em 2011, a pobreza nas zonas rurais (49,8%) representava mais que o dobro da pobreza urbana (24,2%) e a indigência na área rural apresentava-se quatro vezes maior (28,8%) que a indigência nas cidades (7,2%). Portanto, são as populações rurais que mais sofrem de pobreza extrema. Todavia, considerando a urbanização elevada da população latino-americana, 66% dos pobres vivem na cidade, enquanto antes de 1980 a população pobre era essencialmente rural. No entanto, a pobreza rural diminuiu mais lentamente que a das cidades, com uma queda de 20% e 37%, respectivamente, entre 2002 e 2011, para as taxas de pobreza rural e urbana, e uma redução de 25% e 46%, respectivamente, para as taxas de indigência rural e urbana (Tabela 6).

Os países latino-americanos são afetados de forma diferente pela pobreza e pela indigência, portanto. Os níveis mais baixos são registrados no Chile e no Uruguai, seguidos pela Argentina, o Brasil, a Costa Rica, o Panamá, o Peru e a Venezuela, com taxas inferiores ou iguais à média do subcontinente. A Bolívia, a Colômbia, o Equador, o México, a República Dominicana e El Salvador registram taxas de pobreza em valores entre 34% e 46%. a Guatemala, Honduras, a Nicarágua e o Paraguai estão em 50% ou mais de pobreza e em mais de 28% de indigência (Tabela 7).

Tabela 7 Indicadores de pobreza e de indigência
(em % da população) em 2011

	Indicadores de pobreza (%)	Indicadores de indigência (%)
América Latina	29,4	11,5
Argentina*	21,0	7,2
Bolívia**	42,4	22,4
Brasil	20,9	6,1
Chile	11,0	3,1
Colômbia	34,2	10,6
Costa Rica	18,8	7,3
Equador	35,4	13,9
El Salvador***	46,6	16,7
Guatemala****	54,8	29,1
Honduras***	67,4	42,8
México***	36,3	13,3
Nicarágua**	58,3	29,5
Panamá	25,3	12,4
Peru	27,8	6,3
Paraguai	49,6	28
República Dominicana	42,2	20,3
Uruguai	6,5	1,1
Venezuela	29,5	11,5

Anos: *2006, **2009, ***2010, ****2005

Fonte: CEPAL (2012).

Entre 2010 e 2011, progressos significativos foram observados em sete países: no Paraguai (-5,2 pontos), no Equador (-3,7 pontos), no Peru (-3,5 pontos), na Colômbia (-3,1 pontos), na Argentina (-2,9 pontos), no Brasil (-2,0 pontos por ano entre 2009 e 2011) e no Uruguai (-1,9 ponto). A redução da indigência também é notável nesses países. Na Venezuela, entretanto, as taxas de pobreza e de indigência aumentaram 1,7 e 1,0 pontos, respectivamente, e não houve mudanças significativas no Chile, na Costa Rica, no Panamá e na República Dominicana (CEPAL, *ibid.*, p. 19).

De forma geral, em 2012 a América Latina progrediu bastante na via do primeiro dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD) – a redução da pobreza extrema pela metade entre 1990 e 2015 –, sendo que a taxa de 11,4% está a 0,1% do objetivo fixado (11,3%). O Brasil e o Chile ultrapassaram o objetivo há vários anos, assim como o Peru, em 2008. A Costa Rica, o Equador e o México, por seu lado, progrediram mais rápido que a média, enquanto os esforços permanecem insuficientes em todos os outros países.

Apesar dos progressos, a distribuição da renda continua profundamente desigual: 40% das famílias mais pobres recebem 15% da renda total, enquanto os 10% mais ricos possuem, em média, 32% da renda total (CEPAL, 2012). Entre esses dois extremos, a maioria da população é situada em “classes médias” muito heterogêneas em termos de condições de vida: embora recebam rendas que os situam acima da linha de pobreza, eles estão muito longe dos dois decis mais elevados. Essa vulnerabilidade das classes médias pôde ser observada à luz da crise dos anos 1980: as taxas de pobreza subiram oito pontos em toda a América Latina (passando de 40,5% em 1980 para 48,3% em 1990, no auge da crise) e só 25 anos mais tarde, em 2005, reencontraram seu nível de 1980. Da mesma forma, foram necessários 14 anos para que o PIB *per capita* voltasse ao nível de 1980, em 1994 (CELADE, 2010).

A partir de 2002, graças ao período de forte crescimento econômico, os índices de Gini registraram, em média, uma redução de pelo menos 1% por ano até 2011, o que significa uma diminuição das desigualdades da distribuição de renda. Os países que conheceram as diminuições mais importantes, com taxas de redução do índice de Gini superiores a 2%, são a Argentina, a Bolívia, a Nicarágua e a Venezuela. O Brasil, a Colômbia, a Guatemala, Honduras, a República Dominicana e o Paraguai são os países com maiores desigualdades; a Venezuela e o Uruguai, os com menores desigualdades (Tabela 8).

Tabela 8 Índices de Gini (2002 e 2011)

O ano das pesquisas varia segundo os países. 2002 corresponde à data mais próxima entre 2000 e 2002; 2011 é a data mais próxima entre 2005 e 2011.

	Índices de Gini	
	2002	2011
Argentina	0,578	0,492
Bolívia*	0,614	0,580
Brasil	0,639	0,559
Colômbia	0,569	0,545
Chile	0,564	0,516
Costa Rica	0,488	0,503
El Salvador**	0,525	0,454
Equador	0,513	0,434
Guatemala***	0,542	0,585
Honduras**	0,588	0,567
México**	0,514	0,481
Nicarágua****	0,579	0,478
Panamá	0,567	0,531
Paraguai	0,570	0,546
Peru	0,525	0,452
República Dominicana	0,537	0,558
Uruguai	0,455	0,402
Venezuela	0,500	0,397

Anos: *2009, **2010, ***2006, ****2005

Fonte: CEPAL (2012).

Entre os grupos mais vulneráveis foram identificados as crianças menores de 15 anos, as mulheres e os grupos étnicos minoritários (indígenas, afrodescendentes). Os menores de 17 anos representam quase a metade dos pobres: 51% dos indigentes e 45% dos pobres não indigentes. Da mesma forma, os grupos étnicos (indígenas e afrodescendentes) são de 1,2 a 3,4 vezes mais pobres que o resto da população, e essa proporção aumenta em todos os países, menos no Brasil (CEPAL, 2009).

Os censos realizados pelo CELADE no ano 2000 de forma coordenada em 15 países permitiram estimar os efetivos dos grupos indígenas, que atingem, no total, cerca de 30 milhões de indivíduos (Tabela 9) e são, de maneira geral, os mais pobres e os mais excluídos. As perguntas introduzidas na rodada de censos de 2000 sobre a autodefinição étnica^[83] dão estimativas mais elevadas do que o critério de língua falada utilizado antes como critério único.

Os censos de 2010 dão números mais recentes sobre a população indígena, que ainda não estão disponíveis a não ser em alguns países^[84], como na Argentina (955.032)^[85], no Brasil (817.000), no Chile (1.369.533), no Equador (1.100.000) e no México (15.703.474)^[86]. O aumento considerável de alguns números entre os censos de 2000 e 2010 (no Brasil, no Chile e no México, especialmente) se explica, ao mesmo tempo, por taxas de crescimento natural elevadas (forte fecundidade dos indígenas) e por modificações na forma de contá-los, muito diferente entre os dois censos, no intuito de obter contagens mais amplas e precisas – mas que ainda é objeto de discussões e não é consensual (CELADE, 2011 ; Mikkelsen, 2013).

[83] Ao responder às perguntas do censo, a pessoa se identifica ela mesma como indígena ou não indígena.

[84] Dados (exceto para a Argentina) extraídos da obra de Mikkelsen (2013), que é uma compilação internacional.

[85] <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-197566-2012-06-30.html>. Consultado em 06.08.2013.

[86] Esse número é obtido pela soma dos 6.695.228 indígenas maiores de 5 anos que falam uma língua indígena e das crianças de 0 a 4 anos que vivem nas 9.008.246 famílias cujo chefe de família fala uma língua indígena.

Tabela 9 Efetivo e percentual da população indígena
Censos nacionais dos anos 2000

	Efetivo	Percentual
Peru	8 500 000	32,0
México	6 101 632	6,5
Bolívia	5 008 997	62,2
Guatemala	4 610 440	41,0
Colômbia	892 631	2,0
Equador	830 418	6,8
Brasil	734 128	0,4
Chile	692 192	4,6
Venezuela	506 341	2,3
Nicarágua	443 847	8,6
Honduras	427 943	7,0
Argentina	402 921	1,1
Panamá	285 229	10,1
Paraguai	88 529	1,7
Costa Rica	63 876	1,7
Juntos	29 589 124	-

Fonte: CELADE (2013) com base nos censos populacionais, segundo o critério de autodefinição étnica.

1.4.4. As políticas demográficas

A implementação de políticas demográficas foi proposta aos governos no âmbito do Plano de Ação Mundial sobre a População, durante a conferência de Bucareste, em 1974 (Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a População). Essa conferência se inspirava nas reflexões dos economistas malthusianos sobre as relações negativas entre população e desenvolvimento, as quais eram refutadas pelos natalistas e pelos otimistas. Ela permitiu abrir debates acalorados, em um período em que nem todos os países haviam aderido ao Plano de Ação Mundial, que encontrava uma forte oposição na América Latina^[87].

[87] Por uma apresentação completa desses debates, ver Cosío-Zavala (1994).

A segunda Conferência das Nações Unidas sobre a População, no México (1984), mostrou a evolução da atitude dos governos latino-americanos frente a um crescimento demográfico muito rápido, que começava a preocupá-los. A aceitação do Plano de Ação Mundial passou a ser majoritária. Tornara-se óbvio que um forte crescimento demográfico agravava os problemas econômicos e sociais em todos os níveis. Políticas demográficas foram implementadas na maioria dos países, com propostas de programas de planejamento familiar, de IEC (informação, educação, comunicação) em matéria de população e de promoção dos direitos da mulher, conforme as recomendações internacionais. Tratava-se de integrar o planejamento demográfico ao planejamento nacional de desenvolvimento. Além disso, alguns países procuraram garantir institucionalmente os direitos humanos, no espírito das Nações Unidas, como o México, com a modificação da Constituição mexicana (artigo 4) para reconhecer o direito de todos os cidadãos de decidirem livremente o número e o espaçamento entre o nascimento dos seus filhos. Entre todos os países latino-americanos, apenas a Argentina ainda procurava aumentar sua população [88].

Foram criadas instituições, tais como os Conselhos Nacionais de População (CONAPO), ou ainda organismos de promoção dos programas de difusão dos métodos contraceptivos frente às instituições de saúde. Os primeiros países a procederem dessa forma foram Chile e Honduras (1965), Colômbia (1967), Costa Rica e várias ilhas do Caribe entre 1965 e 1970 (Jamaica, República Dominicana, Porto Rico). O Brasil não adotou uma política demográfica oficial; instituições privadas, como a organização não governamental BEMFAM, ofereceram serviços eficazes de limitação dos nascimentos.

Ao fazer o balanço das políticas demográficas na América Latina até os anos 2010, constata-se que a queda da fecundidade se produziu em um tempo recorde e com um ritmo excepcional (Tabela 3). Ela produziu o dividendo demográfico que permitiu reduzir as taxas de pobreza. Desse ponto de vista, as políticas foram um êxito. No plano institucional, observa-se uma grande variedade de formas de intervenção e de organização, desde políticas com objetivos demográficos muito explícitos, como no México a contar da lei de 1973 [89], até políticas de *laissez-faire*, adotadas no Brasil, em especial. Os resultados, em termos de diminuição da fecundidade, foram muito semelhantes nesses dois países, pois a difusão dos métodos médicos modernos de contracepção e as ações das instituições sanitárias foram decisivas, com ou sem intervenções governamentais. As camadas sociais pouco escolarizadas e pobres

[88] Ver Cosío-Zavala (1994 e 1998).

[89] O objetivo de uma taxa de crescimento de 1% no ano 2000 foi adotado em 1976. Ora, em 2000, essa taxa era de 1,8%.

foram o alvo dos programas de distribuição de métodos contraceptivos modernos, como a pílula, o DIU e a esterilização feminina (um método amplamente utilizado pelas latino-americanas). Portanto, a fecundidade diminuiu muito no subcontinente, exceto em países onde essa queda começou apenas recentemente, como na Bolívia, na Guatemala e no Haiti (Tabela 3).

A terceira Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento, de 1994, no Cairo, redefiniu por completo o Programa de Ação Mundial sobre a População. Ela foi inovadora ao interessar-se por novas temáticas, como a saúde da reprodução – que inclui todas as questões relativas à maternidade, à vida sexual e ao HIV/Aids para mulheres e homens –, e ao propor que os governos protejam os direitos reprodutivos e sexuais, combatam a violência e melhorem o estatuto das mulheres, das minorias vulneráveis e das populações pobres em suas condições de vida, de educação e de saúde.

Tendo sido inserida a luta contra a pobreza e as desigualdades sociais no programa do Cairo, os programas de planejamento familiar perderam sua especificidade e foram incluídos em programas sociais integrados. A Igreja católica, apoiada pela Argentina, manifestou no Cairo sua oposição ferrenha ao aborto. No entanto, apesar de seu desacordo doutrinário em relação aos programas de limitação dos nascimentos, ela não se opôs frontalmente aos governos por esses programas implementados havia 30 anos, e promoveu programas de paternidade responsável baseados em métodos de abstinência periódica (Bolívia, Peru).

O bem-estar da população e os direitos humanos estão no âmago dos dispositivos criados pelo Plano Mundial do Cairo. Trata-se também de um questionamento do papel do Estado, que foi primordial na implementação das políticas demográficas dos anos 1970-1990, mas sempre fortemente apoiado por iniciativas privadas (como o BENFAM, no Brasil). Os governos se comprometeram, no entanto, a fazer respeitar os princípios e garantias do Plano Mundial e a monitorar os resultados dos objetivos do Cairo até 2014, tarefa esta coordenada pelo CELADE, integrado à CEPAL, das Nações Unidas.

Podemos constatar, porém, que as políticas demográficas não tiveram efeitos notáveis sobre a redução das desigualdades sociais, nem sobre a melhoria das condições de vida na América Latina. Os grupos sociais mais vulneráveis continuam tendo o crescimento mais rápido e a fecundidade mais elevada (mesmo que esta esteja muito aquém da fecundidade natural^[90]). Observa-se também uma forte fecundidade

[90] A fecundidade “natural”, no sentido de L. Henry, é a que resulta de uma ausência completa de controle dos nascimentos pelos casais. Ela é estimada em oito crianças por mulher.

entre as adolescentes, em aumento em certos países, prova de um dos fracassos dessas políticas (Guzman *et al.*, 2006).

Além disso, enquanto na América Latina as populações ainda sofrem com as consequências do fortíssimo crescimento demográfico das últimas cinco décadas – que se traduz por uma falta gritante de infraestruturas básicas nos setores de educação, de saúde, de habitação, de emprego –, novos desafios já surgiram, estes ligados ao envelhecimento da população, cujos efeitos serão importantes sobre os sistemas de saúde e de previdência. Em um contexto abalado pela instabilidade do crescimento econômico, as escolhas políticas são complexas. Não se pode deixar de levar em consideração as tendências demográficas de longo prazo, o que muitas vezes não é o caso, mas se deve sobretudo aproveitar o dividendo demográfico em curso (que oferece um período relativamente longo nos países menos avançados) para investir nas gerações futuras, os jovens e as crianças de hoje.

Era de se esperar que as questões demográficas fossem finalmente plenamente integradas ao desenvolvimento econômico e social. Os políticos deveriam priorizá-las nos próximos 30 anos, pois os desafios demográficos vão piorar seriamente, e não mais ajudarão a melhorar o bem-estar da população, contrariamente ao período precedente, quando o dividendo demográfico participava de forma significativa da redução da pobreza.

Conclusão

A transição demográfica, a diminuição da fecundidade, o dividendo demográfico e as políticas populacionais contribuíram, juntos, para o combate à pobreza na América Latina, ao fortalecerem os efeitos do crescimento econômico e dos investimentos sociais públicos. Mas o período favorável de redução dos encargos, consecutivo à diminuição da proporção de crianças na população, está praticamente acabado, e o envelhecimento da população é portador de novos desafios para as populações latino-americanas. Os fatores demográficos pesarão negativamente, no futuro, sobre o crescimento econômico e social. As dinâmicas econômicas, as políticas públicas e o Estado deverão, portanto, ajudar as famílias a arcar com o encargo crescente induzido pelo aumento das populações idosas, que acontecerá mais cedo ou mais tarde em todos os países latino-americanos, a depender do seu ritmo de transição demográfica. Para as populações mais pobres, o dividendo demográfico ainda trará benefícios por um período limitado. Conviria, portanto, tirar proveito dele, aumentando os investimentos sociais e criando empregos

Bibliografia

BLANCHET, D. (1999), "Reversal of the Effects of Population Growth on Economic Growth since the End of the 1970's: Reality or Artefact?", *Population Growth and Demographic Structure*, Nações Unidas, New York.

CELADE (2013), Indicadores de pueblos indígenas y afrodescendientes, Santiago de Chile; disponível no endereço: http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

CELADE (2011), *Contar con todos: Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda*, Santiago du Chile; disponível no endereço: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/45609/Modulo1-full.pdf>

CELADE (2010), "Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe", Indicadores para el seguimiento regional del Programa de Acción de la CIPD, Santiago du Chile; disponível no endereço: <http://www.eclac.org/celade/m>

CELADE (2007), "América Latina y el Caribe", *Observatorio demográfico* n° 4, Santiago du Chile; disponível no endereço: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/33265/2007-1080-OD4.pdf>

CEPAL (2012), *Panorama social de América Latina 2012*, Santiago du Chile; disponível no endereço: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012Docl-Rev.pdf>

CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago du Chile; disponível no endereço: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>

COOK, S. & W. BORAH (1960), *The Indian Population of Central Mexico in the Sixteenth Century*, Berkeley e Los Angeles.

COSIO-ZAVALA, M.E. (1998), *Changements démographiques en América Latina*, Estem, Collection Savoir plus Universités francophones AUPELF UREF, Paris.

COSIO-ZAVALA, M.E. (1994), *Changements de fécondité au México et politiques de population*, IHEAL-L'Harmattan, Paris.

FMI (2007), *Perspectivas de la economía mundial. Globalización y desigualdad*, Washington, D.C.; disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/c1s.pdf>

GUZMAN J.M, J. MARTINEZ, J.M. CONTRERAS & D. GONZALEZ (2006), « La démographie de l'Amérique Latine et de la Caraïbe depuis 1950 », Démographie des régions du monde: état et tendances), *Population, revue de l'INED*, vol. 61, n° 5-6, setembro-dezembro, p. 623-734.

INED (2011), « Tous les pays du monde (2011) », Paris; disponível no endereço: http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/pays_du_monde/

LIVI-BACCI, M. (2006), *Los estragos de la conquista: quebranto y declive de los indios de América*, *Crítica*, Collection Libros de historia, Barcelone.

MIKKELSEN, C. (2013), *The Indigenous World 2013*, Eks-Skolens Trykkeri, Copenhague, disponível no endereço: http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0613_EB-THE_INDIGENOUS_ORLD_2013.pdf

NAÇÕES UNIDAS (2011), *World Population Prospects, The 2010 Revision*, New York; disponível no endereço: <http://esa.un.org/wpp/index.htm>

OMS (2004), *Unsafe Abortion: Global and Regional Estimates of Incidence of Unsafe Abortion and Associated Mortality in 2000*, 4^e édition, Genebra.

ROSENBLAT, A. (1954), *La población indígena y el mestizaje en América*, 2 tomes, Buenos Aires.

SANCHEZ ALBORNOZ, N. (1994), *La población de América Latina*, Alianza Universidad, Madrid.

SCHKOLNIK, S. (2004), "La fecundidad en América latina" in SCHKOLNIK, S. et M.E. COSÍO-ZAVALA (dir.), *La fecundidad en América latina: transición o revolución?* CELADE-CEPAL-Université Paris X-Nanterre, Paris; disponível no endereço: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22713/LCL2097.pdf>

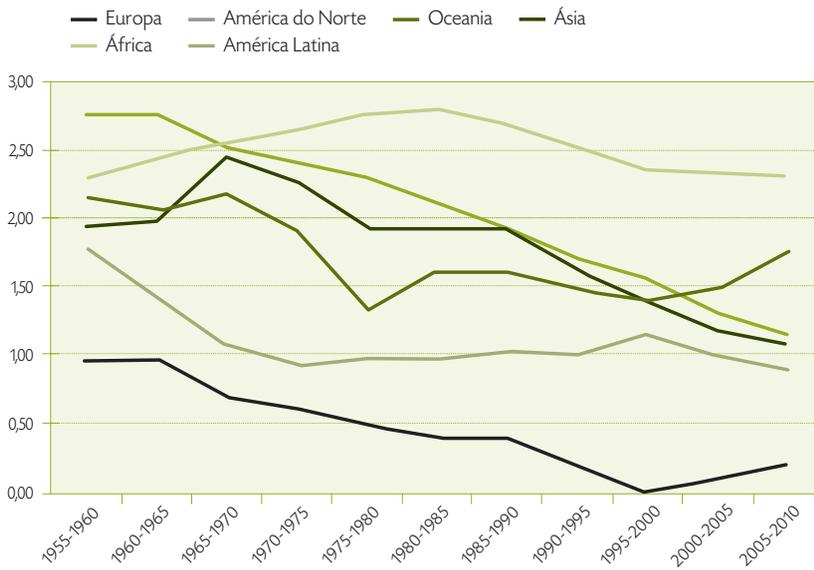
Anexos estatísticos

Tabela 10 Taxa de crescimento da população mundial (em %) por região; 1950-2010

Continentes ou região	Taxas de crescimento anuais médias (por cento)										
	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2009-2010
Mundo	1,83	1,85	2,07	1,96	1,77	1,76	1,74	1,52	1,34	1,22	1,16
Países mais desenvolvidos	1,16	1,08	0,86	0,78	0,66	0,58	0,56	0,43	0,33	0,37	0,41
Europa	0,97	0,96	0,69	0,61	0,49	0,40	0,38	0,19	-0,02	0,11	0,20
América do Norte	1,78	1,41	1,07	0,94	0,97	0,97	1,03	1,01	1,15	0,99	0,91
Oceania	2,15	2,06	2,19	1,94	1,33	1,61	1,60	1,48	1,39	1,49	1,75
Países menos desenvolvidos	2,12	2,17	2,54	2,38	2,14	2,13	2,08	1,81	1,59	1,42	1,33
Ásia	1,95	1,99	2,48	2,28	1,95	1,94	1,92	1,63	1,38	1,18	1,08
África	2,31	2,44	2,56	2,65	2,77	2,80	2,69	2,53	2,36	2,33	2,30
América Latina	2,76	2,76	2,51	2,41	2,29	2,10	1,92	1,71	1,55	1,32	1,15

Fonte: Nações Unidas (2011).

Gráfico 2 Taxas anuais de crescimento natural por continentes; 1950-2010 (em %)



Fonte: Nações Unidas (2011).

2. Estado e políticas públicas

2.1. A evolução das políticas públicas na América Latina

Yves SUREL

Introdução

A análise das políticas públicas na América Latina é ainda pouco desenvolvida, se julgarmos pelos estudos de caso provenientes da Ciência Política. Isso se deve tanto ao objeto de pesquisa – as políticas públicas – quanto à forma de se examinar a ação pública nos países latino-americanos. Em primeiro lugar, o déficit de conhecimentos é ligado ao estado do objeto, na medida em que a fraqueza e/ou a politização muitas vezes constatadas nas estruturas administrativas tornam difíceis a coleta de dados e a identificação do objeto da análise. Costuma ser difícil aceder aos arquivos ou até aos atores competentes. Alguns pesquisadores se deparam com a ausência de classificação dos documentos oficiais, com a incessante rotatividade dos servidores, ou ainda com a extinção das próprias estruturas que pretendiam estudar. Realizar entrevistas também pode ser trabalhoso, embora este seja um método privilegiado para analisar políticas públicas. Os atores entrevistados tendem a disfarçar as informações ou os dados úteis, por razões pessoais e/ou políticas, sendo suas narrações muitas vezes normativas e, por consequência, impróprias para serem utilizadas para os trabalhos de pesquisa. Por fim, os dados, especialmente as estatísticas, raramente são homogêneos, apesar das publicações das organizações internacionais, o que torna complexa a compreensão das evoluções históricas e a sua comparação.

Mais profundamente – e ao contrário do que acontece em outras geografias –, a análise de políticas públicas permanece indissociável de interrogações e análises sobre a formação e a evolução do Estado e do regime político (Collier e Collier, 1991). A ausência de maturação do aparelho administrativo deixa incólume a questão do Estado, não apenas do ponto de vista normativo (qual deve ser o lugar do Estado na sociedade), mas também do ponto de vista prático (qual deve ser a forma e a intensidade da ação pública). Em função disso, tais políticas nem sempre são analisadas por si mesmas, e sim como manifestação de uma evolução importante do Estado e do aparelho administrativo (Bezès, 2007).

Apesar disso, os contextos latino-americanos constituem casos fascinantes para a análise de políticas públicas. Os problemas sociais com que se defrontam os responsáveis político-administrativos são de uma intensidade muito maior do que nos contextos ocidentais. As relações sociais e políticas são ao mesmo tempo mais densas e menos formalizadas no plano institucional e organizacional. Sobretudo, no plano das políticas públicas, a originalidade das opções escolhidas e dos processos decisórios adotados pode nos levar a considerá-los como modelos. O processo participativo implementado para a elaboração dos orçamentos públicos é o exemplo mais evidente desse fenômeno, mas poderíamos citar alguns programas de ação pública na área social (como o *Bolsa Família* no Brasil) ou educacional (como os planos inspirados no programa Ceibal implementado no Paraguai).

Por isso, os trabalhos existentes – geralmente ligados à sociologia e à economia –, as publicações das organizações internacionais ou dos atores mobilizados, bem como várias teses recém-defendidas ou em curso (na França principalmente) sobre diversos setores de intervenção pública permitem estabelecer um rápido panorama dos desafios e das características atuais das políticas públicas nos países da região. Focalizaremos três elementos principais: (1) primeiro, frisaremos o fato de os problemas públicos com que se deparam esses países apresentarem especificidades, em termos tanto de intensidade quanto de temática; (2) mostraremos que os processos decisórios são marcados pelo peso de atores externos às instituições políticas nacionais e pela permanência de lógicas políticas e sociais dominadas pelo clientelismo e pela instabilidade institucional; (3) por fim, exporemos diagnósticos frequentemente encontrados, que insistem na fraqueza administrativa e na ausência de controle dos atores burocráticos sobre a implementação das políticas públicas..

2.1.1. Problemas públicos e lógicas de agenda

Embora a ideia possa ser considerada como simplista e esquemática, a análise das políticas públicas se baseia geralmente na hipótese de que os atores político-administrativos são acionados por eventos, mobilizações e/ou pressões alimentadas por atores públicos e privados situados em diversos níveis de governo. Em função das capacidades de ação e das oportunidades políticas, os atores governamentais operam em seguida uma forma de filtragem entre essas dinâmicas de emergência para incluir na agenda governamental os problemas que irão determinar o conteúdo da ação pública.

Em relação a essa dupla dinâmica de emergência e inclusão na agenda, os países latino-americanos apresentam várias especificidades, ligadas aos desafios socioeconômicos objetivos com que se deparam. Vários indicadores podem ser citados a

título de exemplo, notadamente aqueles relativos aos “limiares” de desenvolvimento tradicionalmente associados a essas sociedades. De acordo com o relatório anual do PNUD de 2013, os países dessa região que apresentam o melhor índice de desenvolvimento humano são Chile, Argentina, Uruguai e Cuba, que chegam, respectivamente, aos 40º, 45º, 51º e 59º lugares do índice^[91]. Como se sabe, esse índice permite acrescentar à medição tradicional do desenvolvimento, essencialmente focalizada no PIB, fatores adicionais relacionados com a saúde, a educação e a duração de vida. Para além desses dados brutos, as situações relativas revelam evoluções significativas. No mesmo relatório, os autores ressaltam que os últimos anos foram caracterizados por um “rápido crescimento” do sul, em função da melhoria das condições de vida, medidas por esse tipo de indicadores, em países como o Brasil.

Essa sensação deve ser matizada por outros indicadores ou dados. Nesse sentido, o Índice de Gini, que mede a desigualdade social em um único país e é muitas vezes citado pelos responsáveis político-administrativos e pelos especialistas, permite mostrar que em muitos países da região as taxas de desigualdade permanecem extremamente elevadas. Embora os dados não sejam homogêneos nem estejam sempre disponíveis, vários países – como a Bolívia (56,3 em 2008), a Colômbia (55,9 em 2010) ou o Brasil (54,7 em 2009) – ainda apresentam desigualdades de renda e de condições de vida que parecem até contraditórias com suas evoluções econômicas favoráveis^[92]. Os recentes protestos no Brasil, mesmo que tenham se cristalizado sobre o custo dos futuros grandes eventos desportivos, são também o reflexo e a consequência de uma crescente exasperação.

Embora contestados por alguns, e embora forneçam uma imagem parcial do desenvolvimento das sociedades, esses índices foram adquirindo uma real legitimidade, graças às comparações que permitem estabelecer e à sua focalização em alguns desafios considerados prioritários pelos Estados concernidos. De fato, essas constatações repetidas, quer sejam fruto de pesquisas ou de relatórios elaborados por organizações internacionais, quer provenham diretamente dos atores político-administrativos domésticos, alimentaram a agenda dos governos latino-americanos nos últimos anos. Podemos ver na crescente divulgação de problemas ligados à saúde e às estruturas sanitárias o efeito mais ou menos direto desses indicadores internacionais que frisam as “insuficiências” ou os “atrasos” dos países envolvidos. No México e no Brasil, por exemplo, programas como o *PROGRESA-Oportunidades* ou o *Bolsa Família* incen-

[91] Os dados podem ser acessados online: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_FR.pdf. Para informações mais gerais, ver Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2013.

[92] Dados do Banco Mundial: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI>.

tivaram a implementação de políticas de transferências financeiras condicionais destinadas a combater a pobreza e garantir uma renda de sobrevivência às famílias mais pobres. A pobreza, os problemas de saúde ligados à desnutrição e a baixa escolarização são, nessa perspectiva, desafios cujos laços puderam ser evidenciados por esses índices internacionais, desafios esses que os citados dispositivos de transferências procuram tratar em seu conjunto. Tais desafios também são tratados de forma transversal para escapar à compartimentação setorial clássica da ação pública, não raro por meio de estruturas *ad hoc* – que permitem contornar as políticas ou as instituições administrativas tradicionais, consideradas como ineficazes e/ou ilegítimas.

Além disso, além da publicidade de que são objeto, esses dados e essas estatísticas são “pinçados” pelos atores mobilizados para levantar reivindicações ou justificar intervenções diretas no campo. Dessa forma, as fraquezas endêmicas do sistema escolar brasileiro, muitas vezes ressaltadas pelos relatórios internacionais (o Brasil está no 85º lugar de 186 países no que tange à taxa de alfabetização dos adultos no mencionado relatório do PNUD), foram tornadas públicas por fundações ou associações nacionais e internacionais, que puderam, assim, justificar sua intervenção direta no campo, em complementação às estruturas político-administrativas tradicionais (Trindade, 2006). Como os programas sociais, e até mais do que eles, os programas educacionais se caracterizam por uma real inventividade, baseada na elaboração e na difusão de instrumentos originais de ação pública. Em obra recente (Larrouqué, 2012), Damien Larrouqué examina o plano *Ceibal* implementado no Uruguai a partir de 2007, que visava fornecer computadores aos alunos de diversos níveis do sistema escolar. A justificativa desse programa era uma melhor focalização dos dispositivos e um princípio geral de fortalecimento do “capital social” dos indivíduos. Seu êxito, pelo menos em um primeiro momento, tanto no plano da implementação quanto no grau de aceitação social, explica por que esses programas foram multiplicados: vários países, como o Peru e a Argentina, se inspiraram no programa *Ceibal*, com intensidade e eficácia variáveis, para torná-lo um quadro possível de interpretação e de ação na área educacional.

Outros problemas públicos alimentam a agenda governamental dos países latino-americanos em torno da temática do desenvolvimento. Muitos governos perceberam que o que tanto freava um desenvolvimento perene era a fraqueza, a ausência até, de infraestruturas adaptadas. Esses problemas começam na escala continental, de tanto assim que as relações intra e interestados parecem afetadas e entravadas pela ausência ou má qualidade das infraestruturas. Não é de se estranhar o fato de alguns programas recentes, movidos por lógicas de integração regional, terem tentado remediar essa fraqueza “continental”. Em sua tese – a ser publicada – sobre a IIRSA (Iniciativa para

a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), Anne-Lucie Jarrier mostra que o interesse comum de vários Estados, encabeçados pelo Brasil, esteve na origem de iniciativas comuns em matéria de transporte (Jarrier, 2011).

Essas problemáticas estruturais existem há muito tempo, e com peculiar agudez, nas cidades e megalópoles da região. O continente possui várias cidades entre as maiores do mundo: México, com mais de 23 milhões de habitantes, São Paulo, com cerca de 21 milhões. Essa urbanização se acelerou muito nos últimos anos: Bogotá, cuja população era estimada em 3 milhões de habitantes no início da década de 1970, possui mais de 7 milhões de moradores segundo as últimas estimativas. Esse crescimento rápido da população urbana agrava os problemas de infraestrutura, tanto no plano dos transportes quanto no plano da moradia, além de ser identificado como um fator de aumento da criminalidade, com a guerra civil e a intensificação do narcotráfico. Assim, nos anos 2000, a taxa de homicídios atingiu 81,2 por cem mil habitantes, o que tornou Bogotá uma das cidades mais perigosas do mundo (Velasquez, 2007).

Os problemas de engarrafamento do trânsito, de poluição e de insegurança motivaram iniciativas marcantes, que visavam reordenar o espaço urbano e a circulação nas cidades. Foi o caso de Bogotá, já nos anos 1990, com a reforma dos transportes públicos lançada pelo então prefeito, Antanas Mockus, incluindo a criação de uma rede de ônibus, o *TransMilenio*, que transformou profundamente a geografia urbana da capital colombiana. O interessante nesse caso é que a iniciativa foi concebida como parte de um projeto mais amplo de resolução dos problemas urbanos, especialmente os da violência e da criminalidade. O surgimento dessas questões na agenda foi de fato indissociável da produção de novos diagnósticos e novas soluções, que tiveram efeitos duradouros sobre as políticas públicas em Bogotá e, por difusão, em outros países latino-americanos. Ao apresentar a violência como uma patologia social, Mockus conseguiu convencer os atores envolvidos da necessidade de desenvolver ações profiláticas (prevenir os comportamentos violentos com a limitação do porte de armas, o fechamento dos bares após determinada hora etc.) e curativas (aumento dos recursos da polícia, regulação do trânsito etc.). Segundo a chamada “abordagem cognitiva e normativa das políticas públicas”, que insiste sobre o peso das crenças e dos valores na evolução da ação pública, a emergência desses problemas públicos contribuiu para estruturar e trazer à tona um novo paradigma de ação pública, ou seja, um conjunto de valores, princípios e imagens que determinam os comportamentos dos atores político-administrativos e suscitam reorientações significativas de várias políticas públicas (Hall, 1993; Surel, 2000; ver também Tomazini e Rocha, 2013, para uma aplicação desse marco analítico ao caso brasileiro).

Outra questão de infraestrutura presente na maioria das agendas governamentais: as redes de distribuição de determinados bens ou serviços públicos, principalmente as da água. Bem público fundamental, como mostrou Elinor Ostrom com sua teoria dos “Comuns” (Ostrom, 1990), a água foi objeto de mobilizações sociais e reformas importantes nos anos 1990 para resolver problemas de urbanização e para permitir, em alguns casos, uma racionalização da gestão dos recursos necessários ao desenvolvimento das culturas agrícolas. Reformado nos anos 2000 com o intuito de privatizar os serviços de água, principalmente sob a influência do Consenso de Washington, essa área da ação pública alimentou embates bastante agressivos que levaram os Estados e os governos locais a inserirem essas questões na agenda de forma duradoura. Em 2000, protestos violentos na cidade de Cochabamba redundaram em um longo conflito, às vezes chamado de “guerra da água”. Essa contestação foi um vetor de polarização das clivagens sociopolíticas, antes de justificar a volta do Estado à gestão dessa indústria de rede. De forma mais geral, essa questão da água ilustra bem a diversidade das escolhas políticas e dos eixos de desenvolvimento das políticas públicas: alguns países adotaram uma postura de inspiração liberal, enquanto outros optaram por ações controladas pelos poderes públicos para fins de redistribuição (Mayaux, 2012).

Seria possível prolongar infinitamente a lista dessas temáticas, que hoje estão no âmago da forma com que os governantes concebem suas tarefas de gestão e regulação. Mas o que chama a atenção, mais uma vez, é a intensidade e a gravidade dos problemas com os quais esses países se confrontam. Quer se trate de desenvolvimento, meio ambiente, urbanismo, educação, pobreza, quer se trate de outra questão, os problemas estruturalmente gravados na agenda dos governos, muitas vezes compartilhados por todos os Estados, pesam sobre qualquer ação política. Ao observarmos certas dinâmicas de emergência, notamos também que os atores sociais (empresas, associações, organizações humanitárias) não são necessariamente os principais vetores de ativação da agenda. A fraqueza dos atores representativos tradicionais, principalmente os sindicatos, deixa o jogo bastante aberto para outros grupos de interesses, particularmente as firmas e as organizações não governamentais. O exemplo mais caricato é sem dúvida o da influência duradoura exercida sobre as elites latino-americanas pelo Consenso de Washington (ver abaixo). Embora os efeitos concretos desse conjunto de orientações de ação sejam objeto de avaliações prudentes – considerando que o impacto que tiveram sobre as estruturas administrativas e as políticas públicas foi menos importante que o antecipado –, poucos duvidam que essas propostas tiveram um efeito importante sobre o debate público e a agenda governamental. De fato, elas levaram à valorização de várias reformas nas áreas da tributação, da liberalização

dos mercados e das privatizações. Também facilitaram o acesso ao poder dos partidos e/ou políticos que se apresentavam como promotores de uma modernização socio-política baseada em uma maior abertura para o exterior.

Para resumir esta primeira parte, poderíamos lembrar várias características da agenda dos problemas públicos na região: a relevância dos desafios ligados ao nível relativo de desenvolvimento, ao meio ambiente, aos fenômenos de urbanização ou à criminalidade; as lógicas de emergência que veem a sociedade civil desempenhar um papel desigual de ativação e mobilização; as pressões exógenas e, às vezes, uma permeabilidade importante das agendas governamentais latino-americanas para as pressões exercidas por organizações internacionais governamentais e não governamentais e por países estrangeiros (principalmente os Estados Unidos); e também uma real aptidão dos atores político-administrativos a enfrentarem de forma original problemas públicos há muito combatidos.

2.1.2. *Quem governa a ação pública na América Latina?*

A questão dos atores e das formas de governo é um dos focos centrais da Ciência Política e, especialmente, da análise das políticas públicas. Em sua obra clássica “Quem governa?”, o cientista político americano Robert Dahl tentou mostrar que as lógicas inerentes a qualquer processo decisório tornavam pluralistas os governos das sociedades, principalmente nos regimes políticos que tivessem consagrado os princípios democráticos (Dahl, 1961). Mais ainda, nos últimos anos, muitas pesquisas mostraram que as formas contemporâneas de governo continuaram se diversificando. Aliás, o termo genérico governança, habitualmente associado a essas transformações, inclui ao mesmo tempo um processo de desterritorialização da ação pública (as políticas são definidas de forma mais ou menos coordenada entre várias esferas governamentais), de desmonopolização (o Estado não é senão um dos atores de um jogo complexo de compromissos e de trocas) e de despolitização (a decisão recai cada vez mais nas mãos de atores e instituições legitimadas por sua *expertise* e pelo efeito de um mecanismo político de delegação). Dinâmicas tão complexas e difíceis de separar quanto a globalização, a descentralização e a integração regional costumam ser identificadas como os fatores explicativos desses movimentos, que afetam os Estados e as políticas públicas no período contemporâneo.

Neste particular, a América Latina constitui um laboratório excepcional para interrogar e melhor caracterizar essas lógicas de governança. Primeiro, por uma razão histórica essencial: na região, o Estado costuma ser considerado como inacabado, e às vezes como pouco legítimo, o que redundou em sua longa incapacidade de implementar um

monopólio tributário que lhe permita dispor dos recursos financeiros necessários para sua ação. Em seguida, porque muitas vezes a América Latina é considerada a área geográfica onde a dupla dependência perante uma grande potência, os Estados Unidos, e organizações internacionais foi mais extrema. O que melhor sintetiza esses elementos é o famoso Consenso de Washington, uma série de princípios de ação elaborada nos anos 1990 por economistas como Williamson e por organizações, como o Banco Mundial ou o FMI, e apoiada pelos Estados Unidos. Esquematizando, esse “consenso” se fundamentava em vários eixos julgados decisivos para as políticas públicas da América Latina, todas influenciadas pela ideia da ortodoxia financeira e fiscal – a única capaz de resguardar o livre funcionamento do mercado e a autoridade do Estado regulador. Essas prescrições pesaram por muitos anos sobre os países latino-americanos, provocando uma forte redução das despesas públicas, com o risco de desencadear crises políticas e sociais de extrema intensidade.

Essa porosidade dos atores e das instituições políticas domésticas atenuou-se nos últimos anos, devido principalmente a reformas institucionais e alternâncias políticas, que alimentaram uma reorientação às vezes substancial das políticas públicas. Em muitos países, como a Colômbia e a Bolívia, revisões constitucionais, associadas com políticas de descentralização, modificaram a hierarquia das competências e reorientaram o processo decisório em matéria de ação pública (Grindle, 2009). Embora a organização dos poderes permaneça assimétrica em muitos países, a governança multinível está sendo implementada com a valorização dos prefeitos das grandes cidades e a crescente participação das instituições e dos atores locais. Ela é bastante antiga em alguns casos, como mostra Tulia Falletti quando fala a respeito das políticas de descentralização na Argentina e no Brasil, várias das quais datam do período dominado por regimes autoritários (Falletti, 2007).

Outra mudança político-institucional importante é associada com a “presidencialização” dos processos decisórios. O fenômeno em si não é nada novo: afinal, a figura do “Caudilho” continua sendo uma característica da América Latina, tanto na prática política quanto na expressão artística, principalmente na literatura. Mais original é a codificação institucional e jurídica desse papel, que atribui hoje às eleições presidenciais um lugar determinante na definição dos marcos e das orientações das políticas públicas. É também forte o engajamento de vários presidentes em exercício em prol de algumas reformas de porte, como foi o caso, entre outros exemplos, de Lula no Brasil – com o *Bolsa Família* –, de Uribe na Colômbia – com as questões de segurança e as relações entre o governo e a guerrilha –, e ainda de Chavez na Venezuela – em várias áreas afetadas por “sua” revolução bolivariana. Cada um desses presidentes engajou parte de seu capital político nessas reformas, garantindo a aplicação da medida para além do

processo decisório em si. Poderíamos estender esses exemplos até o nível local, com as reformas de Mockus em Bogotá, e mesmo considerar que alguns altos funcionários garantiram a continuidade e a legitimidade da estrutura ou do departamento que chefiavam, como no caso de Manuel Estela no Peru com a *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria*, a SUNAT (ver abaixo).

Essa personalização dos processos decisórios e das estruturas administrativas, embora não seja inédita, não deixa de ser excepcional pela sua amplitude, pela eleição simultânea de personalidades carismáticas oriundas da esquerda e pelo peso que ela parece ter sobre as políticas públicas. De fato, em muitos casos, o sucesso ou o fracasso das referidas políticas dependem da permanência no poder dos atores políticos que as iniciaram. O plano *Ceibal* no Uruguai não teria sido implementado sem o investimento feito pelo então presidente uruguaio, Tabaré Vazquez. Nesse sentido, o processo decisório parece extremamente politizado, pois depende de atores políticos que foram eleitos ou que obtêm legitimidade de sua proximidade com uma personalidade política (caso de Estela com Fujimori). Esse processo também parece segmentado e sujeito a efeitos cíclicos, ritmados pela sucessão das eleições e/ou pela alternância no poder. Por fim, tais politização e personalização do processo decisório traduzem a estabilidade e a influência muito variáveis dos atores burocráticos sobre as orientações da ação governamental.

Em complementação a esses elementos estruturais, cabe frisar que a chegada concomitante de governos “de esquerda” – embora esse termo esconda muitas diferenças – se concretizou por novas políticas (valorização do combate à pobreza, nacionalização dos recursos naturais, desenvolvimento das infraestruturas). De forma mais ou menos explícita e sistemática segundo os países, essas alternâncias simultâneas foram a ocasião de criticar os efeitos das políticas inspiradas no Consenso de Washington e reafirmar a soberania dos Estados latino-americanos sobre suas próprias escolhas políticas. O endurecimento ocasional das relações entre os países da região e os Estados Unidos foi alimentado por uma crítica da hegemonia americana sobre a zona. Um dos países mais emblemáticos dessa reviravolta é a Venezuela de Hugo Chavez, onde as políticas – muito dependentes da “variável pessoal” – foram justificadas pela vontade de se livrar da tutela dos Estados Unidos por meio da nacionalização dos setores energéticos e da gestão dos recursos naturais. Essa afirmação de uma independência relativa também pode se exercer em relação à comunidade internacional. É o caso da política brasileira sobre as patentes de remédios, especialmente na área do combate à aids, que constituiu ao mesmo tempo uma resposta às estratégias comerciais dos grandes grupos farmacêuticos e um vetor de desenvolvimento de uma certa independência sanitária do país.

Por fim, apesar de limitada e decepcionante, a integração regional facilitou as trocas de ideias e de *expertise* e levou à adoção de reformas semelhantes em vários países. É verdade que os processos de integração da América Latina são limitados pela fraqueza das instituições comuns, por reticências arraigadas contra a transferência supranacional de competências em várias áreas de ação pública e por uma grande fragmentação das iniciativas (Dabène, 2009). No entanto, do ponto de vista das políticas públicas, de forma algo parecida com a da integração europeia, as trocas alimentadas por essas lógicas de integração contribuíram para compartilhar os diagnósticos e as soluções e para aliar as elites político-administrativas às mesmas orientações. Dessa forma, nos últimos anos, no Brasil e no México, foram desenvolvidos programas sociais de assistência, para tentar encontrar uma solução contra a pobreza de algumas camadas da população, graças a trocas constantes de informação e à difusão das “boas” práticas. Mais ainda, os dispositivos originais adotados em uma base formal ou informal conseguiram inverter os canais habituais de difusão dos objetivos e dos instrumentos de ação pública. Desse modo, os programas sociais de combate à pobreza por meio de transferências financeiras condicionais implementados na região foram utilizados explicitamente como referência por alguns atores políticos “ocidentais”. O prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, ao lançar em 2007 o programa *Opportunity NYC: Family Rewards*, mencionou claramente que o *Bolsa Família* e o Oportunidades haviam sido suas fontes de inspiração.

Apesar dessas evoluções, persistem algumas práticas e relações sociopolíticas mais tradicionais. De fato, ainda subsistem formas de “captura” do processo decisório ligadas às relações clientelistas – não raro consideradas como determinantes nesses países –, ao peso de grandes empresas ou de determinadas elites sociais, ou ainda à influência de certas instituições sociais, tais como igrejas ou comunidades indígenas. Em muitos casos, essa é a contrapartida do processo de politização e/ou de personalização já mencionado. A decisão continua influenciada, elaborada e financiada por redes restritas de atores, próximas de algumas organizações políticas ou de agentes econômicos. Tomando de empréstimo um termo muito utilizado na análise das políticas públicas, alguns atores se comportam como *veto-players* e conseguem bloquear por muito tempo algumas iniciativas ou impedir a implementação de reformas de porte. Esses atores podem ser empresas, governos locais ou ainda organizações religiosas ou comunitárias. Dessa forma, na Bolívia, o aparelho do Estado se revelou bastante permeável a instituições sociais ou grupos externos ao marco burocrático *stricto sensu*. Com a eleição de Evo Morales, a chegada do MAS (*Movimiento al Socialismo*) ao poder contribuiu para o questionamento das redes de ação pública, globalmente dominadas por empresas e grupos de interesse da região de Santa Cruz, e para a criação de outras redes, estas estruturadas em torno do partido presidencial.

2.1.3. Burocracias e implementação das políticas públicas

A esses limites, muitas vezes realçados, das instituições e dos atores políticos tradicionais, vêm se acrescentar as fraquezas estruturais das burocracias, das capacidades administrativas e dos procedimentos de implementação das políticas públicas. Este não é um apanágio dos países latino-americanos, sendo a implementação uma fase crucial, muitas vezes conflitual, e mal dominada da ação do Estado. Ela costuma ser descrita como uma diluição da decisão nas condições locais de exercício da ação pública. Pressman e Wildavsky, em uma obra incontornável nesse campo de estudos, mostraram que, nos Estados Unidos, “as políticas decididas em Washington desaparecem em Oakland” (Pressman, Wildavsky, 1973). Ao contrário de uma visão convencional e redutora, a compreensão das políticas públicas não se resume à análise da decisão. Ela deve incorporar também o estudo das condições e das modalidades de sua implementação no campo. Acontece que esses fatores “locais” se caracterizam geralmente por recursos objetivos não condizentes com os alvos fixados na hora da decisão, ou ainda por uma resistência inesperada das “clientelas” focalizadas pela ação pública. Utilizando uma expressão de Mény e Thoenig, a implementação é uma “continuação da luta”, que acontece em outro momento e com outros recursos (Mény, Thoenig, 1987).

Mais uma vez, os países latino-americanos se distinguem mais pela forma e pela intensidade dos problemas do que por uma verdadeira originalidade. O que vários estudos observaram, de fato, foi a incapacidade dos atores de campo, sejam eles administrativos ou privados, de tornarem efetivas as decisões tomadas na esfera central. Conseqüentemente, muitas reformas lançadas pelo centro se “diluem” na realidade de contextos locais pouco controlados pelo aparelho burocrático ou no confronto com mobilizações sociais fortes.

Para descrever e tentar resolver esses problemas, os analistas dos Estados da América Latina e das organizações internacionais utilizam a noção de fortalecimento de capacidades (*capacity-building*) ou de fortalecimento da governança (*State capacity*). Em seus trabalhos comparativos sobre os regimes desses Estados, baseados principalmente nas reformas administrativas, Barbara Geddes mostrou, já em 1994, que um dos problemas cruciais da ação política e das políticas públicas está na incapacidade dos atores políticos de apoiarem suas decisões em instituições e competências burocráticas reais (Geddes, 1994). Um dos indicadores mais citados a esse respeito é a capacidade dos governos da região de coletar impostos. Sucessivos estudos da OCDE mostram que é muito desigual a capacidade das burocracias de tributar para financiar suas ações. Em 2010, por exemplo, a razão entre as receitas tributárias e o PIB estava muito menor na América Latina do que nos países da OCDE: 19,4% para os 15 países da América Latina e do Caribe estudados, contra 33,8%, em média, para os

da OCDE^[93]. Excetuando os casos brasileiro e chileno (sendo este citado por muitos, principalmente pelo BID, como exemplo de administração eficaz), e apesar de várias tentativas recentes de reformas da tributação, os países latino-americanos parecem penar para encontrar, por meios burocráticos clássicos, os recursos financeiros necessários para sua ação pública.

Para além da questão tributária, são muitos os exemplos de programas públicos que, uma vez elaborados, se esvaem na hora de sua implementação, por falta de meios e de competências na maioria das administrações locais. No Brasil, por exemplo, as políticas educacionais foram denunciadas repetidamente por sua incapacidade de lutar com eficácia contra as baixas taxas de alfabetização em determinados locais e/ou relativamente a certas populações. Em vários países, algumas administrações essenciais, tais como a tributária, são gangrenadas pela corrupção, pelo clientelismo e pela falta de capacitação de seus recursos humanos. Por fim, as iniciativas regionais emperram frente à ausência de recursos administrativos regionais, o que contrasta, muitas vezes, com a capacidade de mobilização de que fazem mostra os atores locais (Jarrier, 2011). Esses exemplos dispersos foram objeto de alguns estudos transversais que auguraram a implementação de reformas administrativas importantes. Há alguns anos, as pesquisas de Merilee Grindle, entre outras, se orientaram para o estudo das burocracias latino-americanas (Grindle, 2000). Entre os diagnósticos formulados pela pesquisadora estão a denúncia da manutenção de vínculos clientelistas e a recorrente crítica à forte politização dos servidores públicos. Com base em um estudo realizado por Iacovello e Zuvanic (Iacovello, Zuvanic, 2006, citado in Grindle, 2010), Grindle estabelece que a proporção de cargos do serviço público submetidos a considerações políticas é muito elevada em certos países: 9% dos servidores na Bolívia, 9,52% no Brasil e até 17,76% na Guatemala são indicações políticas. Outros países, pelo menos formalmente, conseguiram limitar esses desvios (taxas de 0,26% na Argentina, de 1,34% no Chile e de 1,08% na Colômbia). A despeito de reformas recentes, Grindle conclui que “os estudos de casos indicam que, dos administradores de nível médio até os assessores de primeiro escalão, muitos continuam sendo nomeados e demitidos de forma arbitrária” (Grindle, 2010, p. 21). Ela estabelece uma tabela comparativa dos desempenhos relativos das administrações latino-americanas em função de três dimensões principais: a eficiência, a proporção de nomeações pelo mérito e o reconhecimento da competência dos servidores em suas funções. O Brasil e o Chile aparecem nesse estudo com resultados bastante positivos, o que indica um funcionamento relativamente satisfatório de suas administrações. No caso do Brasil, a

[93] <http://www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/ameriqueLatinalesrecettesfiscalesaugmententmaisleurmontantrestefaibleetlesdisparitesnationalesmarquees.htm>

proporção de nomeações pelo mérito é de 87%, e seus resultados nas dimensões de eficiência e “competência” estão entre os mais elevados. Inversamente, o Equador, o Peru e El Salvador se distinguem por resultados muito fracos nas três dimensões citadas.

Diante da acumulação desses diagnósticos, feitos às vezes pelas organizações internacionais^[94], e em face da constatação dos limites da burocracia tradicional, várias soluções foram experimentadas. Primeiro, a criação de administrações novas, inspiradas no mundo empresarial, incentivadas pelas organizações internacionais e/ou defendidas por novas coalizões governamentais. Diante do problema da cobrança do imposto no Peru, por exemplo, o governo Fujimori tentou instaurar uma nova administração tributária, a *Superintendencia*, composta por jovens economistas, não raro recrutados no exterior e remunerados em uma base bem superior à dos servidores “clássicos”. A ideia subjacente era dotar o Estado peruano de uma estrutura adaptada à busca de um melhor desempenho tributário graças à competência técnica dos seus altos funcionários, como também proteger os servidores recrutados contra qualquer tentação à corrupção, por meio de salários elevados e carreiras mais valorizadas (Cuvi, 2009).

Outra tentativa de solução consistiu em privatizar determinadas atividades para entregá-las a empresas julgadas mais competentes e menos suscetíveis de ceder aos arranjos tradicionais. Foi o caso de várias indústrias de transporte e de serviços básicos. A privatização total ou parcial da gestão da água, do transporte coletivo e da coleta e tratamento dos resíduos foi a oportunidade para criar parcerias público-privadas consideradas como garantidoras de maior eficiência nesses setores, tidos como cruciais.

Por fim, as fraquezas endêmicas das burocracias clássicas incentivaram as iniciativas provenientes de empresas, como também de associações e organizações não governamentais, que se encarregam de políticas insuficientemente asseguradas pelo Estado. É o caso do Brasil, onde os limites estruturais das políticas de educação deram a oportunidade a fundações e associações de criarem suas próprias estruturas de ensino para completar ou até mesmo substituir o sistema educacional clássico. Da mesma forma, as políticas de preservação do meio ambiente às vezes são “preemptadas” por associações e/ou organizações não governamentais nacionais e internacionais, que tentam contornar os bloqueios exercidos por interesses locais, sejam públicos ou privados.

[94] Ver o site criado pelo BID sobre essas questões:
<http://www.iadb.org/idbamerica/sectorhomepage.cfm?thisid=627lanid=4>.

Esses ajustes exigidos pelas disfunções constatadas em matéria de implementação nem sempre são perenes e geram, por sua vez, problemas adicionais. Por exemplo, a criação de comissões *ad hoc*, muito especializadas e muito fiéis ao político ou ao administrador que as criou, não garante a continuidade e a institucionalização duradoura de estruturas e procedimentos administrativos legítimos. No caso peruano mencionado acima, cabe constatar que essa *Superintendencia* se mostrou muito dependente das evoluções da conjuntura política e da permanência ou não das pessoas que a haviam criado. Outro exemplo: as novas estruturas de gestão das carreiras públicas no México, o *Servicio Profesional de Carrera*, foram criadas muito rapidamente e de forma por demais parcial para permitir uma verdadeira renovação da gestão da carreira dos servidores públicos.

Além disso, a privatização das políticas públicas é cada vez menos popular, em um contexto marcado – mais uma vez – pelo questionamento do Consenso de Washington. A carestia dos serviços e o sentimento de “traição” de práticas ou interesses locais são alguns problemas que costumam ser associados a essas transferências e acabaram justificando a volta dessas políticas “ao colo” do Estado. Dessa forma, a gestão dos recursos hídricos ficou novamente a cargo dos municípios, no Brasil, ou até do Estado, como na Bolívia, com vistas a fornecer um serviço público mais próximo dos cidadãos e mais ajustado às necessidades expressas pelos grupos sociais e pelas empresas envolvidas (Mayaux, 2012).

À imagem das outras dinâmicas da ação pública, as condições e modalidades da implementação ilustram as especificidades dos contextos latino-americanos, marcados pela hibridação de suas políticas entre práticas tradicionais, pressões internacionais e vontade reformadora mais ou menos duradoura. Philippe Bezès descreve esse fenômeno de forma muito clara em seu artigo já citado e insiste sobre os elementos de continuidade e as evoluções parciais que caracterizam as reformas burocráticas recentes. Segundo ele, “os modos de funcionamento e de organização das administrações dos regimes anteriores não democráticos sedimentaram uma distribuição do poder, favoreceram divisões sociais, legitimaram e disseminaram representações coletivas, estruturaram interesses, apoios, incentivos e recursos, desenvolveram formas de lealdade baseadas no clientelismo e informaram as práticas de grupos sociais ao desenvolverem formas de responder à sociedade e aos oponentes” (Bezès, 2007, p. 27). Por essas razões, as reformas administrativas vão contra marcos institucionais anteriores, cuja inércia intrínseca é fortalecida por mobilizações destinadas a defender interesses adquiridos. Melina Rocha mostra, em uma tese recente, que as sucessivas reformas tributárias, apesar de mudanças políticas anunciadas como definitivas, sempre encontraram a oposição dos entes federados, bem como a de atores

econômicos, que impediram ao mesmo tempo a recentralização das receitas públicas e a implementação de uma tributação menos regressiva (Rocha, 2013).

As tensões e as evoluções que estão no âmago das políticas públicas e do funcionamento das burocracias na América Latina são fundamentais para quem quiser analisar os fenômenos de consolidação dos regimes democráticos e do Estado nessas mesmas sociedades. E, desse ponto de vista, parece que a consolidação dos regimes políticos está longe de ter alimentado totalmente uma consolidação paralela dos aparelhos administrativos e uma “normalização” da ação pública.

Bibliografia

BANQUE MONDIALE, Índice GINI : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI>

BEZÉS, P. (2007), « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique Internationale*, n° 35, pp. 9-29.

COLLIER, D. & R. COLLIER (1991), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

CUVI, J. (2009), *La réforme de Sunat : construction institutionnelle et captation politique de l'administration fiscale péruvienne (1990-2000)*, monografia de M2, Sciences Po, Paris.

DABÈNE, O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America – Theoretical and Comparative Explorations*, McMillan, New York.

DAHL, R. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.

FALLETI, T. (2007), « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir ? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentina et au Brasil », *Critique Internationale*, n° 35, pp. 101-117.

GEDDES, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.

GRINDLE, M. (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, RWP 10-025.

GRINDLE, M. (2009), *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.

GRINDLE, M. (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

HALL, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State – The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.

IACOVIELLO, M. & L. ZUVANIC (2006), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Vol. 6, No. 7, pp. 45-92.

JARRIER, A.-L. (2011), « L'IIRSA face au déficit de concertation démocratique : une analyse du développement des conflits socio-environnementaux », Colloque de l'Institut des Amériques, Rennes.

LARROUQUÉ, D. (2012), *Le plan Ceibal en Uruguay – Un exemple de bonne gouvernance ?*, L'Harmattan, Paris.

MAYAUX, P.-L. (2012), *La privatisation et ses contestataires – Réformes et conflits dans les politiques d'accès à l'eau potable à Carthagène, La Paz, Cochabamba et Campo Grande*, Tese de Ciências Políticas defendida em Sciences Po Paris.

MAYAUX, P.-L. (2010), « Du clientélisme au contrat : stratégies de changement et pérennité des privatisations dans les services d'eau des villes latino-américaines », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 17, n° 3, pp. 89-109.

MÉNY, Y. & J.-C. THOENIG (1987), *Politiques publiques*, PUF, Paris.

OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

PNUD (2013), *L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié*, Relatório disponível on line: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_FR.pdf

PRESSMAN, J. & A. WILDAVSKY (1973), *Implementation – How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkeley.

ROCHA, M. (2013), *La crise de la fiscalité au Brésil (1988-2010) : un changement de paradigme inachevé*, Tese de Ciências Políticas defendida na Universidade Paris 3.

SUREL, Y. (2000), "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, vol.7, n° 4, pp. 495-512.

TOMAZINI, C. & M. ROCHA (dir.) (2013), *Analyser les politiques publiques au Brésil : le cadre de l'approche cognitive*, L'Harmattan (no prelo), Paris.

TRINDADE, A. (2006), *La construction d'une « politique publique » de jeunesse au Brésil – Le cadre de l'éducation non formelle des jeunes à Recife*, Tese de Ciências Políticas defendida na Université Paris 3.

VELASQUEZ, E. (2007), *Seguridad, ciudadanía y políticas públicas en Bogotá – Los avances de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2007)*, disponível on line: <http://www.institut-gouvernance.org/en/conference/fiche-conference-36.html>.

2.2. Desafios do desenvolvimento urbano

2.2.1. Políticas de investimento urbano na América Latina

Catherine PAQUETTE

Com a colaboração de Jean-Marc Fournier, no tema ‘acesso à água potável’, e de Marie Noëlle Carré, no tema ‘resíduos sólidos urbanos’.

Resumo

A América Latina é vista hoje como uma região rica em iniciativas e inovações no setor urbano. A década de 2000 foi marcada pela renovação e por um significativo incremento da ação pública e dos investimentos nas cidades, especialmente em três grandes campos de ação. No primeiro campo, a mobilidade urbana tornou-se verdadeira prioridade para os governos locais. Influenciados por alguns êxitos emblemáticos, multiplicaram-se os projetos de novos transportes coletivos, desenvolvidos tanto por grandes metrópoles como por cidades de menor porte. Entre eles, predominam amplamente os ônibus de alta capacidade que trafegam em faixas exclusivas (*Bus Rapid Transit*, BRT), mas são muitos os projetos de expansão de metrô existentes e foram também implementados alguns recentes avanços na mobilidade não motorizada.

O segundo grande campo de investimento continua sendo a moradia e o *habitat* no sentido amplo, com uma demanda ainda enorme, apesar de um cenário de transição urbana bastante avançada e da clara diminuição da migração para as cidades na maioria dos países. A magnitude das necessidades deve-se ao grande aumento do número de famílias, além do estoque acumulado de habitações informais, que precisa de benfeitorias. As políticas habitacionais foram amplamente renovadas em torno do princípio da produção nova massiva a cargo do setor imobiliário privado, responsabilizando-se as instituições públicas pelo financiamento da demanda por meio da concessão de crédito e de subsídios às famílias adquirentes de casa própria. Existem muitos tipos de programas de melhoria habitacional e de urbanização de favelas, e a regularização fundiária continua ocupando um espaço relevante. Por fim, nos países onde foram implementadas políticas de produção massiva de habitação de interesse social, as reformas necessárias nos grandes conjuntos habitacionais já começam a ocasionar programas de ação.

As políticas e intervenções de “reconquista urbana” constituem o terceiro grande campo de interesse das cidades, embora este ainda esteja para ser desenvolvido. Nos centros históricos, áreas esvaziadas e degradadas, e também nos bairros centrais em geral – apesar dos múltiplos planos e programas de revitalização elaborados – tudo, ou quase tudo, ainda está por fazer. As tentativas de “readensamento” em algumas cidades surtiram, infelizmente, resultados dúbios. Contudo, não se deve abdicar da ideia de readensar as regiões metropolitanas e reconstruí-las sobre si mesmas. As cidades latino-americanas só terão condições de enfrentar o desafio do desenvolvimento sustentável (e o da luta contra as mudanças climáticas) se se empenharem firmemente nos processos de reciclagem do tecido urbano existente, em especial por intermédio de grandes operações de revitalização urbana. Estas ainda são poucas, o que muitas vezes se explica pela complexidade da sua estruturação técnica e financeira.

Naturalmente, a questão dos serviços vem completar esse panorama de investimentos urbanos, da mesma forma que as infraestruturas regionais, muito deficitárias, das quais depende diretamente a competitividade das cidades. Os grandes programas recém-lançados nessa área por alguns países devem contribuir para melhorar a situação, embora as necessidades continuem consideráveis.

Hoje, em um cenário de multiplicação dos investimentos, a articulação e a sinergia entre os diversos projetos e programas constitui, sem sombra de dúvida, o principal desafio a ser enfrentado na América Latina urbana, que, para otimizar os recursos disponíveis e mobilizáveis em prol da cidade, precisa fugir das tradicionais lógicas setoriais. Qualquer novo investimento deve ser pensado e avaliado sob o prisma dessa importante premissa.

Introdução

Em toda a América Latina, a década de 2000 foi marcada pela renovação da ação pública urbana e pelo notável incremento dos investimentos públicos nas cidades. Tal evolução se deve à conjunção de diversos fatores: de um lado, a continuação e a consolidação dos processos de descentralização e democratização, em especial pela afirmação da figura do prefeito em toda a região; de outro, a globalização e o novo papel das cidades nesse contexto (bem como a nova competição que se instalou entre elas); por fim, a penetração e a incorporação dos desafios do desenvolvimento sustentável e das mudanças climáticas, colocando a cidade no âmago das problemáticas ambientais globais e contribuindo fortemente para estimular a reflexão e

a inovação na área da intervenção urbana, em uma região que se constitui na “mais urbana das regiões do sul”. Essa tendência ao aumento dos investimentos urbanos, hoje solidamente instalada, deveria prosseguir, inclusive por ser fortalecida pelas estratégias desenvolvidas por alguns países para sustentar o crescimento: planos muito ambiciosos de produção massiva de habitação de interesse social e construção de grandes infraestruturas, entre as quais muitas são urbanas ou contribuem para melhorar a competitividade das cidades.

As políticas de investimento urbano que vêm sendo executadas na América Latina envolvem principalmente três grandes áreas:

- mobilidade urbana e, especificamente, transporte público, que ao longo dos anos 2000 tornou-se prioridade para os governos locais;
- moradia e *habitat* no sentido amplo, que permanecem como campo-mor de investimento, com uma inflexão bastante clara das políticas rumo ao modelo da produção nova massiva a cargo do setor imobiliário privado, atendendo ao duplo objetivo de eliminar o enorme déficit acumulado e sustentar o crescimento econômico;
- políticas e intervenções de “reconquista urbana”, primeiro focalizadas nos centros históricos e depois ampliadas para as áreas centrais, até mesmo para grandes vazios portuários ou industriais. Essas intervenções sobre o existente devem se desenvolver na próxima década, desde que se consiga resolver a questão da estruturação técnica e financeira, por enquanto um obstáculo de peso.

A essas três áreas, já objeto de investimento, somam-se dois desafios da maior relevância para as cidades: os serviços urbanos, especialmente nos quesitos água e resíduos sólidos urbanos, e as grandes infraestruturas regionais, hoje obsoletas e insuficientes, que precisam ser desenvolvidas, sob pena de restringir a competitividade não só dos países, mas também das metrópoles, centros nevrálgicos para o crescimento econômico.

Quadro 1 *Expansão urbana, impossível governança e fragmentação: três males atuais fundamentais das metrópoles latino-americanas*

As maiores cidades latino-americanas são caracterizadas pela persistência de uma expansão urbana sustentada, alimentada hoje principalmente por movimentos internos da população, dentro das próprias metrópoles. Embora algumas cidades envidem esforços para conter essa expansão espacial extensiva pouco compatível com os objetivos de um desenvolvimento urbano mais sustentável, estes permanecem amplamente infrutíferos, e as metrópoles latino-americanas continuam se expandindo rapidamente, às vezes consumindo riquíssimas terras agrícolas e normalmente gerando um custo generalizado elevado para os governos locais, bem como para as famílias (equipamentos, transportes, infraestruturas). Essa dinâmica urbana centrífuga contribui para tornar sempre mais complexa, e até mesmo impossível, a implementação de uma gestão urbana na escala da metrópole como um todo. As maiores metrópoles latino-americanas são fragmentadas na esfera política entre: de um lado, a “cidade-centro” (não confundir com o centro da cidade), que corresponde aos seus limites administrativos iniciais (o Distrito Federal, na Cidade do México; o Distrito Capital, em Bogotá etc.) ou a determinado número de municípios bem consolidados; e, do outro, uma crescente quantidade de municípios periféricos alcançados pela urbanização. Hoje, menos da metade dos 20 milhões de habitantes da metrópole mexicana residem de fato dentro do Distrito Federal. Na falta de mecanismos eficazes e efetivos de cooperação intermunicipal, as metrópoles funcionam cada vez mais em duas velocidades. Nas “cidades-centros”, as autoridades políticas estão retomando o controle graças à drástica desaceleração do crescimento demográfico, que finalmente autoriza enfrentar desafios além do emergencial. Nas periferias, a realidade é muito diferente: municípios ainda amplamente rurais enfrentam, sem recursos, a pressão que se move para seu território, notadamente no que diz respeito à moradia, por conta do elevado custo da terra na “cidade-centro”. Hoje, a questão – em matéria de novas infraestruturas e políticas urbanas em geral – reside mesmo na superação dessa clivagem territorial e na implantação de soluções pensadas globalmente, na escala da metrópole como um todo.

Politicamente fragmentadas, as maiores cidades latino-americanas também o são socialmente, com a convivência – em um cenário de segregação socioespacial cada vez mais sutil e complexa (Sabatini, 2006) – de universos urbanos radicalmente diferentes, que raramente se encontram. A metrópole latino-americana “desenvolvida”, que muitas vezes nada tem a dever ao seu equivalente nos países do norte, surge hoje como um espaço urbano muito americanizado, tanto no seu modo de desenvolvimento e organização quanto nas suas paisagens. Multiplicaram-se os grandes *shopping centers*, gerando novas centralidades, que estruturam a cidade e as práticas

•••



dos seus habitantes. Em cidades descritas e percebidas sempre como mais violentas, esses novos espaços públicos são mais seguros e adequados às expectativas da classe média e das famílias abastadas, que, por eles, abandonam os espaços urbanos tradicionais. Os condomínios residenciais fechados e seguros são outra manifestação visível do que se costuma chamar de “fechamento” da cidade. A cidade latino-americana moderna e globalizada é hoje cada vez mais formada por ilhas de prosperidade e segurança interconectadas entre si, que se sobrepõem a uma outra realidade, esta substancialmente majoritária: a da cidade tradicional, popular, se não pobre, do comércio de rua e do transporte público, cujos centros históricos se constituem, muitas vezes, no seu centro nevrálgico. Combater essa crescente fragmentação e promover um modelo de cidade mais “inclusiva” é um dos grandes desafios atuais para as autoridades, principalmente no intuito de reduzir os índices de violência que tendem a restringir a competitividade das metrópoles (Sabatini, 2006).

Mobilidade urbana: consolidação e difusão de uma nova prioridade em toda a região

Desde o início dos anos 2000, as cidades da América Latina incorporaram firmemente os desafios da mobilidade urbana, a ponto de torná-los, em alguns casos, lemas propagandísticos^[95]. O investimento na área não fez senão se intensificar, em especial no que tange a novas infraestruturas de transporte público. Estas foram multiplicadas, com claro incremento a partir de 2005, não apenas em metrópoles e capitais nacionais, mas também em cidades de menor porte (CAF, 2011). Esse salto do investimento deve ser enaltecido como muito positivo, em uma região onde a desregulamentação do setor do transporte público, ocorrida na década de 1980, gerou o desenvolvimento anárquico da oferta de transporte de média e baixa capacidade operada por pequenas empresas privadas, com desastrosas consequências para a cidade, para o meio ambiente e para os usuários (Figueroa, 2005).

A supremacia dos BRT

O aumento do investimento na mobilidade é marcado pela nítida prevalência dos BRTs, ônibus de grande capacidade que trafegam em faixas exclusivas. Embora não se trate do primeiro sistema de transporte desse tipo na América Latina (existe em

[95] “Ciudad de Mexico, capital en movimiento” era o lema da capital mexicana durante a administração Marcelo Ebrard (2006-2012). Em Santiago do Chile, “Movilidad es riqueza” foi o bordão que acompanhou a realização do plano de vias expressas urbanas concedidas.

Curitiba desde a década de 1970, e Quito, Equador, implantou o seu *trolebus* elétrico, que circula em calha própria, já em 1996), o *Transmilenio*, de Bogotá, inaugurado em 2000, teve um papel decisivo na divulgação do BRT na América Latina. É a referência e foi reproduzido com maior ou menor fidelidade em muitas cidades. Em 2013, nada menos que 11 países da América Latina já possuem BRTs e 53 cidades da região o adotaram (entre as 156 que desenvolveram esse tipo de transporte no mundo). Sozinho, o Brasil tem mais metrópoles equipadas com ele do que todo o continente asiático (31 *versus* 30). Algumas cidades possuem uma ou mais linhas, mas não há integração intermodal nem tarifária com o restante das redes de transporte existente (exemplo do *Metrobús*, da Cidade do México-DF, hoje com quatro linhas, e do *Metropolitano*, de Lima, com uma linha). Em outras, o BRT recebe linhas de ônibus alimentadoras integradas ao novo sistema, que atendem os bairros periféricos (integração tarifária e intermodal; é o caso do *Transmilenio*, de Bogotá). Por fim, temos um exemplo de linhas de BRT totalmente integradas numa rede de transporte público reorganizado e reformulado por inteiro: é o *Transantiago*, em Santiago do Chile, a reforma mais profunda e geral do transporte público urbano da América Latina, embora não seja o caso mais divulgado e tenha sido muito criticado (Mardones, 2008).

Essa preferência pelo BRT com relação a outras opções de transporte coletivo explica-se, em primeiro lugar, por sua alta capacidade, próxima à de um metrô, porém por um custo 10 a 20 vezes menor. A relativa agilidade e flexibilidade na operacionalização é outro fator relevante. Além disso, a existência de um intenso *lobby* a favor desse tipo de transporte coletivo, somada a uma forte propensão, na região, à adoção de modelos experimentados com sucesso, também explica essa rápida expansão, até mesmo a generalização de um modal, embora nem sempre seja o mais adequado aos desafios urbanos existentes: enquanto as necessidades variam muito de um contexto para outro, tende-se a aplicar uma solução única, baseada em uma opção técnica realizada *a priori*, o BRT, que pode não ser necessariamente a melhor. A linha 4 do *Metrobús* da Cidade do México, que cruza o centro histórico de ponta a ponta, é um bom exemplo de inadequação do BRT a determinadas áreas: gerou forte oposição da população, especialmente por causa das dificuldades de interação dessa infraestrutura em um tecido urbano sensível e já por demais fragilizado. Já a solução do VLT, inicialmente cogitada, apresentava várias vantagens, em especial a de se evitar o efeito de barreira urbana hoje provocado pela linha 4.

Investimentos também no metrô e nos “Veículos Leves sobre Trilhos”

Apesar do domínio do BRT, vale frisar a presença de investimentos em metrôs subterrâneos ou de superfície, bem como em trens leves. Santiago do Chile, em especial, mais que duplicou a sua rede de metrôs desde o início dos anos 2000, sempre dentro de uma intermodalidade, agora reformulada por completo (*Transantiago*). Em São Paulo, foram realizadas obras de expansão da rede e a cidade vai construir uma 6.^a linha. Desde 2010, a cidade conta com o primeiro metrô inteiramente automático da América Latina. A Cidade do México, que passou décadas sem investir nesse modal, construiu uma nova linha por ocasião das comemorações do bicentenário da independência, linha esta que vai ganhar uma extensão. Um ramal ferroviário suburbano foi inaugurado em 2008, ligando o centro às periferias ao norte da metrópole. Em Medellín, a rede de metrô de superfície foi expandida, ao incorporar, por exemplo, o *Metrocable*, um metrô do tipo teleférico, interessante inovação, pois atende um bairro popular, numa área íngreme onde, além disso, o espaço público recebeu intervenções significativas (ver quadro 2).

Quadro 2 *O Metrocable: solução inovadora para a mobilidade e para o desenvolvimento social*

O *Metrocable* é um sistema de teleférico urbano (também chamado de “*tramway aéreo*”) e uma excelente ilustração da capacidade de inovação da região na área do investimento urbano. Trata-se de um modal de transporte coletivo urbano adequado às topografias complicadas de algumas cidades, destinado mais especificamente aos bairros populares isolados e quase inacessíveis com modais tradicionais. O primeiro projeto de *Metrocable* nasceu na cidade colombiana de Medellín, em 2004, com uma linha (construída pela empresa francesa *Poma*) totalmente integrada à rede de metrô de superfície. O *Metrocable* foi desde o início planejado não como um simples projeto de transporte, mas como um investimento social, incluindo uma forte vertente de revitalização do bairro (reurbanização do espaço público ao longo da linha, construção de escolas, centros culturais etc.). O sucesso dessa primeira experiência – em especial a sua apropriação pelos moradores – e os resultados conseguidos em termos de redução da criminalidade na área atendida levaram à sua ampliação.

A exemplo do que ocorreu com os BRTs após o *Transmilenio*, o *Metrocable* começou a ser reproduzido na América Latina, e outras cidades já o adotaram. Assim, Caracas inaugurou, no início de 2010, o *Metrocable de San Agustín*. O projeto, muito criticado devido ao custo elevado, possui características muito semelhantes ao de Medellín: está integrado à rede de metrô existente e atende um bairro muito popular, onde a sua chegada foi acompanhada por pesado investimento no desenvolvimento social. O Rio de Janeiro também criou o seu próprio sistema, em 2011: uma infraestrutura construída pelo Programa de Aceleração do Crescimento, a qual atende um complexo de cerca de 12 favelas no bairro do Morro do Alemão.

O *Metrocable*, que confirma o caráter pioneiro da Colômbia em matéria de infraestrutura de mobilidade, projetado em uma perspectiva urbana integral e com alta “rentabilidade social”, sem dúvida, tem um futuro promissor nas cidades latino-americanas. De todo modo, já vem contribuindo para a diversificação das opções no transporte coletivo.

Mobilidade não motorizada: novo desafio para o investimento nas grandes cidades latino-americanas

A região latino-americana, pioneira com o BRT, está bastante atrasada com relação à mobilidade não motorizada (ONU-Habitat, 2012). Esse cenário está em paulatina evolução, com o surgimento de vários projetos. Primeiro, as ciclovias se desenvolveram muito nos últimos anos: Bogotá hoje conta com 354 km; Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, além de Cidade do México, Lima, São Paulo e Buenos Aires, também as

possuem. Nos últimos cinco anos, foram implantados projetos de aluguel de bicicletas, aumentando progressivamente a participação modal da mobilidade não motorizada nos deslocamentos diários: Cidade do México, Guadalajara, Quito, Bogotá, Medellín, Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires e Santiago do Chile já desenvolveram sistemas desse tipo e outras cidades já têm projetos com essa finalidade. Esses investimentos são complementados por ações – ainda modestas, é verdade – que visam restringir o uso do carro particular, como a promoção dos dias sem carro, semanal ou mensalmente (em Bogotá, Cidade do México, São Paulo). Soluções como a carona, ou sistemas de aluguel de carros (nos moldes do aluguel de bicicleta), já são objeto de iniciativas da sociedade civil ou do setor privado.

Infraestruturas viárias urbanas: investimentos oriundos do setor privado antes de tudo

As cidades latino-americanas registraram, desde o início dos anos 2000, altos investimentos na área de infraestruturas viárias urbanas, realizados por intermédio de parcerias público-privadas. Tais iniciativas contribuíram para transformar e melhorar substancialmente a mobilidade individual motorizada^[96], relativizando com isso os esforços envidados no transporte público e na mobilidade não motorizada (tornando-os porém ainda mais necessários em termos de equidade social e de direito à mobilidade para todos).

Tais projetos não são propriamente fruto de políticas públicas de investimento urbano, por se tratarem de vias pedageadas, cujas construção e operação são, via de regra, assumidas por capitais privados. Santiago do Chile é, sem dúvida, a metrópole latino-americana mais marcada por esse tipo de infraestrutura: foram construídas novas autoestradas urbanas pedageadas, como a *Costanera Norte*, que ocupa parte da calha do rio Mapocho e liga diretamente ao aeroporto os bairros ricos no nordeste da cidade. Por outro lado, as vias existentes mais importantes para o atendimento intraurbano foram concedidas a empresas privadas, como o trecho da rodovia pan-americana que cruza a cidade, ou ainda o anel periférico *Américo Vespúcio*. Na Cidade do México, para sanar o déficit acumulado, o governo do Distrito Federal investiu muito, inicialmente, entre 2000 e 2006, em novas vias gratuitas (construção do controverso elevado por cima de um trecho do anel periférico). No início da década de 2010, surgiram as autoestradas de pedágio concedidas ao setor privado, com a abertura do *Viaducto Bicentenario*, na parte da cidade que pertence ao estado

[96] O desenvolvimento desse tipo de infraestrutura está estreitamente relacionado com o dos condomínios residenciais fechados, um produto imobiliário em alta na região.

do México, além de um importante sistema de autoestradas urbanas que atende hoje o oeste e o sudoeste do Distrito Federal.

De modo geral, os projetos de autoestradas ou vias expressas pedageadas, já presentes em várias metrópoles, tendem a se multiplicar na região. Embora sua realização nem sempre seja fácil, trata-se de uma tendência que, sem dúvida, se fortalecerá nos próximos anos.

Ações em prol da moradia e do *habitat*: investimentos sempre altos para enfrentar enormes necessidades

Necessidades enormes, não só em unidades novas, mas também na melhoria do estoque existente

As necessidades habitacionais em zonas urbanas permanecem consideráveis em todos os países da América Latina, sem exceção, embora sejam muito diversas as situações locais (ONU-Habitat, 2012). Tais necessidades têm a ver, em primeiro lugar, com os déficits, muitas vezes colossais, acumulados ao longo das últimas décadas, os quais precisam ser sanados. Deve-se atender também à demanda oriunda das muitas novas famílias que se formam a cada ano^[97]. Apesar da forte desaceleração no ritmo de crescimento da população urbana, devido em grande parte aos efeitos da transição demográfica, a demanda habitacional está longe de arrefecer, pois a proporção de adultos não para de aumentar, enfatizando os aspectos desfavoráveis do “dividendo demográfico”. O ritmo de crescimento do número de famílias está se acelerando porque é estimulado por algumas evoluções demográficas e sociais claramente observáveis na região, tais como o aumento de divórcios e separações, a saída mais precoce e frequente da casa dos pais e o brutal encolhimento do tamanho das famílias.

Embora a produção de unidades novas sempre represente o desafio-mor para todos os países da América Latina, o principal componente atual do déficit habitacional não é predominantemente “quantitativo”, mas sim “qualitativo”, como se costuma dizer: o número de unidades em condições de habitabilidade avaliadas como inadequadas, por causa das carências no acesso aos serviços básicos ou dos tipos de materiais de construção utilizados, é muito superior ao número necessário de novas unidades. Na Colômbia, 2,5 milhões de casas precisam de melhorias, *versus* 1,3 milhão a serem construídas; no Brasil, são 12 milhões *versus* 7,9 milhões; no México, 3,2 milhões *versus* 2,3 milhões. A importância da habitação informal na região como um todo explica esse cenário (ver quadro 3).

[97] 600 000 no México; 260 000 nas treze principais aglomerações da Colômbia.

Quadro 3 Bairros precários e subnormais: a problemática das favelas na América Latina

Pode-se estimar que, em 2010, cerca de 31% da população urbana latino-americana vivia em bairros do tipo favela: assentamentos de origem espontânea, oriundos de invasões (como as muitas registradas na América Latina na segunda metade do século 20), ou que surgiram por meio de loteamentos clandestinos, segunda grande modalidade de acesso ao fundiário para as famílias pobres nas cidades da região, como também cortiços nos centros das cidades e conjuntos habitacionais degradados. Embora a participação desses bairros precários e informais seja menor na América Latina do que nas cidades africanas, por exemplo, ou na Índia, o volume de população que eles abrigam exemplifica a magnitude do desafio a ser enfrentado: cerca de 138 milhões de pessoas, podendo alcançar os 164 milhões até 2020. Esses dados gerais escondem brutais disparidades entre os países da região: o Brasil, sozinho, contaria com mais de 53 milhões de pessoas morando em bairros desse tipo; na região andina, seriam cerca de 24 milhões (sendo mais de 17 milhões no Peru, onde representam mais de dois terços da população urbana e continuam aumentando de modo significativo, diferentemente do que ocorre na maioria dos demais países); no México, mais de 15 milhões; cerca de 13 milhões na Argentina e quase 11 milhões na Venezuela.

Hoje, as carências desses bairros são consideradas até menos prementes do que as dos seus equivalentes em outras regiões do sul, em grande parte porque, uma vez encerrada a fase de crescimento rápido das favelas, a consolidação avançou. No México e no Brasil, a taxa de crescimento anual das favelas, por exemplo, já é inferior a 0,5%; permanece alta, no entanto, em alguns países como Argentina e, principalmente, Peru. Ao longo das últimas duas décadas, houve grandes esforços em quase todos os países para consolidar e melhorar esses bairros, sendo a solução da remoção ou do remanejamento reservada, especialmente, às situações de risco.

Nas cidades da América Latina, o acesso à energia está hoje universalizado, com uma taxa de cobertura urbana superior a 95% na maioria dos países, com exceção do Peru, da Guatemala e de El Salvador. Segundo os dados globais existentes, a situação é quase a mesma no tocante à água potável, com notáveis avanços desde o início dos anos 2000 em vários países. Cabe, porém, muita cautela quanto a esses dados (ver o item 4, sobre serviços urbanos). As carências no acesso às redes de esgoto, bem como a superlotação das unidades e a má qualidade dos materiais de construção são outros problemas tradicionais desses aglomerados subnormais, aos quais se somam a falta de equipamentos e as dificuldades de acesso ao transporte público e à mobilidade, uma dimensão raramente levada em consideração. Mais que a raridade do transporte, o problema na América Latina é, de uma maneira geral, seu custo elevado. Em algumas cidades, como Lima, os moradores dos bairros informais das periferias se veem, por exemplo, obrigados a caminhar longas distâncias ou a desenvolver diversas estratégias para limitar seus deslocamentos (Avellaneda, 2008).

Novas políticas de habitação de interesse social: produção massiva pelo setor privado e subvenções da demanda pelos órgãos públicos

Na maioria dos países latino-americanos, as políticas habitacionais nacionais vêm sofrendo, nos últimos 20 anos, marcada inflexão, ao abandonar o princípio dos órgãos públicos construtores e/ou administradores de habitação de interesse social que prevaleceu até então e orientar-se para o estrito financiamento da demanda. Um novo modelo operacional instalou-se progressivamente: a construção de conjuntos habitacionais (quase sempre na modalidade de acesso à propriedade na América Latina, com exceção do México e do Chile, durante breve período) está hoje sob inteira responsabilidade do setor imobiliário privado, com base em termos de referência bastante variáveis conforme os países (tamanho e custo máximo da unidade), ao passo que órgãos públicos e entidades financeiras são responsáveis pela concessão dos financiamentos aos mutuários, geralmente acompanhados de subvenções mais ou menos volumosas e, às vezes, condicionadas à existência de uma poupança prévia.

Esse tipo de resposta institucional à demanda habitacional tende a se espalhar na região, não tanto a partir do exemplo chileno, embora seja o mais antigo (anos 1980 e 1990), mas sim com base na experiência recente do México e seus espantosos feitos quantitativos: desde o início dos anos 2000, foram construídas mais de 7 milhões de unidades no país, por construtoras privadas, na forma de gigantescos loteamentos nas periferias das cidades, que contam, às vezes, com várias dezenas de milhares de unidades idênticas e muito pequenas. Na área das políticas habitacionais, como na da mobilidade, a circulação dos especialistas desempenha um papel relevante na divulgação dos modelos de ação na escala regional, e esse êxito mexicano quantitativo inspirou diretamente o Brasil na elaboração do seu programa *Minha Casa Minha Vida* (MCMV), lançado em 2009, e do seu sucessor, o MCMV 2, cuja meta é a construção de 2,4 milhões de unidades até 2014. Outros países também adotaram esse tipo de produção massiva ao longo dos anos 2000: é o caso da Colômbia, que pretende construir 1 milhão de unidades novas até 2014, das quais, em especial, 650 mil de interesse social, por intermédio dos *Macroproyectos de Interés Social Nacional* (MISN), operações de urbanização de grande porte. A Venezuela também está trilhando a via da produção massiva, embora os mecanismos de financiamento e o papel desempenhado pelo setor privado sejam muito diferentes do que se vê no Brasil, na Colômbia e no México. O programa *Gran Misión Vivienda*, lançado em 2011, prevê a construção de nada menos que 2 milhões de casas até 2017. Para os países que optaram por esse tipo de política habitacional, não se trata apenas de dar uma resposta institucional à demanda por moradia: o objetivo também, e acima de tudo, é sustentar o crescimento econômico ao estimular o setor da construção. No México, em 2008, as 3

mil empresas de construção residencial representavam cerca de 2,4% do PIB total e 61,3% do PIB da construção civil (versus 0,6% e 16%, dez anos antes) e o setor da construção residencial fornecia emprego direto para 1,4 milhão de mexicanos. No Brasil, estima-se que a construção de 1 milhão de unidades pode gerar a criação de 1,5 milhão de empregos diretos e indiretos, e representar quase 2% do PIB.

Embora as novas políticas habitacionais recebam larga aprovação (principalmente política) por conta de seu desempenho quantitativo, suas carências e impactos negativos as tornam, ao mesmo tempo e cada vez mais, alvos de críticas (Paquette e Yescas, 2009; ONU-Habitat, 2012). Tais políticas não poderiam ser alçadas ao status de resposta universal à demanda habitacional: esta, como vimos, possui importantíssima dimensão qualitativa, e o desafio da América Latina urbana é hoje, no mínimo, tanto melhorar as unidades existentes, principalmente dando acesso aos serviços básicos, quanto produzir novas unidades. Além disso, a oferta da moradia social só é acessível a famílias adimplentes e capazes de reembolsar os financiamentos contratados, o que exclui enorme parte da demanda, constituída por populações consideradas pobres, ou até mesmo muito pobres. Por fim, mesmo que essa produção habitacional tenda hoje a se inserir no âmbito da busca por um desenvolvimento mais sustentável^[98], seus impactos ambientais, urbanos e até mesmo sociais são maiores: expansão urbana, consumo de terras agrícolas, consequências em termos de mobilidade pendular, necessidade de água, dificuldade para as famílias em morar em bairros-dormitórios tão grandes e em unidades tão pequenas (às vezes menos de 35m²), sendo impossível adequá-las às suas necessidades futuras, tensões sociais geradas por bairros vistos como guetos. No Chile, onde foi concluída a fase de produção massiva de habitação de interesse social (nos anos 1980 e 1990), já é hora de implementar ações de renovação urbana nos grandes conjuntos habitacionais que foram construídos na época. Um programa-piloto lançado no fim de 2012 preconiza, em alguns casos críticos, realizar demolições-reconstruções. No México, as questões da renovação já invadiram o debate público, especificamente por causa do altíssimo índice de abandono das unidades sociais construídas desde o início dos anos 2000, estimado em cerca de 20% desse estoque (Negrete e Paquette, 2011).

[98] Hoje, no México, todas as novas unidades de interesse social possuem ecotecnologias. No Brasil, a produção massiva de habitação social também se insere na perspectiva do desenvolvimento sustentável: as unidades terão energia solar, conforme o plano nacional de luta contra os efeitos das mudanças climáticas.

*Programas “tradicionais” sempre atuais:
moradia progressiva, melhorias, regularização fundiária...*

Paralelamente a essas políticas de produção massiva que vêm se impondo, são muitos, e bastante diversificados, os programas de moradia – e mais amplamente de *habitat* – na América Latina. Envolvem autoconstrução de casas novas (em especial progressivas), melhoria das casas, dos serviços e dos bairros, como também a constituição de reservas fundiárias, dentro de estratégias de prevenção contra o desenvolvimento da habitação informal (cf. *Metrovivienda*, na Colômbia). As ações de regularização fundiária são sempre muito presentes.

Os programas de intervenção nos aglomerados subnormais privilegiam progressivamente uma abordagem mais integrada, que leva em consideração, por exemplo, os espaços públicos, as condições de integração na cidade e a questão do fortalecimento dos instrumentos locais de planejamento e de gestão urbana (programa *Habitat*, no México). Tendem ainda a envolver diversos atores, as comunidades e os beneficiários, além das ONGs (Quentin, 2005) e prefeituras, como é o caso do programa chileno *Fondo Solidario de Vivienda ou do Programa de Mejoramiento de la Comunidad*, no Paraguai (CEPAL, 2006). Há muito tempo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento desempenha um papel relevante no financiamento desse universo de ações diversas: ao longo dos últimos 25 anos, financiou 37 programas, por um valor superior a 5 bilhões de dólares (Rojas, 2010).

No Brasil, o Governo Federal, com a participação de estados e prefeituras, e apoiado numa densa rede de ONGs, investe muito nas favelas, em várias frentes e com diversos programas: regularização fundiária, construção de infraestruturas para integrar os bairros na cidade e provê-los de equipamentos públicos (através do Programa de Aceleração do Crescimento), produção de casas novas (que não se restringem a novos conjuntos na periferia, como no México, mas atuam também no tecido urbano existente), melhoria das casas, equipamentos de saúde etc. O programa Favela Bairro, criado em 1994, que tem forte apoio do BID, é sem dúvida o mais emblemático, embora não seja o único (Séon, 2008). As favelas brasileiras são hoje um campo de inovação, em que o investimento oriundo de todos os atores públicos é importante e especialmente visível, embora nada seja perfeito e existam também severas críticas ao que foi realizado.

O Chile, por sua vez, oferece um interessantíssimo exemplo, sobretudo porque conseguiu adequar o dispositivo de financiamento ao longo do tempo: inicialmente focado na produção massiva de casas novas, em prol de uma ampla diversificação, deixou aos poucos de subsidiar apenas a demanda de entrega de casas de interesse social, para desenvolver, a partir do final dos anos 1990, todo um leque de linhas de

financiamento, abrangendo a moradia progressiva, as benfeitorias, o adensamento de lotes, o *leasing* habitacional. Um dos avanços chilenos significativos foi o fato recente de considerar-se as condições urbanas de inserção das casas, avaliadas por meio do conceito inovador de “déficit urbano” e não mais apenas o de “déficit habitacional” (MINVU, 2009).

Na área habitacional, embora o México seja hoje referência, em virtude de seus recordes de produção de unidades de interesse social, o “ativismo” e a inovação devem ser buscados no Brasil e no Chile, onde a problemática é abordada em frentes múltiplas e é contemplada por muitos programas diversificados.

Revitalização urbana e intervenções sobre a cidade existente: uma tendência que está avançando, mas que ainda está, em grande parte, por ser desenvolvida

O interesse pelas intervenções sobre o tecido urbano existente é recente na América Latina, onde a cultura urbanística dominante até agora deu preferência às novas urbanizações. Durante a segunda metade do século 20, as grandes operações que marcaram profundamente várias cidades não foram promovidas com um objetivo de revitalização urbana, mas no âmbito de programas de renovação bastante radicais, a partir da construção de grandes conjuntos habitacionais (*San Borja*, em Santiago do Chile, e *Tlatelcolco*, na Cidade do México, são alguns exemplos) ou da realização de grandes obras viárias (como a construção dos *ejes viales* na Cidade do México). A redescoberta do potencial das cidades existentes, tal como são, ocorreu verdadeiramente a partir do início dos anos 1990, no próprio coração das metrópoles, em especial em torno da questão da reabilitação dos centros históricos.

A revitalização dos centros históricos: uma pauta já antiga, mas sobre a qual ainda resta muito a fazer

A inscrição de vários centros históricos latino-americanos na lista do patrimônio mundial da UNESCO, nos anos 1980, teve papel relevante nesse interesse renovado pela cidade antiga. No início estritamente atuante sob a ótica do patrimônio, a abordagem desses espaços rapidamente se tornou, a partir dos anos 1990, mais integrada, reconhecendo-se a necessidade de atuar não mais apenas nos prédios e monumentos históricos, mas também nas áreas residenciais (novas e antigas) e no espaço público, bem como nas questões de desenvolvimento econômico (em especial pelo turismo). Importantes no discurso e também no papel (foram elaborados muitos programas de revitalização na América Latina nos anos 1990 e 2000), esses ímpetus de intervenção nos centros históricos geraram poucas transformações urbanas realmente

significativas além da liberação dos espaços públicos com o remanejamento dos vendedores ambulantes, que algumas metrópoles, como Quito, Lima ou a Cidade do México, conseguiram levar a cabo (Stamm, 2008). Tal liberação é um desafio muito complexo para as autoridades, e não deve ser desprezado, pois constitui um pré-requisito imprescindível para qualquer outra intervenção urbana nesses espaços.

Os centros históricos latino-americanos, especificamente nas maiores metrópoles, ainda hoje são áreas degradadas, carentes, onde muito resta a fazer. É muito difícil mudar os tipos de população que os frequentam ou neles moram, embora isso pareça ser cada vez mais necessário para os processos de revitalização deslançarem: a “gentrificação”, que alguns governos locais tanto desejam, ainda está longe de se tornar realidade, e até mesmo as tentativas de investimento pesado nesse sentido, pelo setor privado – como as do bilionário mexicano Carlos Slim, na Cidade do México, entre 2002 e 2006 – não deram certo (Paquette, 2006). Apesar de duas décadas de reflexão e propostas, a revitalização dos centros históricos ainda permanece como um dos grandes desafios dos anos 2010 nas metrópoles latino-americanas. Além das ações desenvolvidas em matéria de proteção e valorização do patrimônio histórico, são necessárias importantes ações em muitas áreas: habitação, espaços públicos, transporte, redes... A tarefa, contudo, é complexa, pois envolve muitos atores e interesses, e também porque não está claro o conceito de *maîtrise d’ouvrage*^{*}, bem como ainda falta elaborar mecanismos de financiamento perenes. A montagem institucional, financeira e técnica usada na recuperação do centro histórico de Quito, considerada um êxito, fornece um exemplo no qual caberia se inspirar (Rojas, 2004)^[99]. Por sua vez, as reflexões sobre a reorganização da mobilidade nos centros históricos, e em especial sobre a possibilidade de introduzir o VLT no coração de algumas metrópoles latino-americanas, poderiam contribuir para a renovação da abordagem da reabilitação desses espaços, ao propor uma perspectiva inovadora no tratamento da questão.

* NdT: É chamada de *maîtrise d’ouvrage* (em inglês *Project Owner*) a entidade que define as necessidades, os objetivos, o seu cronograma e o orçamento do projeto. Essa entidade “dona” da obra determina as premissas do projeto, representando com isso, os usuários finais a quem é destinado o equipamento. A *maîtrise d’ouvrage* é, portanto, responsável pela expressão funcional das necessidades, mas não possui necessariamente as competências técnicas para a realização da obra. No setor público, o “dono do projeto” pode ser um governo nacional ou local. No setor privado, pode ser uma pessoa física, uma empresa, uma ONG, etc.

[99] A *Empresa Centro Histórico*, sociedade de economia mista, criada *ad hoc* para executar o programa de reabilitação, desempenhou papel decisivo na recuperação dessa área.

Dos centros históricos, em sentido estrito, às áreas centrais, em sentido muito mais amplo: promovendo o “readensamento”

A partir do início dos anos 2000, o interesse pelo tecido urbano existente, de início estritamente limitado aos perímetros históricos, foi se estendendo às áreas centrais como um todo e ao centro da cidade ampliado (chamado de “pericentro” em algumas cidades da América Latina), com objetivos específicos de “readensamento” e “repopoamento”: em todas as metrópoles da região latino-americana, essas áreas vêm registrando, há pelo menos 30 ou 40 anos, uma diminuição importante e contínua de sua população residente, mudanças de uso do solo e uma generalizada e preocupante degradação. Impulsionada pelas injunções em prol do desenvolvimento sustentável e dos imperativos de controle da expansão urbana periférica, a ideia de se reconstruir a cidade sobre si própria e de otimizar os equipamentos e serviços existentes foi ganhando adesões e hoje já desperta o interesse crescente de mais e mais cidades (Santiago do Chile, Cidade do México, São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá, Montevidéu...). Contudo, os dois programas até agora executados surtiram resultados dúbios. Em Santiago do Chile, cidade pioneira, foi lançado em 1990 um plano muito ambicioso de repovoamento do centro. Com subsídios para a compra de casa própria muito atraentes para as famílias, a estratégia fez a construção nova disparar, com forte viés especulativo, mas, quanto ao repovoamento, seus resultados decepcionaram (Paquette, 2005). A política de readensamento dos quatro bairros do centro do Distrito Federal, implementada entre 2001 e 2006, gerou resultados semelhantes (a população residente não aumentou) e foi duramente questionada, especificamente porque a construção de milhares de novas unidades residenciais não foi acompanhada por medidas de atenuação dos possíveis impactos negativos, em termos de qualidade de vida e mobilidade (Paquette e Yescas, 2009). Ambas as experiências foram inegáveis sucessos do ponto de vista do mercado imobiliário, mas seus resultados no plano urbano foram muito criticáveis: os preços da terra dispararam e as reservas fundiárias existentes praticamente desapareceram. Mas nem por isso o princípio do readensamento pode ser descartado pelas cidades: numa América Latina caracterizada por um modelo de desenvolvimento urbano firmemente voltado para a expansão, a reconstrução da cidade sobre si mesma é um imperativo incontornável na busca de um desenvolvimento mais sustentável. Não cabe dúvida de que essa é uma das orientações que os governos locais devem seguir, extraindo todos os ensinamentos possíveis das duas experiências já levadas a cabo na região. Não basta se ater a criar apenas mecanismos que estimulem a produção de unidades novas e a compra de casa própria. É preciso inventar instrumentos de controle da alta dos preços da terra, garantir espaço para a habitação popular, trabalhar na questão do transporte coletivo e da melhoria dos espaços

públicos... Além disso, deve ser aprofundada a ideia da realização de grandes operações urbanas estratégicas verdadeiramente capazes de deflagrar processos de revitalização urbana.

Grandes operações de revitalização urbana: uma pauta a ser explorada

Apesar da existência de um significativo potencial de reciclagem urbana e da urgência em “readensar” a cidade, esse tipo de intervenção de grande porte ainda é pouco difundido na América Latina. Permanecem raros os exemplos de desenvolvimento de *brownfields* ou assemelhados: reabilitação de alguns espaços centrais, com a criação de grandes parques (*Parque de los Reyes* em Santiago do Chile; *Parque Tercer Milenio* em plena Bogotá); recuperação de grandes lixões na Cidade do México (bairro empresarial de *Santa Fe*; *Parque Bicentenario*); reciclagem de antigas áreas industriais (*Paseo Santa Lucia* em Monterrey, México) ou aeroportuárias (Projeto *Ciudad Parque Bicentenario* no antigo aeroporto *Cerrillos* em Santiago do Chile), portuárias (*Puerto Madero* em Buenos Aires; *Porto Maravilha* no Rio de Janeiro). De modo geral, embora sejam muitos no papel, são poucos os grandes projetos urbanos, de todas as categorias, que estão sendo executados (fora a realização, pelo setor imobiliário privado, de condomínios residenciais fechados ou de grandes *shopping centers*). O próprio conceito de “grande projeto urbano” ainda é confuso, usado indiscriminadamente para falar de grandes operações, da realização de novas infraestruturas de transporte (por exemplo, a criação de uma linha de BRT é considerada um “grande projeto urbano”) ou, ainda, de programas de ação para a reabilitação dos centros históricos (Lungo, 2005). A carência de instrumentos, tanto financeiros quanto técnicos, autorizando a realização de grandes operações de urbanismo em parceria com o setor privado, com um real *maîtrise d’ouvrage* pública, explica em parte essa situação. Devem ser envidados esforços no sentido de se desenvolver uma cultura pública de grandes projetos, bem como de instrumentos que possibilitem a ação. As cidades latino-americanas só terão condições de enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável e do combate às mudanças climáticas se desenvolverem processos de revitalização urbana planejados e conduzidos pelas autoridades.

Serviços urbanos: uma área que precisa de pesados investimentos. O exemplo da água potável e dos resíduos sólidos urbanos^[100]

Hoje, a melhoria dos serviços urbanos, em especial no que tange ao acesso à rede de água e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, é ainda um dos grandes desafios em muitas cidades da região. É uma pauta que a região terá de enfrentar nos próximos anos.

O acesso à rede de água tratada nas cidades

Embora, nos últimos 30 anos, possam ser exibidos importantes avanços no acesso às redes de água tratada, essa questão permanece sendo uma grande e recorrente preocupação na América Latina urbana. Os indicadores de ligação à rede de abastecimento de água nas cidades parecem altos se comparados com outros continentes: estariam acima de 90% para dois terços dos países da região, sendo a Argentina, o Chile e a Costa Rica mais bem equipados, ao passo que o Peru teria a menor cobertura, pouco acima dos 80% (ONU-Habitat, 2012). Cabe, contudo, grande cautela quanto a esses dados: a existência de redes não garante o abastecimento contínuo e suficiente; longe disso. Em muitas cidades latino-americanas, as infra-estruturas estão em mau estado de conservação e a qualidade do serviço, como a da manutenção, pode ser avaliada, via de regra, como medíocre (Jordan e Martinez, 2009; CAF, 2012). Em 2006, estimava-se que cerca de cem milhões de pessoas não tinham acesso à água na região (BID, 2006). De um país para outro, de uma cidade para outra, os cenários são muito heterogêneos: existe um serviço quase que universal e autofinanciado em Santiago do Chile (serviço público, no início, tardiamente privatizado), enquanto na Cidade do México a perspectiva do acesso para todos é de longo prazo^[101].

A volta do cólera na região, em 1991, incentivou muitos governos a investirem no setor. No entanto, o conceito de serviço universal nem sempre é prioridade institucional e política. Para as camadas mais carentes da população, faltam mecanismos de financiamento e subvenções viáveis e de longo prazo. Em geral, são necessários pesados investimentos, com os quais os governos locais não têm condições de arcar sozinhos. Por sua vez, ao dar mais autonomia às esferas locais, a descentralização gerou conflitos de interesses entre as esferas nacionais, regionais e municipais. No início

[100] Esta parte, sobre serviços urbanos, foi redigida a partir das contribuições de Jean-Marc Fournier (professor da Universidade de Caen), na questão do acesso à rede de abastecimento de água potável, e Marie Noëlle Carré (doutoranda no Instituto de Estudos Superiores sobre a América Latina – IHEAL, Universidade Paris III), na questão dos resíduos sólidos urbanos.

[101] A respeito das águas servidas, os índices de ligação às redes de esgotamento sanitário também são muito heterogêneas, de 55% na Bolívia até 97% no Chile (Jordan e Martinez, 2009). Mas essas águas raramente têm tratamento adequado e as incidências sobre a saúde dos habitantes são graves.

dos anos 1990, o entusiasmo em torno do modelo da parceria público-privada conseguiu convencer alguns de que existia uma fórmula de gestão aplicável a toda a América Latina, tendo como meta alcançar o equilíbrio financeiro para empresas com viabilidade econômica, com tarifas que cobriam os custos, enquanto subsidiavam as famílias de baixa renda. Vinte anos depois da aplicação desse modelo, o balanço é dúvida. Vale lembrar que, na América Latina, a gestão da água pelo setor privado diz respeito a uma pequena minoria (ONU, 2009) e que, nesse quesito, são bastante frequentes as interferências entre posições científicas e ideológicas. Boa parte da opinião pública, dos políticos, dos acadêmicos e dos ativistas de ONGs tem denunciado o fracasso dessas privatizações, elencando as suas causas: tarifas excessivas, práticas de corrupção, abuso de poder por parte dos grupos privados, negligência com as populações carentes, demissões em massa etc. Já outros pesquisadores, bem como o Banco Mundial (Chong, 2008), frisam a predominância dos aspectos positivos nessas mudanças: melhor lucratividade financeira, aumento da produtividade, melhora na qualidade dos serviços. Afinal de contas, se o processo de privatização teve ou não efeitos positivos sobre o acesso à água para todos e, mais amplamente, sobre as condições de vida e o bem-estar das populações mais carentes, não é ponto pacífico. É certo que a privatização não parece ser um fator de mudança fundamental: soluções técnicas, combinadas com uma governança pública adequada, também podem melhorar os serviços de água para as categorias mais pobres, dentro de uma política *pro-poor* (Laurie, 2007). Para enfrentar o desafio do acesso sustentável à água potável para a maioria e realizar os pesados investimentos necessários para tanto, as cidades da América Latina deverão, sem dúvida, mobilizar sua capacidade de inovação e tentar conciliar as abordagens de economistas e engenheiros, de um lado, e as práticas e representações da sociedade, de outro, procurando também superar os debates e clivagens ideológicas que se cristalizaram nessa questão – em especial sobre os modelos de gestão e a privatização –, exacerbados por alguns casos tornados emblemáticos.

A gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos

A exemplo do acesso à água, a gestão dos resíduos sólidos urbanos, em especial do lixo doméstico, também é uma questão sensível nas cidades latino-americanas, notadamente em termos ambientais e de saúde pública. Para enfrentar o seu crescimento acelerado (devido à intensidade e rapidez da urbanização), a solução de processamento escolhida em quase todas elas foi a mais simples e mais barata: o aterro. Mas, se 60% dos resíduos sólidos das grandes metrópoles são encaminhados para aterros sanitários, 44% do lixo de cidades de porte médio e cerca de 59% do lixo das cidades pequenas vão para lixões pouco ou nada controlados. Os lixões predominam nos

países de maior população da região (Brasil, México) e nos mais pobres, especialmente na América Central (Organização Pan-Americana da Saúde, 2005).

Desde o início dos anos 1980, com base nas recomendações das grandes organizações internacionais (entre as quais o BID), as metrópoles da região dotaram-se de aterros sanitários administrados por entidades metropolitanas ou empresas privadas. A quantidade de resíduos sólidos produzidos por seus habitantes viabiliza tais equipamentos, já que, geralmente, os municípios pagam por tonelada de resíduos sólidos urbanos processada (15 mil toneladas por dia em Buenos Aires, 21 mil toneladas na Cidade do México, 36 mil toneladas em São Paulo). No entanto, os aterros sanitários ficaram cercados pela urbanização ao longo dos anos 1990 e a maioria chegou ao fim da vida útil no início dos anos 2000, rapidamente saturados pelo aumento da produção de resíduos sólidos (exemplo do *Bordo Poniente*, na Cidade do México, que acabou sendo fechado no fim de 2011). Essas instalações geraram conflitos com a vizinhança, que reclama da má qualidade do gerenciamento e da segurança.

Desde o fim dos anos 1990, com a adoção generalizada de legislações ambientais, os resíduos sólidos são cada vez mais objeto de políticas públicas de gerenciamento integrado recomendadas e, muitas vezes, apoiadas financeiramente pela cooperação internacional (GTZ, OPAS-OMS, BID, Banco Mundial), bem como por ONGs ambientalistas. A gestão integrada, divulgada sob a sigla “3R” (Reduzir, Reciclar, Reutilizar), consiste em promover a responsabilidade ambiental dos governos locais com relação à produção e processamento de seus resíduos sólidos, além da gestão participativa. Trata-se de limitar o aterramento indiscriminado dos resíduos sólidos, de promover a coleta seletiva em domicílio e a sua posterior valorização por meio da reciclagem ou da geração de energia. A integração dos milhares de catadores urbanos que já praticam coleta informal dos materiais recicláveis é amplamente incentivada por esses novos programas. A diminuição da produção de embalagens representa outro objetivo. Mas tais iniciativas tropeçam na fragmentação político-administrativa dos territórios e no caráter específico e isolado das experiências locais.

A valorização energética dos resíduos sólidos urbanos representa hoje um novo eixo das políticas públicas de gestão desses resíduos. Escora-se em acordos de cooperação desenvolvidos em nível internacional que permitem aos países industrializados aplicar o Protocolo de Kyoto sobre a limitação das emissões de gases de efeito estufa. Mas, para os países latino-americanos envolvidos, isso requer financiar tecnologias de custo elevado, tais como a incineração e a operação do biogás. Esta última tecnologia envolve principalmente a recuperação de energia a partir do metano gerado pela decomposição dos resíduos sólidos nos aterros sanitários. Já foi implementada no México, Chile, Brasil e Argentina.

Além do urbano: investir nas grandes infraestruturas regionais, outro grande desafio da América Latina

Uma região atrasada

Se, de um lado, a América Latina investe agora cada vez mais nas suas cidades, de outro, ela acusa significativo atraso nas grandes infraestruturas regionais, em especial na área de transporte, ficando em um patamar muito inferior ao do sudeste asiático. A região apresenta grave escassez de grandes vetores de comunicação terrestre: não há, por exemplo, ligação de qualidade entre a Colômbia e o Panamá, ou entre o Brasil e o Peru. A densidade de estradas asfaltadas diminuiu na América Latina desde 1980 e, na maioria dos países onde existem dados, menos de um terço da rede viária nacional pode ser considerado em bom estado. O transporte ferroviário, em especial para o frete, é quase inexistente. Até hoje, a região não tem nenhuma ferrovia de trem de alta velocidade para o transporte de passageiros (existem projetos no Brasil e no México). As infraestruturas portuárias, insuficientes, estão saturadas... Em relatório publicado em 2006, o Banco Mundial alertava para a premente necessidade de aumentar os orçamentos nacionais dedicados às infraestruturas, sob pena de ficar para trás, longe da China e demais países asiáticos, estes em plena ascensão econômica. As empresas latino-americanas estariam perdendo competitividade por causa da obsolescência das infraestruturas e de suas carências, e a região teria menos condições de gerar emprego e, conseqüentemente, de combater a pobreza (Fay e Morrison, 2007).

Ao longo dos últimos anos, vários países da região resolveram lançar ambiciosos planos nessa área. Tal é o caso do México, com o Programa Nacional de Infraestruturas (2007-2012 e 2013-2018), e também do Brasil, com os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2, prevendo 660 bilhões de euros de investimento em 6 anos), bem como da Argentina, Chile e Colômbia (plano de melhoria e expansão de 3.450 km de ferrovias). Mas, na região como um todo, a magnitude das necessidades seria tamanha que, segundo alguns especialistas, esses planos ainda são insuficientes para enfrentar o desafio que se apresenta aos países latino-americanos. Estima-se que a região precisaria investir entre 4% e 6% do PIB nas infraestruturas, ao longo de 20 anos, para conseguir chegar ao patamar de um país como a Coreia do Sul (Fay e Morrison, 2007).

Uma abordagem setorial que pouco considera os desafios de planejamento territorial, inclusive para a competitividade da região em longo prazo

Um dos problemas enfatizados por essas políticas de investimento nas infraestruturas tem a ver com o fato de que elas são elaboradas, sem dúvida, antes para apoiar o crescimento ou para voltar a ele do que para compensar o atraso nessa área, conforme uma lógica de longo prazo orientada para o necessário reequilíbrio dos territórios. No entanto, as desigualdades regionais, em termos econômicos ou sociais, são muito profundas na América Latina (peso esmagador das capitais, desequilíbrios urbano/rural, fortes disparidades regionais). Hoje, a ideia de aproveitar esses investimentos numa perspectiva de desenvolvimento regional – para não falar em planejamento territorial no sentido francês tradicional da expressão^[102] – é, na verdade, pouco promovida na América Latina, até mesmo em um país como o Brasil, que possui grande tradição no planejamento regional (DGCID, 2006). Nesse contexto, os investimentos se encaixam em lógicas setoriais isoladas (grandes operações ou equipamentos pontuais), que beneficiam determinadas áreas do território inseridas nos circuitos da economia globalizada, com uma crescente tendência à competição entre os territórios, sem política de correção dos desequilíbrios preexistentes, o que só aprofunda as desigualdades. Com os governos latino-americanos apostando, principalmente, no setor privado para compensar o atraso na infraestrutura, o risco de agravamento das disparidades é alto em toda a América Latina, pois não só as regiões de um mesmo país, como também as diversas nações do subcontinente, possuem capacidades diferenciadas para atrair investidores.

A execução de grandes programas de infraestruturas sem orientações estratégicas claras no tocante ao planejamento territorial constitui, de certa forma, uma oportunidade duplamente perdida para a região: a de promover maior coesão territorial (uma proposta na qual os governos não têm necessariamente interesse, embora dela acabe dependendo, em longo prazo, a competitividade da região), e a de se conseguir recursos adicionais para combater a expansão territorial do narcotráfico, um problema crescente na América Latina. A não ocupação de determinadas áreas, a sua permanência no isolamento, além da falta de oportunidades para as populações, são outros fatores a favorecer o desenvolvimento do domínio dos cartéis da droga sobre muitos territórios. Uma política consistente de investimentos nas infraestruturas poderia ter forte impacto nessa questão.

[102] Isto é, no âmbito de uma política que busca explicitamente sanar os desequilíbrios regionais (entre urbano e rural, entre regiões de desenvolvimento muito desigual).

Conclusão: promover a diversidade de opções em matéria de investimento urbano e articular as diversas ações, duas portas para o futuro

Em matéria de políticas de investimento urbano, a América Latina é, em muitos planos, um território rico em inovações, em que, com a ajuda do idioma comum e dos especialistas, as ideias novas circulam e são divulgadas com rapidez. Demonstra, ainda, ser uma região ágil na adoção de determinados modelos de atuação e ter uma forma de “pensamento único”, o que leva, paradoxalmente, a minorar os benefícios da inovação. Esse fenômeno é especialmente visível no que diz respeito às políticas de mobilidade urbana. Em uma região onde as grandes agências de financiamento (Banco Mundial, BID, CAF) tendem, às vezes, a fortalecer esses modelos por intermédio de seus financiamentos, é importante zelar para que os governos nacionais, regionais ou locais conquistem condições de analisar toda a diversidade das opções possíveis e não adotem de imediato soluções prontas, mesmo que endógenas. As opções técnicas não devem ser colocadas a priori, mas resultar do diagnóstico apurado das problemáticas e de uma reflexão aprofundada quanto às metas que se deseja alcançar. Estas, por sua vez, levantam a importante questão do lugar do planejamento urbano (mas também regional, para ir além da cidade) em médio e longo prazo, que deve ser resgatado na América Latina. Em nome de um planejamento estratégico às vezes mal entendido, impôs-se, em muitos lugares, uma cultura do imprevisto e da oportunidade, na qual o espaço e o papel do setor privado, sem dúvida, mereceriam ser reavaliados e reformulados. A relevância do setor público na área de infraestrutura vem sendo enfatizada até pelo Banco Mundial e a forte participação do setor privado não pode diminuir sua presença nos aspectos de planejamento e regulação, bem como para garantir objetivos de equidade.

O segundo desafio para as políticas de investimento urbano, no início dos anos 2010, é a articulação entre as diversas ações e intervenções, muitas vezes insuficiente, ou até mesmo inexistente, devido à predominância de lógicas setoriais muito marcadas. As áreas do transporte público e da mobilidade, da habitação, bem como o desafio da revitalização urbana, não são universos isolados, que funcionam de modo independente. Pelo contrário, estão totalmente interligados, e avanços rumo a um desenvolvimento mais sustentável só serão conseguidos se os investimentos forem entendidos de modo integrado e articulado. Qualquer novo investimento deve ser considerado e avaliado na perspectiva desse importante princípio.

Bibliografia

AVELLANEDA, P. (2008), "Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la ciudad de Lima", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 28, n° 2, pp. 9-35.

BID (2006), *Water Support from the Inter-American Development Bank Group 1990-2005*, Washington D.C., 174 p.

CEPAL (2006), *Primera evaluación del Programa Regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*, CEPAL, Relatório regional, 21 p., Santiago do Chile.

CAF, BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (2012), *Agua y Saneamiento en América latina y el Caribe: Metas realistas y soluciones sostenibles*, Panamá, 51 p.

CAF, BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (2011), *Desarrollo urbano y movilidad en América latina*, Panamá, 324 p.

CHONG A., dir. (2008), *Privatization for the Public Good? Welfare effects of private intervention in Latin America*, Banque interaméricaine de développement/David Rockefeller Centre for Latin American Studies/Harvard University, 240 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT –MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2006), *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*, ministère des Affaires étrangères, Paris, 134 p.

FAY, M. & M. MORRISON (2007), *Infrastructure in Latin America: Recent Developments and Key Challenges*, Banco Mundial, Washington D.C., 148 p.

FIGUEROA, O. (2005), "Transporte urbano y globalización – Políticas y efectos en América Latina", *revista Eure (Chile)*, vol. XXXI, No. 94, pp. 41-53.

JORDAN, R. & R. MARTINEZ (2009), *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e Corporación Andina de Fomento (CAF), Santiago do Chile, 132 p.

LAURIE N. (2007), "How to Dialogue for Pro-poor Water", *Geoforum*, No. 38, p. 753-755.

LUNGO, M. (2005), "Globalizacion, grandes proyectos y privatizacion de la gestion urbana", *revista Urbano (Chile)*, vol. 8, No. 11, pp. 49-58.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2009), “Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile”, MINVU, Coleção Política Habitacional y Planificación, Santiago do Chile, 101 p.

MARDONES, R. (2008), “Chile: Transantiago recargado”, *Revista de ciencia política* (Chile), vol. 8, n° 1, pp. 103-119.

ONU HABITAT (2012), *State of Latin American and Caribbean Cities 2012, Towards a New Urban Transition*, Nápoles, 194 p.

ONU (2009), “Water in a Changing World”, *The United Nations World Water Development Report 3*, Unesco, Paris, 318 p.

NEGRETE, M.E. & C. PAQUETTE (2011), “La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites”, *Territorios*, n° 25, pp. 15-33.

ORGANISATION PANAMÉRICAINNE DE LA SANTÉ (2005), *Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos urbanos*, Washington D.C., 128 p.

PAQUETTE, C. & M. YESCAS (2009), “Producción masiva de vivienda en la Ciudad de México – Dos políticas en debate”, (*revista da Organização latino-americana dos centros históricos*), n° 3, pp. 15-26.

PAQUETTE, C. (2006), « Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l’un des défis majeurs de la réhabilitation », pp. 104-125, in : RIVIERE d’ARC, H. et M. MEMOLI, *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en América Latina*, Armand Colin, Paris.

PAQUETTE, C. (2005), « La reconquête du centre de Santiago du Chile : un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d’Amérique Latina ? », *Cahiers des Américas Latinas*, n° 47, pp. 151-165.

QUENTIN, A. (2005), « ONG et politiques publiques d’habitat urbain : réflexions à partir de l’Équateur et du Venezuela », *Autrepart*, n° 35, pp. 39-56.

ROJAS, E., dir. (2010), *Building Cities. Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*, BID/Cities Alliance/David Rockefeller Centre for Latin American Studies-Harvard University, Washington D.C., 271 p.

ROJAS, E., dir (2004), *Volver al centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*, Banco Interamericano de desenvolvimento, Washington D.C.

SABATINI, F. (2006), “The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America”, Banque interaméricaine de développement (BID), *Discussion Paper*, Washington D.C., 44 p.

SEON, A. (2008), « De Favela Bairro aux épineuses questions de régularisation foncière : la progressive intégration des quartiers d'habitat populaire dans la ville », Institut de recherche et débat sur la gouvernance, Fiche de synthèse, Paris, 12 p.

STAMM, C. (2008), « Commerce de rue et politiques publiques dans les centres historiques – Expulsion, relocalisation et résistances à Mexico et Lima », *Autrepart*, n° 45, pp. 91-104.

2.2.2. As três dimensões da descentralização

Jean-François CLAVERIE

Sébastien VELUT

Com a participação de Diana Gomes

A descentralização na América Latina floresceu a partir dos anos 1980, com o advento das redemocratizações. Mas foi também tendo a crise econômica como pano de fundo que ela ganhou seus contornos, ao ensaiar seus primeiros passos juntamente com a “década perdida” que se seguiu à crise da dívida externa de 1982 (Claverie, 2011). O próprio termo “descentralização” foi amplamente divulgado e repetido em diversos países, tanto unitários como federativos, e ostentou significados distintos que não deixam, entretanto, de gerar ambiguidades. Essa imprecisão contribuiu para a continuidade de um processo que assumiu feições bastante diversas. A descentralização foi associada a reformas políticas e institucionais que hoje já mudaram de conteúdo. Além das evoluções estritamente políticas e do incremento da autonomia local, aparecem principalmente as questões de ordenamento dos territórios, de prestação de serviços, e de desenvolvimento, que põem à prova a capacidade dos governos locais de se articularem entre si e com outras esferas de governo.

Além da diferenciação clássica que existe entre desconcentração do Estado e descentralização, esta última contempla três dimensões. A primeira é a da transferência de atribuições do Estado central aos governos locais, ou de competências emergentes – como por exemplo o desenvolvimento ou a proteção do meio ambiente local. Para isto, torna-se necessário adequar a arquitetura do Estado, nas suas diversas esferas, à evolução de suas missões e objetivos. A descentralização também abrange a capacidade dos entes locais de se transformarem em verdadeiros governos locais autônomos, de definir seus próprios modos de funcionamento, de eleger suas autoridades, e até mesmo de definir suas próprias instituições. Essa visão política tinha como justificativa a preocupação de firmar a democracia na esfera local, abrindo possibilidades de experimentação e adaptação. E, finalmente, aparece a questão do financiamento dos governos locais, envolvendo o sistema tributário local, os repasses e os mecanismos de controle orçamentário.

Nesses três planos, a situação na América Latina apresenta muitos contrastes. Como tem sido bastante enfatizado, os países latino-americanos são estruturados e capazes de orientar as evoluções sociais, mas são ao mesmo tempo pouco eficientes, excessivamente burocráticos e carentes de recursos financeiros e humanos aptos

e competentes. A prática da descentralização tanto pode modernizá-los como enfraquecê-los. Ela tanto pode trazer inovações e facilitar as adaptações, como suscitar a dispersão das ações e das verbas públicas.

No plano político, convivem hoje lado a lado na América Latina, tradições de centralismo e de autoritarismo com fortes expressões das identidades e das autonomias regionais, profundamente arraigadas na história, muito especialmente nos grandes países federativos. Nesses últimos, a própria dimensão dos territórios, as diferenças entre as regiões, os modos de desenvolvimento, a existência de sociedades civis locais detentoras de robustas identidades e de elites bem implantadas alimentam as reivindicações de autonomia justificando assim a adoção de um tratamento diferenciado para as diversas regiões. Em alguns Estados centralizados, as reformas constitucionais trouxeram a ocasião de transformar a descentralização em prioridade: isso justificou por si só a inclusão neste capítulo de dois quadros sobre os processos de descentralização no Peru e no Equador. Além disso, os sistemas tributários são reconhecidamente frágeis, o que, antes de mais nada, levanta a questão das fontes de financiamento apropriadas à esfera local e, especialmente hoje, da tributação dos recursos naturais. Se nos grandes países federativos como a Argentina e o Brasil, as despesas dos governos locais equivalem à metade das despesas do governo federal, essa proporção cai para menos de 5% nas prefeituras da América Central (Faletti, 2010). O aumento dessas despesas requer o fortalecimento das capacidades de gestão e de controle orçamentário.

Além disso, a descentralização levanta de maneira transversal a questão dos recortes territoriais pertinentes. A maioria dos países possui pelo menos duas esferas de governo, uma local e uma regional, sobre as quais a descentralização pode se escorar, mas que ela também pode alterar. Via de regra, os países latino-americanos apresentam dois níveis principais de gestão: um nível municipal (*também chamado de município, partido, parroquia*) e um nível regional (chamado de *estado, provincia, departamento*, etc.). Usaremos neste texto os termos de municípios e de regiões ao falar sobre esses dois níveis, exceto quando nos referirmos a um país específico, lançando mão, nesse caso, da denominação oficial em uso no país em pauta. Alguns países possuem um terceiro nível institucional, intermediário entre o município e a região, esse também com denominações diversas. A descentralização questiona a adequação desses recortes aos desafios de gestão enfrentados pelos entes locais e pelas populações e, de forma mais geral, a capacidade das instituições de constituir novas esferas de ação ou de projetos, o que requer superar os particularismos, e o que poderíamos chamar de egoísmos locais.

A eleição democrática dos 16.000 governos locais da América Latina constitui um avanço considerável no processo de descentralização política, da mesma forma como os dispositivos de participação abertos às mulheres, às populações indígenas, às comunidades carentes e aos grupos sociais anteriormente excluídos. Cabe entretanto avaliar detidamente se estes dispositivos conseguiram realmente modificar os processos de decisão política na escala local.

O aspecto mais positivo, e o mais notável, está no aprimoramento da gestão municipal. Embora a situação dos municípios seja heterogênea, estes aperfeiçoaram nitidamente seu modo de gestão e o seu funcionamento, abrindo-o à participação e à fiscalização cidadã. São muitos os casos de sucesso de gestão municipal ou de boas práticas em quase todos os países. Hoje na América Latina, muitas prefeituras atuam como verdadeiros governos locais, superando, através das políticas públicas que implantam, as limitações impostas pela legislação, pelas culturas institucionais e administrativas e pelos controles do Estado.

Muitos desses governos locais se modernizaram, e em especial os maiores municípios. Mas este não é sempre o caso. A distância, o isolamento, a carência de recursos financeiros e humanos e os esquemas de corrupção impediram alguns governos locais de atuar com eficiência e de forma democrática. A autonomia local também é vista como suscetível de reforçar o clientelismo e a corrupção. A falta de prerrogativas e de recursos nas instâncias locais de fiscalização, frente a poderes regionais ou municipais estruturados, faz da esfera local um elo facilmente infiltrável pelo crime organizado, ou simplesmente vulnerável às más práticas de gestão. Os Estados centrais exigem, portanto, que esses municípios comprovem suas capacidades de gestão antes de transferirem competências e recursos. Contudo, o alcance desse controle pode ser limitado, notadamente nos regimes federativos que preservam os governos regionais das intervenções diretas do poder central.

Os governos, as agências internacionais de financiamento e as instituições de fomento do desenvolvimento também exigem dos municípios que aprimorem a governança local e a eficiência da gestão, tanto no plano da democratização dos processos, quanto da qualidade da prestação de serviços. Isso tem como consequência a valorização do governo local como instituição que articula os atores locais, empresas e prestadoras de serviços públicos.

Por outro lado, as associações nacionais ou continentais de governos locais, como a Mercocidades, que reúne municípios urbanos dos países membros e associados do Mercosul^[103], conseguiram ser reconhecidas como interlocutoras legítimas junto às

[103] Isto é, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, além da Bolívia, Chile e Equador.

autoridades nacionais e regionais. As prefeituras se tornaram um grupo de pressão política junto aos poderes centrais para defender a autonomia municipal, no intuito de ampliar a descentralização política e tributária, impulsionar políticas de desenvolvimento local, entendido como a expansão e o aprimoramento dos serviços públicos básicos, e apoiar o desenvolvimento econômico endógeno para a geração de empregos visando reduzir, ou até mesmo erradicar a pobreza.

A descentralização pode ser analisada pelo prisma das três dimensões complementares, objeto das três partes do presente estudo. A primeira é a evolução institucional que define as competências e o grau de autonomia dos governos locais. Aqui, pode-se verificar uma tendência geral à descentralização, mas abrangendo grande variedade de situações, e até, em alguns países, o bloqueio ou o retorno a uma certa centralização. Em outras palavras, a descentralização não é um movimento inelutável: está inserida em um momento histórico, depende das mudanças políticas e é sensível à conjuntura econômica. Isto coloca os governos locais diante de novas responsabilidades. O modo como eles as enfrentam constituirá a segunda dimensão da análise. Embora seja arriscado generalizar para todo o continente, já que alguns casos vêm contrariar fatos estilizados, podemos, no entanto, salientar o aprendizado realizado pelos governos locais no sentido de aprimorar seu funcionamento e os serviços prestados ao cidadão em diversas áreas, bem como sua capacidade de abraçar novos campos de ação. Assim mesmo, esse avanço é grandemente limitado pela questão orçamentária que não se resume aos sistemas de financiamento dos governos locais, mas que também tolhe sua capacidade de gestão, atrelada que está às oscilações macroeconômicas sobre as quais os poderes locais não têm qualquer controle.

Tempos e formas da descentralização

São diversos os formatos dos Estados da América Latina. Assim, constata-se uma grande heterogeneidade nas 106 unidades federativas dos 4 países federais (Argentina, Brasil, México, Venezuela), nas 251 regiões e departamentos das nações unitárias e nos mais de 16.000 municípios, distritos ou cantões. Os países de maior extensão, Argentina, Brasil, México e Venezuela, possuem um sistema federativo com pelo menos duas esferas subnacionais, mas sem nível intermediário. Via de regra, os países unitários também são dotados de duas esferas de governo (ver tabela 1).

As tensões entre o poder central e os poderes locais estão presentes na América Latina desde a época colonial, com a oposição entre a autoridade imperial e a autonomia relativa das colônias, em especial das cidades. As independências também constituíram uma fase de duelos entre as autonomias locais, sob a autoridade dos

caciques, e as forças centralizadoras. Essas lutas levaram ao desmembramento do império espanhol, alimentando o ideal da integração continental, enquanto o Brasil mantinha a unidade graças à presença do imperador.

Ao longo do século 20, os Estados reforçaram a centralização, enfraquecendo para tanto os entes intermediários e tolhendo a autonomia local. Depois da Segunda Guerra Mundial, o planejamento nacional e as políticas de substituição das importações sedimentaram a centralização, com o fortalecimento dos Estados centrais, favorecendo, ao mesmo tempo, alianças políticas entre as oligarquias nacionais e locais. As crises políticas e econômicas dos anos 1970 enfraqueceram os Estados, sem por isso devolver autonomia aos governos locais que, pelo contrário, foram postos sob tutela pelos governos autoritários, preocupados em controlar todos os espaços potenciais de participação política.

Um imperativo compartilhado

Embora a ideia da descentralização já não fosse uma novidade, ela foi se instalando junto com as transições democráticas em vários países a partir do fim dos anos 1980. O fortalecimento dos poderes locais e da sua autonomia era enxergado como uma maneira de se enraizar a democracia no nível local, de abrir aos cidadãos espaços de participação, mas também de modernizar a administração pública ao livrá-la de tanta burocracia e autoritarismo. Ela foi tomando corpo nas reformas constitucionais adotadas por vários países (em especial, o Brasil em 1988, a Argentina em 1994 e o Chile, em várias etapas após a volta da democracia) que alteraram o estatuto dos entes subnacionais, ou reafirmaram a autonomia dos entes existentes. A Colômbia e a Venezuela introduziram as reformas constitucionais mais significativas em direção à descentralização. A Constituição Colombiana de 1991 estatui, por exemplo, que a Colômbia é um “Estado social de direito, organizado na forma de República unitária, descentralizada, cujos entes territoriais são autônomos”.

A descentralização surgiu então como um ingrediente imprescindível da reforma do Estado. Tal visão, divulgada pelos órgãos multilaterais, escorava-se nos exemplos europeus, com destaque para a França e a Espanha, que acabavam de vencer as grandes etapas descentralizadoras das Leis Deferre no caso da primeira, e das autonomias regionais no caso da segunda. Essas experiências serviram muitas vezes de modelo para as reformas promovidas na América Latina – a descentralização chilena, por exemplo, internalizou parte dos instrumentos e do vocabulário da descentralização à francesa, sem, no entanto, concluir o processo de autonomia política das regiões. A descentralização latino-americana, portanto, não foi apenas o resgate

da autonomia dos governos locais, colocados sob tutela pelos regimes autoritários: também foi uma descentralização importada, principalmente do Sul Europeu, nas suas premissas, instrumentos e nas competências mobilizadas.

Essa reflexão política foi acompanhada, na década de 1990, por um exame crítico das modalidades de financiamento dos governos locais, visando levar em consideração as disparidades de potencial tributário e das necessidades diferenciadas dos diversos entes. O federalismo tributário, no sentido amplo, isto é, as modalidades de redistribuição da renda e das despesas entre esferas de governo, constituía um desafio compartilhado pelos países, no intuito de tornar os sistemas de financiamento dos entes locais, não só mais eficientes, como também mais equitativos. Esperava-se também da descentralização um melhor foco nas despesas, nas necessidades das unidades territoriais e o aperfeiçoamento, *in fine*, da eficiência das políticas públicas como um todo. Estava articulada a um discurso sobre o desenvolvimento local amplamente divulgado pelos órgãos de planejamento e pelos consultores especializados.

As experiências de descentralização não validaram necessariamente esses diferentes argumentos. O processo de descentralização em determinados casos proporcionou melhoras na gestão pública, mas também levou a situações subótimas em outros. Esse debate, entretanto, contribuiu para introduzir a descentralização na agenda política, para reforçar o discurso que preconizava mais autonomia e mais responsabilidades locais e para explorar diferentes modalidades de descentralização.

Modalidades diferenciadas

Na década de 1980, o cenário de crise da dívida e de alta inflação alta justificava formas de descentralização que buscassem diminuir o tamanho da administração central, reduzir o déficit fiscal e promover o mercado. Com isso, vários países privatizaram serviços públicos, no intuito de aliviar as contas do Estado e dos municípios. Essas reformas, desenvolvidas na Argentina e no Chile, em contextos muito diferentes, produziram resultados diversos. Também suscitaram fortes movimentos sociais de repúdio à atuação do setor privado, como na Bolívia com o episódio da chamada “guerra da água” em Cochabamba, em 2000, contra a firma americana Bechtel que comprara a empresa pública de distribuição de água.

Em um segundo momento, agregou-se aos debates sobre serviços públicos uma reflexão em torno da democracia local e da participação. Esta visava o aprimoramento dos processos de decisão e a responsabilização dos políticos por suas ações perante os cidadãos e eleitores. Desde o início deste século, a questão da democratização não tem se restringido apenas aos dispositivos de governança ou de construção do

consenso: ela se abriu mais para a diversidade das populações e às suas expectativas com relação ao governo local. Aqui se coloca não só a questão das populações indígenas como também de outros grupos com representação insuficiente nos sistemas usuais de poder, por exemplo, as populações carentes, os jovens, as mulheres.

Quanto às suas formas, a democratização de fato progrediu: enquanto em 1980 apenas alguns países tinham prefeitos e vereadores eleitos, hoje todos os elegeem pelo sufrágio universal (ver tabela 1). Mas nem sempre é o caso nas regiões. A profundidade das reformas e seu impacto têm variado consideravelmente de um país para outro. A Argentina, o Brasil e o México fortaleceram as instituições estaduais. Os países unitários ampliaram as competências dos municípios, embora vários deles criassem governos intermediários eleitos: regiões ou departamentos.

Os Estados também incrementaram a malha administrativa, criando novos entes subnacionais. As diversas legislações preveem geralmente critérios para a criação de novos municípios, os quais precisam alcançar determinado patamar populacional e dispor de recursos potenciais suficientes para emancipar-se. Com isso, o Brasil criou cerca de 1.500 novos municípios na década de 1990, atingindo um total de 5 400. A Constituição facilitou esse processo de criação, justificado pela necessidade de adequar as divisões territoriais à distribuição da população e de subdividir municípios demasiadamente extensos – alguns com a dimensão da Bélgica. Por outro lado, ao longo da sua história, o Brasil fundou vários novos Estados a partir dos grandes territórios federais da Amazônia, que foram pouco a pouco subdivididos. Alguns movimentos, aliás, reivindicam ainda hoje a criação de um novo Estado, a ser chamado de Carajás, que seria cindido do estado do Pará. Essas criações de municípios estão hoje em ponto morto em razão de seu custo elevado, já que os novos entes passam a ter orçamentos para seu funcionamento. Outros países também modificaram a sua malha administrativa, como o Chile que instituiu duas novas regiões e novas províncias.

Em todos os países se coloca hoje a questão da administração das metrópoles. As capitais nacionais beneficiam frequentemente de um estatuto especial, embora hoje em dia a tendência seja adotar regimes municipais comuns. Por outro lado, a questão da coordenação entre prefeituras para administrar as áreas metropolitanas nem sempre é resolvida de forma satisfatória, principalmente quando rivalidades políticas entre autoridades locais vêm complicar as relações institucionais entre os municípios. Em alguns casos, existem instâncias de diálogo e participação, como em Buenos Aires. Em outros, como no Chile, o governo regional apoiado pelo governo nacional é quem assume as temáticas metropolitanas. Na Colômbia, as grandes cidades (Bogotá, Barranquilla, Cartagena de Índias, Santa Marta e Buenaventura) constituem distritos especiais que permitem uma gestão territorial coordenada. Na América Central,

também existem algumas instituições de coordenação como a Corporação da Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) e a Federação Metropolitana dos Municípios de San José na Costa-Rica (FEMETROM). Suas finalidades limitam-se ao ordenamento do território e ao planejamento.

A profundidade das reformas descentralizadoras varia de um país para outro. O Brasil, a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru avançaram muito nesse particular; a Argentina e o Uruguai estão em situação intermediária. Os países da América Central e a República Dominicana iniciaram apenas recentemente seu processo de descentralização. O México e a Venezuela são casos à parte: os governos locais ficaram enfraquecidos na Venezuela em razão das decisões de um governo centralizador; no México, a maior relevância conferida aos estados com relação aos municípios gerou um desequilíbrio. Na Argentina, no Brasil, na Bolívia, no Chile, na Colômbia e no Equador, os recursos e as competências são redistribuídos em benefício dos governos subnacionais. Na Venezuela, a descentralização dos anos 1990 foi corrigida por reformas que poderão afetar as instituições locais ao privá-las dos recursos atrelados à sua autonomia. No Uruguai foram criados e escolhidos democraticamente oitenta e nove novos municípios, sem orçamento nem poder efetivos, enquanto no Paraguai, a descentralização está apenas engatinhando.

Por sua vez, os países da América Central estão evoluindo lentamente. A Guatemala e a Nicarágua aprovaram leis de descentralização, enquanto Honduras e El Salvador ampliaram os repasses financeiros aos municípios. Na Costa Rica, a eleição dos prefeitos foi instituída em 2002, mas sem repasses financeiros aos municípios. No Panamá, a descentralização foi introduzida na Constituição, mas não foi efetivamente traduzida na legislação. Na República Dominicana, a descentralização faz parte da agenda política dos governos e a lei autoriza o aumento dos orçamentos municipais. Entretanto, o processo é lento e está demorando para ser efetivado. Cuba permanece centralizada, embora estejam sendo cogitadas modestas tentativas na agenda das reformas.

A tabela 1 resume as principais características dos governos locais na América Latina. Observamos que a população média por município é elevada, situando-se, de modo geral acima de 20.000 habitantes, um porte sem dúvida suficiente para permitir economias de escala, mas que também reflete o fato de que existem municípios rurais muito extensos que precisam administrar, não sem dificuldades, uma população esparsa. A maioria dos países possui pelo menos duas esferas de gestão, às vezes três (Chile, Colômbia). Com exceção de Cuba, todos praticam a eleição democrática das autoridades municipais.

Tabela 1 Governos locais na América Latina

	População (milhares de habitantes 2010)	População média por município	Estado Províncias, Regiões, Departamentos	Municípios	Eleições municipais depois dos períodos autoritários
Brasil	195 498	34 169	27	5 564	1986
México	110 675	42 902	32	2 454	1977
Colômbia	46 299	40 253	32	1 102	1986
Argentina	40 738	18 804	23	2 223	1983
Peru	29 495	15 544	26	1 834	1981
Venezuela	29 043	82 038	24	335	1992
Chile	17 133	48 220	15	345	1992
Cuba	11 203	67 456	14	169	-
Equador	13 773	60 370	22	221	1935
Guatemala	14 376	40 101	22	333	1986
Bolívia	10 031	29 126	9	327	1987
Rép. Dominicana	9 899	63 314	32	155	1978
Honduras	7 621	24 074	18	298	1982
El Salvador	6 192	23 308	14	262	1984
Paraguai	6 460	29 989	17	231	1991
Nicarágua	5 822	38 052	15 et 2	153	1990
Costa Rica	4 639	55 046	7	81	1948
Panamá	3 508	44 577	9	75	1996
Uruguai	3 372	37 349	19	89	1985
Total	565 777	33 616	357	16 451	-

Fonte: Relatórios Mundiais GOLD 1 (2008) e 2 (2011) da CGLU.

Quadro 1 Descentralização e democracia no Peru

O princípio da descentralização foi inscrito na Constituição de 1979 que estabelece que o Peru possui um “governo unitário representativo e descentralizado”. Na década de 1980, essa descentralização foi idealizada como um processo de regionalização, na tradição do planejamento e do desenvolvimento regional. No plano político, ela só foi posta em prática a partir de 2002 com a Lei de Base da Descentralização (17 de julho de 2002), a Lei Orgânica de Governos Locais (19 de novembro de 2002) e a primeira eleição popular dos governos regionais no dia 20 de novembro de 2002. Mas esse processo de descentralização foi interrompido pelo presidente Fujimori (1990-2000), cujo governo se tornou cada vez mais autoritário a partir de seu “auto-golpe de Estado” de 1992, e a decisão de mobilizar todas as forças do Estado na luta contra o *Sendero Luminoso*. Esse período de guerra civil e de endurecimento do poder central era pouco favorável à descentralização institucional, já que o próprio Estado peruano não conseguia manter o controle e a segurança em todo o seu território.

O presidente Toledo (2000-2005) relançou o processo, continuado por Alan García, apesar do resultado negativo do referendo de 2005 sobre a descentralização. Alan García iniciou em 2006 o que chamou de “choque descentralizador”, visando acelerar as transferências de competências para os governos locais.

O Peru está atualmente dividido em 25 governos regionais (que correspondem aos 24 departamentos do Peru e à Província Constitucional do Callao). Estes governos locais são pessoas jurídicas de direito público que gozam de autonomia política, econômica e administrativa nas áreas de sua competência. Cada governo regional é formado por um Conselho Regional (órgão normativo e tributário), por um Presidente (órgão executivo) e por um Conselho de coordenação regional (órgão consultivo e de coordenação com os municípios, formado pelos prefeitos das maiores cidades – *municipios provinciales* – e dos representantes da sociedade civil).

O Presidente e o Vice-presidente regionais, bem como os membros do Conselho regional são eleitos por sufrágio universal direto para um mandato de quatro anos renovável.

Existem atualmente 1.848 governos locais no Peru, entre os quais *municipios provinciales* e distritos, além dos “centros habitados” (*Municipios de centros poblados*) que representam o menor ente de governo local. Os municípios gozam de autonomia política, econômica e administrativa nas áreas de sua competência. Da mesma forma que os governos regionais, os municípios são dirigidos por um Conselho Municipal (órgão normativo e tributário) e a Prefeitura (*Alcaldía*) como órgão executivo. Tanto o prefeito como os membros do Conselho municipal são eleitos pelo sufrágio universal

...

•••

direto para um mandato de quatro anos renovável^[104]. De acordo com o artigo 195 da Constituição Política do Peru, os municípios do país possuem competências exclusivas que abrangem os serviços básicos, bem como o planejamento nas áreas urbanas e rurais. As competências nas áreas de educação e de saúde pública, em especial, são compartilhadas com os governos regionais dos quais dependem os municípios.

Tabela 2 Competências dos governos locais no Peru

Competências dos governos regionais	Competências dos municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento e promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental • Infraestruturas regionais (vias de comunicação, energia, serviços básicos) • Meio ambiente (uso sustentável dos recursos florestais e da biodiversidade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços básicos (abastecimento de água tratada e esgoto sanitário, feiras, abatedouros, iluminação pública, bibliotecas, cemitérios, etc.) • Planejamento (desenvolvimento ordenamento)
<p>Competências compartilhadas pelas duas esferas de governo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educação • Saúde pública • Regulação das atividades econômicas (agricultura, pesca, indústria, comércio, turismo, energia, hidrocarbonetos, minas, transporte, comunicações e meio ambiente) • Meio ambiente (gestão sustentável, qualidade ambiental, reservas e áreas de preservação) • Cultura e turismo • Promoção da participação cidadã 	

Elaborado por Diana Gomes com base na Lei Orgânica dos Governos Regionais.

[104] Constitución Política del Perú de 1993. Título IV – De la estructura del Estado. Capítulo XIV – De la descentralización. Artículo 194.

O funcionamento dos governos locais

Os governos locais dos diferentes níveis enfrentam dois tipos de desafios: de um lado, garantir o aprimoramento dos processos democráticos na escala local e no marco legislativo existente, e do outro, assegurar um determinado patamar de desempenho no fornecimento de serviços públicos à população e mais amplamente na realização de suas missões básicas. Em ambos os casos, suas prerrogativas são estabelecidas pelos textos legislativos que definem seus estatutos, as formas de eleição e de decisão e elencam suas missões básicas.

O desafio democrático

A descentralização faz dos entes subnacionais espaços de exercício e de aprendizado da democracia. Além da eleição direta das autoridades, um princípio generalizado a todos os municípios (mas não às regiões em todos os países), o aprofundamento da democracia local reverte em diferentes experiências e enfrenta várias tensões, notadamente os riscos de captação da autoridade por grupos de poder, os sistemas clientelistas escorados na corrupção ou que facilitam a ação das redes criminosas.

A proibição da reeleição das autoridades locais, decretada em alguns países, como o México, pretende limitar o risco de instalação no poder de um líder único, ao promover a rotação das autoridades. Tem como contrapartida negativa a falta de continuidade nas políticas locais, já que as equipes, em sua grande maioria, são remanejadas a cada eleição e que não existe funcionalismo público local permanente.

Por outro lado, os espaços de democracia local estimularam experimentos inovadores e variados de dispositivos de participação cidadã, como o “plano estratégico participativo”, os orçamentos participativos, e diversos outros projetos idealizados e executados graças ao aporte das sociedades civis. Foram experimentados outros métodos de participação, como as assembleias abertas, os referendos ou as consultas diretas. Também foram institucionalizadas formas de fiscalização, como os comitês de vigilância e o processo de *impeachment* de políticos eleitos. Em alguns países, esses dispositivos de participação, dentro de estruturas descentralizadas, assumiram tamanha relevância que permitiram que setores historicamente marginalizados e até mesmo excluídos, se integrassem, participassem e governassem. Foi o caso nos países andinos: na Bolívia, a descentralização de 1994 fortaleceu os municípios rurais e promoveu a inclusão das comunidades camponesas indígenas.

Os espaços de participação democrática nos entes locais, em especial nos municípios, possibilitou o aprimoramento das políticas sociais e a inclusão das populações marginalizadas na pauta dos governos. Nessa categoria, as políticas concernentes às

mulheres merecem especial atenção, pois serviram de vetor para a sua maior participação. Em vários países, o número de vereadoras e também de prefeitas aumentou consideravelmente, e foram criadas redes e associações de mulheres que ocupam cargos eletivos.

Ao mesmo tempo, muitas grandes cidades deflagraram processos de descentralização interna, com a criação de conselhos de bairros ou de subprefeituras, para se aproximar da população. Foi o caso em Buenos Aires, Rosário e Montevideú. Os grandes distritos urbanos da Colômbia também são subdivididos em bairros que contam com um prefeito eleito. Em outras grandes cidades, como Santiago, são muitas as prefeituras, o que propicia maior proximidade com os habitantes, em detrimento de uma visão de conjunto. Tais políticas de descentralização interna das grandes metrópoles precisaram desenvolver soluções jurídicas adequadas, nem sempre previstas nos textos fundadores. Foram implementadas com prudência, pois embora os prefeitos e suas equipes percebessem a necessidade de uma aproximação com a população e embora os moradores valorizassem o acesso facilitado às autoridades municipais nos bairros, uma descentralização demasiadamente profunda poderia levar o prefeito a perder parte de seu poder, ou a entregar bairros inteiros a concorrentes políticos.

O orçamento participativo foi posto em prática em Porto Alegre no fim dos anos 1980 como uma resposta possível à demanda por democratização das instâncias locais. O processo era baseado na discussão das prioridades orçamentárias bairro por bairro, em diversos fóruns. A experiência foi exaustivamente apresentada, discutida e imitada em toda a América Latina e amplamente copiada pelos municípios, ou generalizada nas suas premissas, como na Venezuela, antes de ser replicada por prefeituras europeias. Sem dúvida, esta é a área na qual a América Latina trouxe uma verdadeira inovação na gestão municipal e uma ferramenta que foi consideravelmente divulgada, embora muitos estudos tenham apontado suas limitações: a parte do orçamento sujeita ao processo participativo é restrita, a própria participação está longe de envolver toda a população e a legalidade das decisões requer a validação pelos processos clássicos de votação do orçamento. Esse instrumento, entretanto, ajudou a melhor direcionar o investimento municipal para as expectativas dos habitantes.

Quadro 2 A descentralização no Equador

A descentralização no Equador foi impulsionada a partir de 2008 pelo presidente Rafael Correa que aprovou uma nova Constituição, atribuindo grande prioridade à descentralização. Mas trata-se ainda de uma descentralização no papel, estando ainda por ser implementada.

A Constituição de 2008 fez da promoção da igualdade entre os territórios, um objetivo a ser alcançado por meio da descentralização, expressa em um Código Orgânico, o COOTAD (Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização). Este estipula que as transferências de competências devem ser acompanhadas por transferências de recursos. O Conselho Nacional de Competências (CNC), responsável pela organização dessas transferências, publicou em 2012 um primeiro documento, o Plano Nacional de Descentralização 2012-2015, que delinea as grandes diretrizes: a subsidiariedade, a solidariedade territorial, isto é, uma compensação nacional das desigualdades, a justiça econômica, a equidade e o direito das nacionalidades. A descentralização propõe reequilibrar as funções entre as três esferas de governo: províncias, cantões e freguesias. Os objetivos são a transferência e o financiamento, até 2015, das competências exclusivas definidas pela Constituição.

Em 2012, foram promovidos debates sobre a descentralização em cada província, reunindo os entes subnacionais, representantes do governo nacional e da sociedade civil. A proposta era estabelecer prioridades, compartilhar questionamentos a respeito da governança local e, na medida do possível, fornecer respostas. As conclusões dessa conferência serviram de base para a elaboração do Plano Nacional de Descentralização.

Entre as grandes questões, algumas não foram resolvidas, como os conflitos regionais, especialmente os ambientais. Os conflitos políticos locais tampouco foram sanados. Solucioná-los será um dos grandes desafios da descentralização.

A descentralização no Equador tem como objetivo maior aproximar os cidadãos do seu governo e promover a participação. Assim, o excepcional índice de confiança dos equatorianos no seu governo (62 %, o maior índice da América Latina) leva a acreditar no sucesso do processo. Entretanto, essa confiança está depositada principalmente no Governo central, e pouco nos poderes locais, fragmentados e clientelistas.

O desafio da eficiência

A descentralização colocou os governos locais frente a responsabilidades maiores, que eles nem sempre têm condições de assumir, enquanto se observa uma tendência geral ao incremento das competências transferidas aos entes locais, envolvendo não apenas os serviços públicos usuais como também as novas demandas (meio ambiente, direitos das minorias). Enquanto os municípios urbanos de grande porte, onde vive a maior parte da população, dispõem de modo geral de expressivos recursos humanos e financeiros, a grande maioria dos municípios rurais se ressentem de forma dramática da falta desses recursos.

A gestão dos serviços públicos suscita muitas discussões entre a opção por serviços inteiramente concedidos a empresas privadas (é o caso do Chile) ou, ao contrário, executados por empresas vinculadas ao poder público local. Após os acalorados debates do início dos anos 2000 e as fortes críticas às privatizações que os acompanharam, os governos locais parecem estar caminhando em direção a um maior pragmatismo, ao buscar instituir sistemas adequados, com uma real fiscalização das prestadoras de serviço privadas e, no caso de empresas públicas, com maior exigência de eficiência. Assim mesmo, restaram algumas áreas obscuras. Ao contrário de serviços fundamentais, politicamente muito sensíveis, como a água, outros como o fornecimento de energia, a iluminação pública, o processamento dos resíduos domiciliares atraíram menos atenção crítica ou mobilizaram menos a população.

De uma forma geral, cabe às esferas locais exercer as funções de ordenamento do território local e de planejamento, mas estas permanecem às vezes sob a tutela de serviços centrais (Chile), ou não têm competências suficientemente amplas para planejar de forma integral o desenvolvimento de seu território. No vocabulário latino-americano, aliás, fala-se mais frequentemente de planejamento territorial – que se refere à regulação do uso do solo – do que de ordenamento territorial no sentido amplo e inclusivo que essa expressão pode ter em outros contextos. Ora, os governos locais nem sempre possuem as competências e a autonomia necessárias para regular os usos do solo, pela falta de instrumentos de controle fundiário, de visão prospectiva e, acima de tudo, de capacidade de impor a empreendimentos privados princípios de interesse geral. Essa carência se faz sentir tanto nas áreas rurais quanto nas zonas urbanas: as primeiras são muito pouco reguladas pelos governos locais, as segundas, em princípio mais reguladas mas sem eficiência. Frente a essa proposta de planejamento, impõe-se aquela dos “projetos” que reestruturam profundamente a cidade em nome do desenvolvimento.

De fato a partir dos anos 1990 disseminou-se um discurso que valorizava o desenvolvimento local e insistia na responsabilidade dos governos locais chamados a se tornarem atores desse desenvolvimento. A ideia foi amplamente divulgada no Cone Sul onde a descentralização foi vinculada à ideia de que as autoridades locais é que tinham melhores condições para impulsionar o desenvolvimento, e até mesmo o desenvolvimento sustentável, no seu território, graças à maior mobilização dos atores locais, à elaboração de projetos territoriais compartilhados, à valorização das vantagens comparativas locais, à criação de interfaces entre setores para promover a inovação e a criação de empresas. Podem ser mencionados alguns casos exemplares onde existem verdadeiras coalizões locais de crescimento, inclusive em cidades de porte médio, como Campina Grande no Brasil, Rafaela na Argentina ou Valdivia no Chile – ao lado da consolidação das metrópoles que possuem o maior potencial inovador.

Essa visão justificou o recurso ao planejamento estratégico amplamente divulgado a partir da experiência de Barcelona, como o evidenciam os exemplos de Rosário na Argentina, Cuenca no Equador ou Medellín na Colômbia. Também foi geralmente entendido como uma ferramenta de gestão local, que possibilita definir grandes objetivos para um determinado território – por exemplo, uma cidade grande ou uma região – mas também conduzir um projeto específico como a reurbanização de um bairro. A elaboração de documentos de objetivos, redigidos através de um processo de consulta a vários agentes locais, e validados em reuniões públicas, estava no âmago da proposta, e permitiria estabelecer grandes eixos de atuação. Embora possamos, *a posteriori*, constatar que esses documentos reeditam muitas vezes uma série de premissas nada originais inspirados na vulgata do desenvolvimento sustentável, estes tiveram, entretanto, o mérito de propiciar debates e reflexões na escala local. O planejamento estratégico é, portanto, aproveitado tanto pelos efeitos estruturantes sobre os agentes sociais (e sobre a capacidade de alterar a imagem que eles têm do próprio território ou que esse território veicula para fora) quanto para finalidades imediatamente concretas. Contudo, parece que o grande entusiasmo dos municípios latino-americanos pelo planejamento estratégico, que teve seu auge no início dos anos 2000, está hoje perdendo fôlego.

Os entes locais também trabalharam pelo fortalecimento das identidades locais, na perspectiva de aumentar o sentimento de pertencimento dos habitantes ao lugar, de forma a encontrar mais facilmente soluções compartilhadas ou superar conflitos. Além disso, com relação a regiões que passam por uma evolução rápida, o fortalecimento das identidades era visto como uma forma de acompanhar as mudanças, mas resguardando os equilíbrios locais, individuais e coletivos. Assim, o patrimônio foi um tema de trabalho central e levou a solicitar o tombamento pela UNESCO de

algumas regiões, obrigando os municípios a assumir maior responsabilidade no que tange à proteção dos sítios e monumentos. Podemos mencionar os bairros portuários de Valparaíso (2003), as paisagens do café na Colômbia (2011), a catedral de León na Nicarágua (2011), as paisagens do Rio de Janeiro (2012). Embora o processo seja necessariamente canalizado por instâncias nacionais, ele geralmente nasce de iniciativas locais capazes de mobilizar a esfera central, ou de se articular com a mesma. O fato de integrar componentes do patrimônio mundial, um traço compartilhado com elementos do patrimônio cultural, como o tango, reconhecido pela UNESCO em 2009, ajuda naturalmente a fortalecer as identidades locais, ao oferecer aos governos locais a oportunidade de ampliar sua presença, de se modernizar assumindo novas funções, além de participar de redes internacionais.

A capacidade de instaurar um *bom governo* é crucial para o prosseguimento da descentralização, embora esse termo possa ter interpretações diversas. O fortalecimento das capacidades das administrações locais, que passa pela capacitação, é algo fundamental. Por outro lado, frente a situações problemáticas, novas modalidades centralizadoras emergem, que reduzem a autonomia local e exigem a validação pelo governo nacional das capacidades dos entes locais como condição para transferir competências e recursos financeiros. Na Costa Rica, esse método acabou travando a descentralização.

O movimento municipal

O movimento associativo municipal, nacional e internacional, representa um grupo de pressão, que se dedica a apoiar o fortalecimento institucional e as capacidades de gestão dos municípios mais pobres. Em muitos países (Colômbia, México, Equador...), essas associações de municípios conseguiram implantar serviços de assessoria técnica e de treinamento para atender as necessidades, suprindo assim a carência em recursos humanos locais.

Existem associações nacionais e internacionais de entes subnacionais (ver tabela 3) que também participam de redes mundiais (CGLU, Cidades unidas). Da mesma maneira, foram criadas nos últimos anos, associações que abrigam as esferas intermediárias (províncias, departamentos...) atuando como grupos de pressão sobre o Estado nacional. Além disso, a FLACMA agrega os municípios da América Latina e é filiada à CGLU. A já mencionada associação Mercocidades ostenta grande dinamismo, que se reflete no funcionamento regular de grupos de trabalho que agregam municípios em torno de determinadas problemáticas (planejamento, participação, áreas verdes etc.), a fim de promover as trocas de experiências e a divulgação de “boas práticas”.

Essas associações estão vinculadas a outras instâncias supranacionais, como por exemplo as assembleias regionais de parlamentares.

Os congressos nacionais dos governos locais, as reuniões técnicas, as oficinas de capacitação, as diversas sessões (entre 2010 e 2012) da cúpula mundial das autoridades locais e dos líderes regionais na Cidade do México, os comitês e escritórios da FLACMA na República Dominicana, em Porto Rico e na Costa Rica, o Fórum Ibero-Americano dos Prefeitos de Asunción e a reunião dos prefeitos em Milagro (Equador) redundaram na identificação dos campos de interesse e das prioridades desse movimento descentralizador.

Essas prioridades articulam-se em torno da defesa da autonomia local, visando atender melhor às preocupações e as expectativas dos cidadãos. Presume-se que a descentralização política, administrativa e tributária, é capaz de aprofundar a democracia e o Estado de direito, proporcionar melhor inclusão social e avanços nas condições de vida da população. Os temas do combate à pobreza, da igualdade dos sexos, das etnias, da igualdade cultural, política e religiosa, da responsabilidade ambiental, dos direitos de migração e de mobilidade permanecem prioridades proclamadas. Esses movimentos salientam, por outro lado, que irão lutar contra as tendências centralizadoras que ressurgem em período de crise e tendem a transformar os governos locais em bodes expiatórios dos governos nacionais.

Tabela 3 Associações de municípios na América Latina

País/região	Nome da associação	Sigla	Ano de criação
América Latina	Associações regionais: Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais	FLACMA	2000
América Central	Associações sub-regionais: Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FEMICA	1991
MERCOSUR	MERCOCIUDADES		1995
América Latina	Federação de Mulheres Municipalistas da América Latina e do Caribe	FEMUM-ALC	1998
	Associações nacionais:		
Argentina	Federación Argentina de Municipios	FAM	1997
Bolívia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia	FAM	1999
Brasil	Associação Brasileira de Municípios	ABM	1946
	Confederação Nacional de Municípios	CNM	1980
	Frente Nacional de Prefeitos	FNP	2001
Colômbia	Federación Colombiana de Municipios	FCM	1989
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales	UNGL	1977
Chile	Asociación Chilena de Municipalidades	ACHM	1993
Equador	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	AME	1940
El Salvador	Corporación Municipal da República de El Salvador	COMURES	1941
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala	ANAM	1960
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras	AMHON	1962
México	Asociación de Autoridades Locales de México	AALMAC	1997
	Asociación Mexicana de Municipios	AMMAC	1994
	Federación Nacional de Municipios de México	FENAMM	1997
Nicarágua	Asociación de Municipios de Nicaragua	AMUNIC	1993
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá	AMUPA	1995
Paraguai	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal	OPACI	1964
	Asociación de Municipalidades del Perú	AMPE	1982
Peru	Asociación Nacional de Alcaldes Distritales	ANADIS	2003
	Red de Municipios Rurales del Perú	REMURPE	1997
	Federación Dominicana de Municipios	FEDOMU	2001
Rep. Dominicana	Federación Dominicana de Municipios	FEDOMU	2001
Uruguai	Congreso Nacional de Intendentes	CNI	1959
Venezuela	Asociación de Alcaldes Venezolanos	ADAVE	1996
	Asociación de Alcaldes Bolivarianos	ADABOVE	

Fonte: "La décentralisation et la démocratie locale dans le monde – Rapport GOLD", CGLU, 2008.

O movimento municipal também promove a aproximação e a cooperação entre municípios de um mesmo país. Congregar municípios parece ser necessário para tratar de determinados assuntos, não só as questões metropolitanas, como também a gestão de sítios turísticos e de problemas ambientais. Porém, nem todos os países dispõem de uma legislação que facilite tais aproximações: estes são temas sobre os quais as associações municipais podem se mobilizar, bem como a não menos estratégica questão das finanças locais.

Finanças locais

O financiamento dos entes subnacionais e o controle de suas despesas ainda constituem uma questão de maior relevância na perspectiva de uma descentralização efetiva. Muitas vezes, a legislação descentralizadora é imprecisa neste quesito, que é fundamental para a sua implementação. Hoje, a questão do financiamento está diretamente relacionada à exploração dos recursos naturais e à distribuição da renda da mineração. Como a gestão local pode ser afetada pelo clientelismo e a distribuição de favores, os governos nacionais resistem geralmente à ideia de aumentar os orçamentos locais sem receber garantias sobre o uso dos recursos. Contudo, é difícil corrigir o fato de que o emprego público local – nem sempre imprescindível – serve para suavizar uma situação de crise ou para absorver parte da mão de obra nas regiões carentes. Na prática, trata-se de um dos recursos usuais do poder político e de um mecanismo de correção das desigualdades regionais.

Não mais na América Latina do que em outras partes do mundo, as finanças locais correspondem a uma otimização da gestão das funções, das competências e dos repasses tributários. São equilíbrios em constante evolução, resultando de processos históricos complexos e refletindo as tensões existentes entre governos centrais e locais.

A questão do financiamento

Em uma região onde a pressão fiscal é geralmente reduzida, não é de se estranhar que muitas vezes faltem recursos para que os governos locais possam assumir todas as suas missões. A fiscalidade local é o elo fraco da descentralização, já que à insuficiência das bases tributárias se somam as deficiências dos sistemas de arrecadação e as desigualdades entre áreas diversamente providas. No entanto, nos países federativos, as regiões possuem orçamentos bem expressivos. Em 2012, por exemplo, o Estado de São Paulo executou 150 bilhões de reais (50 bilhões de euros) de despesas, ou seja, dez vezes mais que a região francesa da Île-de-France. O Chiapas, embora considerado um dos estados pobres do México, gastou 47 bilhões de pesos em 2012, isto é, cerca de 2,8 bilhões de euros.

A evolução dos processos de descentralização é observada com nitidez na progressão das despesas dos governos locais, perceptível em quase todos os países (tabela 4). Se em 1980 a média do investimento dos entes subnacionais era de 11,6 % dos gastos totais do governo central, esse índice é hoje de 20 %. A situação de cada país é específica, com condições peculiares que permitem classificar a descentralização como “alta”, “média”, “baixa” ou “nula”. No Brasil e na Argentina, países federativos, as despesas dos estados e das províncias representam 50 % dos gastos do Governo Federal.

As fontes de recursos dos governos locais são diversificadas. Via de regra, os municípios arrecadam tributos fundiários e taxam os serviços fornecidos aos moradores, os veículos ou determinadas atividades. Entretanto, os desequilíbrios horizontais entre entes territoriais existem e são potencializados pelas consideráveis desigualdades de renda entre as regiões, além da capacidade desigual dos serviços fiscais locais de coletar os impostos, de manter atualizadas as bases tributárias, de efetuar reavaliações fundiárias e de processar, caso necessário, os contribuintes. Apenas os estados brasileiros e as províncias argentinas arrecadam impostos significativos: trata-se para os primeiros do ICMS (Imposto sobre a circulação das mercadorias) e para as segundas de um imposto sobre o faturamento das empresas. Nos outros países, inclusive federais, as regiões dependem de repasses financeiros do governo central. Isso apresenta a vantagem de concentrar a arrecadação do imposto, o que garante maior eficiência e bases tributárias mais amplas, mas traz consigo o inconveniente de desresponsabilizar as esferas subnacionais, que devem o seu financiamento muito mais à sua capacidade de negociação com o governo central do que à boa saúde da própria economia.

Os governos locais recebem, além disso, outros repasses das esferas superiores de gestão, quer de modo incondicional, quer através de programas específicos. O valor desses repasses e seus modos de apuração são muito variados. Podem ser regulamentados por dispositivos nacionais, como também podem existir mecanismos de distribuição dentro das próprias regiões, que ficam fora da alçada da fiscalização do governo central. Assim, na Argentina e no México, os municípios dependem do financiamento das províncias e dos estados que possuem seus próprios sistemas de distribuição orçamentária.

A tendência atual é o desenvolvimento de financiamentos por projeto, por meio de fundos específicos criados em nível nacional. Pode se tratar ou de mecanismos de desconcentração dos gastos, cuja administração é delegada às autoridades locais, mas com regras precisas, ou de recursos que os governos locais podem pleitear com

base em projetos. Esse sistema foi especialmente desenvolvido no Chile, sob a égide do Ministério do Interior, que financia as iniciativas regionais e municipais colocando em concorrência os projetos apresentados. Dispositivos como esses garantem o direcionamento dos recursos e, no caso de concurso, a seleção dos melhores projetos e um trabalho aprofundado na elaboração das propostas – o que traz o risco de criar efeitos de competição entre os governos locais, em prejuízo da cooperação.

Por fim, o acesso dos governos locais ao crédito é, geralmente, muito controlado, no intuito de conter a dívida pública como um todo. Na Argentina e no Brasil, a dívida dos governos locais é significativa: da ordem de 10 a 15% do PIB, mas em todos os demais países é muito inferior. O peso da dívida dos governos locais foi um agravante para a crise argentina de 2002, quando as províncias precisaram enfrentar reembolsos, ao passo que suas receitas entravam em colapso. Os governos centrais procuram portanto cercear o endividamento local, o que pode levar à utilização de subterfúgios por parte dos governos locais, tais como empréstimos dos bancos das províncias ou dos municípios ou, como na Argentina, a emissão de títulos provinciais que circulam como uma quase-moeda. Na Colômbia, os municípios podem se endividar para realizar investimentos, desde que os reembolsos não superem 40 % do resultado operacional. Em outros países (Chile, Equador, República Dominicana), os governos locais não podem contrair dívidas: somente o governo central pode fazê-lo, eventualmente para financiar programas destinados aos governos locais.

Além disso, o modelo de “reprimarização” das economias, isto é, o crescente peso dos setores primários no valor agregado e nas exportações, que caracteriza vários países da América Latina desde a década de 2000, realçou a questão da tributação dos recursos naturais, e em especial, da mineração. Neste particular, existe uma tendência de repassar aos governos locais parte da renda tributária oriunda dessas atividades. Esse sistema foi posto em prática na Bolívia, na Colômbia, no Peru e na Argentina, onde a reforma constitucional de 1994 reconheceu o direito das províncias sobre os recursos de seu subsolo, o que as autoriza a estabelecer o valor dos *royalties* da mineração. Em outros países, como o Chile, o México e a Venezuela, embora a extração do petróleo e dos minérios tenha um peso considerável, a renda tributária direta é centralizada.

A redistribuição da renda das atividades de mineração em benefício dos governos locais e das comunidades diretamente atingidas pela exploração foi posta em prática no Peru, após árduas negociações entre o Governo nacional, as companhias e as populações locais que se opunham aos grandes projetos de mineração. Implantados em regiões carentes, esses projetos vêm reestruturar por completo esses territórios

e o acesso aos recursos de que dispõem as comunidades. O repasse de uma parte dos tributos sobre a mineração representa uma forma de compensação. Também é visto como um instrumento para modernizar as regiões envolvidas, para diversificar suas economias, no intuito de prepará-las para a situação de pós-mineração.

Isso, entretanto, traz à tona várias questões, em especial a do perímetro de distribuição. No Peru, o imposto sobre a mineração é redistribuído em diversas esferas locais, desde as comunidades e os municípios em cujas terras estão localizadas as minas, até os departamentos. Na Colômbia, a renda da mineração e do petróleo é redistribuída para todas as regiões, inclusive aquelas que não possuem minas no seu território. Com isso, alguns entes locais se beneficiaram de altíssima renda, sem ter sempre a capacidade de administrá-la, nem de executar programas de despesas à altura de tamanhos recursos. Os Estados, de um modo geral, restringiram o uso desses recursos a projetos de desenvolvimento estratégicos: investimento na infraestrutura, educação e pesquisa, principalmente. Porém, em regiões carentes, mal providas e subequipadas em instituições de ensino superior, elaborar e realizar um verdadeiro plano de desenvolvimento representa um grande desafio. Ao contrário, na Argentina, as províncias usam livremente esses recursos, e algumas chegam a desenvolver serviços sociais de qualidade, em especial, na área da saúde. Tal opção oferece vantagens imediatas para as populações e uma fonte de legitimação política para os governadores, mas não promove o desenvolvimento de outras atividades produtivas.

Gestão

A qualidade da gestão orçamentária local é altamente variada. Melhor do que elencar regras gerais, salientaremos aqui alguns pontos de reflexão que indicam que a descentralização é evolutiva e reflete as características das sociedades.

Os processos orçamentários são desigualmente aprimorados. Para os municípios de pequeno porte, estabelecer um orçamento é uma operação muito complexa. Para os grandes estados é uma necessidade e existe um verdadeiro processo orçamentário sancionado pelas assembleias estaduais. Mesmo nesses casos, os governos locais latino-americanos, de uma maneira geral, não possuem orçamentos analíticos, mas sim, na maioria dos casos, despesas por setores de governo. Os dispositivos de orçamento participativo, diversamente utilizados, só cobrem uma pequena parte do orçamento total, via de regra, a do investimento em infraestruturas de interesse social. Constituem real inovação, mas não poderiam substituir por completo as práticas usuais de planejamento orçamentário.

A distribuição entre salários e investimentos é muito variável. Em alguns países (Bolívia, Colômbia, México e Paraguai), os salários representam mais de 60% dos gastos, até mesmo 80% no México. Ao contrário, no Chile, na Guatemala e no Peru, os investimentos é que constituem a maior parte das despesas, às vezes acima de 50%. A Argentina e o Brasil apresentam distribuições mais equilibradas entre os tipos de gastos. Tais discrepâncias, relacionadas à repartição das funções entre esferas de governo, também conduzem a limitações orçamentárias diferenciadas.

Os procedimentos orçamentários estão em plena evolução. As grandes cidades da Colômbia são as que exibem os orçamentos mais transparentes, com órgãos de fiscalização dos distritos (*contraloría* e *veeduría*) e a publicação anual de um balanço das atividades realizadas, dos empenhos orçamentários e dos contratos firmados. Esses documentos apresentam ao mesmo tempo as realizações políticas e as execuções orçamentárias. No Brasil, um Tribunal de Contas em cada estado emite, cada ano, um parecer sobre a execução orçamentária. Na Argentina e no México, os órgãos existem, mas seus trabalhos não são tão diretamente acessíveis quanto no Brasil, os documentos disponibilizados para o público são escassos e a eficiência da fiscalização é desigual. No Chile, dentro de uma dinâmica centralizada, os órgãos centrais é que auditam as contas das regiões.

Tabela 4 Evolução da distribuição das despesas dos governos locais

Evolução da descentralização na América Latina: 1980-2009

% de gastos dos governos intermediários e locais nas despesas do governo central

Brasil 1980	32,4	→	Brasil 2008	55,0
Colômbia 1982	26,3	→	Argentina 2006	50,8
Argentina 1980	22,2	→	Peru 2007	34,0
México 1980	22,0	→	Colômbia 2006	33,0
Equador 1980	18,3	→	México 2007	31,8
Bolívia 1986	14,8	→	Bolívia 2008	27,0
		→	Equador 2004	22,1
Média na América Latina	11,6	→	Média na América Latina	18,9
Peru 1990	9,1	→		
Uruguai 1980	8,6	→	Chile 2007	14,0
El Salvador 1978	5,8	→	Uruguai 2005	13,2
Paraguai 1980	5,5	→	Venezuela 2007	8,0
Guatemala 1980	4,5	→	El Salvador 2007	7,0
Costa Rica 1980	4,0	→	Paraguai 2007	6,5
Chile 1980	3,7	→	Rep. Dominicana 2006	5,3
Rep. Dominicana 1980	3,5	→	Guatemala 2009	4,4
Nicarágua 1988	3,4	→	Costa Rica 2007	3,7
Venezuela 1979	2,4	→	Nicarágua 2006	3,8
Panamá 1980	2,0	→	Panamá 2005	1,7

Fonte: "La décentralisation et la démocratie locale dans le monde – Rapport GOLD" CGLU 2008.

Conclusão

Apesar dos efetivos avanços da descentralização, a América Latina ainda é uma região marcada pela alta centralização política, territorial e econômica, bem como por um fenômeno exacerbado de concentração urbana e de imensas disparidades sociais e territoriais. Muitos governos locais da América Latina se modernizaram procurando oferecer resposta para as demandas da sociedade atual. A distância, o isolamento e a falta de recursos humanos, técnicos e financeiros impedem a maioria dos municípios de implantar uma gestão mais eficiente. O desafio dos governos centrais continua sendo o de aprofundar a descentralização política e tributária, para apoiar e fortalecer esses municípios.

Os últimos anos registraram a emergência de uma sociedade civil exigente na esfera local. Paralelamente, a globalização redundou na ampliação do leque das responsabilidades e das demandas endereçadas aos governos locais, as quais incluem, cada vez mais, temas de interesse global, como o aquecimento planetário, e não apenas missões de interesse local.

Nesse contexto, a agenda política proposta pelo movimento municipalista e alguns governos locais se adequa, em geral, à dinâmica de um mundo em constante evolução. Segundo esse movimento, mais do que administrações municipais reguladas e fiscalizadas por uma administração central, são necessários, acima de tudo, governos locais eficientes, que ofereçam melhores serviços aos cidadãos e os incentivem a participar ainda mais.

Os entes locais introduziram novas tecnologias de gestão e de informação, dando maior atenção aos efeitos colaterais centralizadores que estas podem gerar quando implantadas pelos governos centrais. As TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) não resolvem todos os problemas, mas podem diminuir as falhas de informação e facilitar a divulgação da cultura e da educação nas áreas mais carentes e mais extensas.

Entretanto, a descentralização não é uma tendência inelutável. Avança em velocidades e conforme modalidades muito diferentes de um país para outro. Embora exista uma relativa concordância sobre a necessidade de administrar determinadas questões mais perto do cidadão, nem sempre é simples transferir responsabilidades e recursos a governos locais que, nem sempre estão preparados para assumi-las, mas que também podem gerar problemas políticos no seu relacionamento com as autoridades centrais. A descentralização precisa ser entendida ao mesmo tempo como a busca

pragmática por um equilíbrio entre esferas de decisão e como uma racionalização da distribuição das missões. Aliás, pode-se verificar que sob o mesmo vocábulo, os países latino-americanos instituíram um amplo leque de dispositivos.

Se existe consenso, é sobre a necessidade, de um lado, de profissionalizar mais a gestão local, mesmo com o risco de torná-la mais tecnocrática, e de outro lado, de contemplar da melhor maneira possível as especificidades locais, em especial em regiões predominantemente indígenas, com o perigo de transgredir o princípio republicano de igualdade perante a lei. Essa questão é de extrema relevância nos países multinacionais como a Bolívia e o Equador.

Além disso, a descentralização não tem como oferecer respostas a todas as mazelas que os latino-americanos enfrentam. Algumas decorrem das grandes tendências mundiais, como o preço das *commodities*, de atores transnacionais poderosos ou das condições macroeconômicas. Esperar, por exemplo, que a descentralização traga uma solução ao problema das desigualdades é, sem sombra de dúvida, ilusório já que a questão da distribuição de renda depende, antes de mais nada, de estruturas de propriedade e de poder instauradas de longa data na escala das nações. Da mesma forma, se não estiverem reunidas as condições de um desenvolvimento nacional poderá existir desenvolvimento local? Ele só pode ser entendido como uma maneira de aproveitar ao máximo uma situação nacional favorável ou de garantir maior inclusão social em determinado contexto.

Por fim, no plano operacional, a descentralização traz cada vez mais à tona a questão das formas de articulação entre as esferas de governos. Ao invés de conceber os diversos territórios de gestão como unidades distintas que devem, cada uma, assumir de modo exclusivo tarefas muito precisas, agremiações de municípios e de regiões poderiam tratar conjuntamente dos futuros desafios, já que se trata de questões comuns que ultrapassam as fronteiras administrativas. Essa “descentralização cooperativa”, que vai de encontro às tradições políticas bem arraigadas e às rivalidades entre políticos, é, provavelmente, a única maneira de sobrepujar alguns dos obstáculos à atual descentralização.

Bibliografía

BANQUE INTERAMÉRICAIN DE DÉVELOPPEMENT (2008), *Sistema de evaluación PRODEV (SEP) para gobiernos locales*, mimeo, agosto.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2012), *Estado de la administración tributaria en América Latina 2006-2010*, dezembro.

BANCO MUNDIAL (2009), *Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean*, 6 de março.

BÈS, M. (2013), *La presión fiscal ajustada en América Latina y el Caribe : Propuesta de estimación para países seleccionados y comparación internacional*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, Documento de trabajo No.º21, Abril.

CEPAL (2013), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, fevereiro.

CIAT/OCDE/ECLAC (2012), *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010*, OECD Publishing.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (2008), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Rapport GOLD (Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation)*.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (2011), *Le financement des collectivités locales: les défis du 21^e siècle, Rapport GOLD II (Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation)*.

CLAVERIE, J.-F. (2011), « La décentralisation, une volonté d'approfondissement de la démocratie », in QUENAN et VELUT (dir.) *América Latina, les enjeux de du développement*, AFD, coll. À Savoir, p. 161-183, Paris.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2011), *Comparación internacional del gasto público*, Secretaría de Política y Planificación del Desarrollo, Argentina, Nota técnica No.º31, Segundo semestre.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, SENPLADES (2012), *Plan nacional de descentralización 2012-2015*, Quito.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2010), *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*, CAF, Caracas.

DANIEL FILHO, B. & L.E. CUENCA BOTEY (2009), « Brasil réel : les limites du budget participatif local entre légalité, informel et illégalité », *Cahiers du Brasil contemporain*, n°273/74, p. 9-68.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT (2006), *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et du développement régional dans les pays du sud*, ministère des Affaires étrangères, Paris.

EGUINO H., PORTO A., PINEDA C., GARRIGA M. & W. ROSALES (2010), *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*, Banque interaméricaine de développement, document de débat, IDB-DP-145, novembro.

FALLETI, T. G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

FAURÉ, Y.-A. (2004), *Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes*, Centre d'économie du développement, IFRReDE-GRES, Université de Bordeaux IV, Documento de trabalho, DT/99/2004.

FINOT, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES, CEPAL Série Gestión pública, No.12.

GALILEO, S., LETELIER, L. & K. ROSS (2011), *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, CEPAL, documento de proyecto.

MARIÑEZ NAVARRO, F. & V. GARZA CANTÚ (2011), (coordin.) *Política pública y democracia en América Latina – Del análisis a la implementación*, EGAP, CERALE.

MELIN, B. & J.-F. CLAVERIE (2005), *Balance de las políticas de descentralización en América latina*, Direction générale de la coopération internationale et du développement – ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris.

OCDE (2011), México, Études économiques, Synthèse, OECD Publishing, maio.

OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*, OECD Publishing.

RECONDO D. (2005), « L'impératif participatif en América Latina : quelques hypothèses sur l'émergence d'une norme de l'action publique », *Visages d'Amérique latine/ Revista de estudios iberoamericanos*, n° 2, junho, p. 48-52.

SOBARZO FIMBRES, H. (2005), "Federalismo fiscal en México", *Economía, Sociedad y Territorio* (99) 103-121.

SUBDERE (2009), *Descentralización en América Latina – Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*, Serie Documentos de Trabajo 3, División de Políticas y Estudios, Santiago.

TELLO M. D. (2010), "From National to Local Economic Development: Theoretical Issues", *CEPAL Review*, 102, dezembro, p. 49-65.

VALENCIA CARMONA S. (2010), *La décentralisation, tendance constitutionnelle à l'Amérique Latina*, México, UNAM.

VAMMALLE C., HULBERT C. (2013), *Sub-National Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Tin Ice*, OECD Regional Development Working Papers, 2013/02, OECD Publishing.

VELUT, S. *Argentina, des Provinces à la Nation*, PUF, 2002, Paris.

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS.

2.2.3. *Violência e insegurança cidadã na América Latina e as estratégias para combatê-las*

Klaus BODEMER

Anotações introdutórias

Até 1980, a questão da criminalidade e da segurança pública não recebeu nenhuma atenção dos governos da região. Nessa época, os regimes autoritários da América Latina caracterizavam-se por uma violência de tipo político, a segurança pública estava subordinada à segurança nacional e as instituições encarregadas de combater a insegurança serviam como defensores mais do Estado que dos diversos setores que compunham a sociedade. Com a retirada dos militares aos seus quartéis e de forma paralela ao processo de transição democrática –, surgiu um novo tipo de violência, denominada violência social (BID, CEPAL), cujo principal indicador é o aumento da taxa de homicídios por cada mil habitantes. A partir dessa época, sobretudo desde o final do século passado, os latino-americanos passaram a ter motivos para se sentirem cada vez mais preocupados com o aumento da insegurança cidadã em grande parte da região, pois o índice de criminalidade (e a violência a ele associada) aumentou regularmente em anos recentes e em alguns países superou amplamente o índice normal de criminalidade que, segundo a *Organização Pan-Americana da Saúde*, situa-se entre 0 e 5 homicídios por ano por cada cem mil habitantes. Algumas grandes cidades latino-americanas, como Ciudad Juárez, no México, San Pedro Sula e Tegucigalpa em Honduras e Caracas na Venezuela, são as mais afetadas pelos índices de criminalidade e pelas taxas de vitimização, que causam um grave impacto sobre a convivência cidadã. Ao mesmo tempo, a distinção entre o crime local e o crime organizado transnacional tornou-se difusa ou até mesmo desapareceu. Assim, as gangues dos bairros baixos de San Salvador seguem as diretrizes de Los Angeles e os “aviões” das favelas de São Paulo coordenam suas atividades com os cartéis colombianos da droga, tudo isso por intermédio do celular. A violência e a insegurança pessoal geradas por esse fenômeno afetam a confiança dos cidadãos no sistema democrático, um elemento-chave da coesão social que torna a democracia possível. A insegurança também mina a confiança que requer toda atividade econômica e desperdiça recursos do Estado que passam a faltar em outros lugares. Portanto, a violência continua sendo um “leitmotiv” do México à Tierra del Fuego (Imbusch *et al.* 2011).

Segurança/insegurança – um conceito multifacetado e as dificuldades para defini-lo de maneira exata

No debate político atual, a segurança é uma questão central. A partir de 11 de setembro de 2001, a segurança externa e interna tornou-se uma das tarefas mais destacadas do Estado e de suas instituições políticas. No entanto, tão antigo quanto a função da Constituição ou da manutenção da segurança pelo Estado é o medo dos cidadãos desse poder, porque essa manutenção tem seu preço. Para ter segurança, renunciamos a uma parte da nossa liberdade e nos submetemos – mais ou menos de forma voluntária – a um conjunto de regras, prescrições e restrições, esperando assim ganhar como compensação uma parcela de segurança.

A essa ambiguidade acrescentaram-se recentemente outros fenômenos: o monopólio do poder e da regulação do Estado é cada vez mais ameaçado a partir de cima (internacionalização e transnacionalização) e de baixo (privatização), sem que seja possível identificar o que substitui esse monopólio estatal. Um segundo fenômeno é a íntima relação que ocorre com frequência entre o Estado e as organizações ilegais. Exemplos desse fato são as regiões fronteiriças entre o México e os Estados Unidos, a Guatemala e o México, ou as zonas de influência dos paramilitares na Colômbia. Nessas regiões, as organizações criminosas podem substituir a ação estatal ou competir com ela, ou seja, as organizações ilegais estão intimamente ligadas ao seu contexto (Helmke, Levitsky 2003:14). A luta contra o crime organizado também é dificultada pelo fato de este último oferecer aos mercados produtos e serviços tanto legais quanto ilegais e estar com frequência, *de jure* o *de facto*, protegido por órgãos estatais (Jordan 1999:71).

O termo “segurança pública” inclui parcialmente a proteção contra catástrofes naturais, acidentes de trânsito, danos ambientais. “Segurança cidadã” refere-se quase sempre a riscos de segurança causados por ações intencionais de certos atores. Seu núcleo é a proteção do cidadão diante de atos criminosos.

Segundo um estudo pioneiro do BID sobre a violência na América Latina, de 1999 (Buvinic *et al.* 1999), pode-se categorizar a violência de acordo com diversas variáveis: indivíduos que sofrem a violência (mulheres, crianças, homens, jovens, idosos, pessoas com deficiência), agentes de violência (gangues, narcotraficantes, jovens, multidões), natureza da agressão (psicológica, física ou sexual), motivo (político, racial, econômico, instrumental, emocional etc.), relação entre a pessoa que sofre a violência e aquela que a comete (parentes, amigos, conhecidos ou desconhecidos) (Buvenic *et al.* 1999). Em nosso contexto nos concentramos apenas na violência social, isto é, em atos agressivos entre indivíduos fora do domicílio, na rua ou em locais públicos.

Mudanças no panorama da segurança na América Latina

Após a retirada dos militares, em parte devido ao seu fracasso e em parte graças a negociações, a situação da segurança na América Latina e no Caribe mudou sensivelmente. Partindo da denominada *Doutrina de Segurança Nacional*, que estabeleceu uma colaboração entre os regimes ditatoriais e os Estados Unidos na luta contra a subversão interna, a América Latina e o Caribe, desde meados dos anos 80, passaram paulatinamente – segundo as palavras dos Ministros da Defesa em reunião em Santiago do Chile em novembro de 2002 – a um complexo sistema de segurança formado por uma rede de antigas e novas instituições, bem como de regimes de segurança, tanto coletivos como cooperativos, de alcance hemisférico, regional, sub-regional e bilateral, que começaram a formar na prática uma nova arquitetura flexível de segurança. Isto proporcionou à região um nível crescente de estabilidade e governabilidade no âmbito da segurança e da defesa, para enfrentar tanto ameaças tradicionais quanto o conjunto de riscos e ameaças que emergiram durante o processo de globalização (Declaração de Santiago do Chile, V Conferência de Ministros da Defesa das Américas, p. 5).

O final da Guerra Fria significou para a América Latina o desaparecimento de inimigos externos facilmente identificáveis, reforçando a tendência ao desarmamento e à subordinação dos militares ao poder civil. Esse fator, junto com a solução dos conflitos territoriais e fronteiriços interestatais, em uma região considerada tradicionalmente uma das menos bélicas do mundo, iniciou um novo capítulo na política de segurança latino-americana. Os receios entre determinados países foram substituídos pela cooperação e integração e, sobretudo no Cone Sul, pela criação de medidas de confiança mútua a fim de prevenir futuros conflitos. Da mesma forma, a instauração da democracia liberal em quase todos os países da região provocou um reordenamento das relações cívico-militares. Apesar disso, diante dos crescentes desníveis de desenvolvimento entre os diferentes países e sub-regiões, um panorama de segurança único em nível latino-americano é cada vez menos evidente.

No período recente pode-se dizer que o panorama da segurança latino-americano se caracteriza por duas tendências bastante contraditórias: por um lado, a restauração da democracia e os projetos de integração contribuíram para pacificar a região, criar medidas de confiança mútua e subordinar cada vez mais as Forças Armadas ao poder civil^[105]; por outro, observa-se na maioria dos países da região um aumento espetacular da violência e da insegurança pública, que se concentra, em primeiro

[105] Segundo o “2013 Global Peace Index”, Uruguai, Chile e Brasil são os países mais pacíficos da América Latina (www.infolatam.com; 12 de junho de 2013).

lugar, nas grandes aglomerações de população. Deve-se acrescentar a esses fenômenos, a partir de 11 de setembro de 2001, a luta (a guerra) antiterrorista, promulgada e liderada pelo governo dos Estados Unidos. Essa luta tem provocado uma militarização tanto do discurso político quanto da política em geral no âmbito internacional e nacional. Contudo, apesar dessas novas ameaças de carácter “interméstico”^[106], o sentimento de insegurança dos cidadãos latino-americanos provém mais das preocupações da vida diária que do medo de um acontecimento mundial ou de um ataque a partir do exterior.

Podemos então nos perguntar: esse sentimento coincide com a realidade?

O que nos dizem as estatísticas sobre a violência na América Latina

As cifras sobre o aumento da violência, do crime organizado e não organizado e, portanto, da deterioração da segurança pública são alarmantes e significam, como o BID o denominou em um relatório de 2000 sobre o tema, um “assalto ao desenvolvimento” (Londonio *et al.* Eds. 2000):

- Com 16 assassinatos por ano por cem mil habitantes, a América Latina é, depois da África subsaariana, a região com o mais alto índice de assassinatos (Imbusch *et al.* 2011:97). Em nível mundial, Honduras ocupa o primeiro lugar, com 82 assassinatos por cem mil habitantes (UNODC 2012).
- Entre os 14 Estados com mais mortes violentas por ano aparecem seis países da América Ibérica, segundo um informe da *Secretaria da Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento*^[107], uma iniciativa diplomática criada em 2006 por instâncias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Se for levada em conta a população total, em El Salvador, entre 2004 e 2009, morreram mais pessoas de forma violenta do que no Iraque.
- Dos participantes em atos criminosos, 80% são jovens. Costumam agir em gangues e começam a cometer seus delitos de forma cada vez mais precoce.
- Existe uma estreita relação entre o crime comum e o crime organizado, sobretudo com relação ao narcotráfico, roubo de veículos, tráfico de armas de fogo,

[106] Entende-se por “interméstico” um problema externo ou uma decisão na área da política externa que tem o potencial de alterar o equilíbrio político ou econômico interno e de afetar interesses particulares no interior da sociedade de um país.

[107] Secretaria da Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento:
<http://www.infolatam.com/go.php?http://www.genevadeclaration.org/>

entrada ilegal de imigrantes e lavagem de dinheiro; um alarmante aumento da violência no âmbito de conflitos domésticos e locais; um aumento inédito da população encarcerada na maioria dos sistemas penitenciários da região (Espinosa Grimald 2008: 7).

- Os custos econômicos da crescente violência são enormes. O BID afirma que o custo da violência, em porcentagem do PIB, situa-se entre 5% e 25%, de acordo com os diversos países, e que as repercussões da violência doméstica afetam esses países em uma média de 1,6% a 2% do PIB. Conforme um estudo do PNUD, El Salvador perde a cada ano 1.700 milhões de USD devido à violência endêmica nesse país, o que corresponde a 11,5% de seu PIB (PNUD 2005).
- A contrapartida do aumento dos delitos é a grande porcentagem de crimes não sancionados. Calcula-se que, de cada mil crimes, 994 não são julgados (Financial Times, 4 de junho 2003).

Essas cifras significam – como destaca o BID – que “a violência, medida por qualquer um desses indicadores, é cinco vezes mais alta nessa região que no resto do mundo”. Diante desses dados não surpreende que a violência endêmica e as questões relativas à segurança pública tenham se transformado progressivamente em assuntos politicamente relevantes, que hoje em dia se situam entre as principais denúncias sociais dos cidadãos latino-americanos, junto com o desemprego, e que o aumento da violência cotidiana tenha se transformado em um dos problemas principais da governabilidade democrática na região. Este último fato reflete a grande debilidade das instituições representativas e do próprio funcionamento democrático naqueles regimes que o cientista social Guillermo O’Donnell caracterizou como “democracias dessecativas” e “democracias de baixa intensidade” (O’Donnell 1994).

Embora esses problemas afetem toda a América Latina, existem diferenças e especificidades sub-regionais importantes. O narcotráfico, por exemplo, durante anos representou um problema, principalmente nos países andinos. Entretanto, desde o início do século 21, disseminou-se para o istmo centro-americano e para os países do Cone Sul, fazendo com que países como a Argentina e o Uruguai (sem falar do Brasil), além de serem países de trânsito, tenham se transformado cada vez mais em países de produção e consumo de drogas, fenômenos que impactam fortemente a situação de segurança. Países de produção como a Bolívia ampliaram suas atividades a todas as etapas da cadeia, da produção e refino até a distribuição e o consumo. Portanto, desde o final da Guerra Fria o combate ao narcotráfico transformou-se em uma das questões prioritárias na agenda política interamericana. No final dos anos 1980 o narcotráfico era o inimigo número um dos Estados Unidos. A resposta

deste país é uma redução da oferta de drogas, enquanto a questão da demanda só é incluída em nível das consequências (por exemplo, a criminalidade dos usuários de drogas) e não como uma das causas do aumento da produção e do tráfico.

Quais são os fatores de risco?

Com relação aos fatores de risco, podem ser diferenciados quatro níveis: 1.) o contexto socioeconômico; 2.) os fenômenos da violência e da própria criminalidade (com a problemática das estatísticas); 3.) a percepção na sociedade (verificada por pesquisas); 4.) as reações/estratégias políticas.

O contexto socioeconômico de violência e insegurança pública

Após meia década de recessão (1998-2003), a América Latina vive uma fase de crescimento relativamente estável. Com um crescimento médio de 4,7%, o mais alto dos últimos 30 anos, os países da região atingiram uma cifra recorde, possível graças a um equilíbrio macroeconômico, a reservas de divisas acumuladas de nível respeitável, aos altos preços dos recursos naturais e minerais no mercado mundial, a uma balança comercial positiva, a juros baixos e altas remessas enviadas pelos migrantes dos países do Norte. No entanto, como mostram claramente as estatísticas de pobreza e distribuição, o efeito de difusão a partir do nível superior, isto é, da macroeconomia, para a microeconomia não aconteceu, apesar das previsões dos teóricos neoliberais. O índice de pobreza, que em 1980 era de 40,5%, em 2007 ainda correspondia a 31% da população latino-americana. Os progressos de inclusão de algumas camadas da sociedade contrastaram com os processos de exclusão de outras, o que se faz visível pela pobreza, informalidade, turbulências políticas, criminalidade, falta de acesso a serviços de saúde, educação etc. Tudo isso restringiu as oportunidades de desenvolvimento para grandes segmentos da população e estimulou experimentos populistas que ameaçam minar as instituições econômicas e políticas (ILPES, BID 2008). A persistência da exclusão social e das desigualdades explica os altos índices de pobreza apesar das elevadas taxas de crescimento. Assim, na América Latina a desigualdade e a pobreza não são fenômenos paralelos, como se argumenta frequentemente. A pobreza é a consequência dos altos índices de desigualdade.

O nível da percepção: mitos, verdades parciais e realidade

O primeiro mito: a fé nas estatísticas e sua equivalência com a realidade

Para fundamentar julgamentos e preconceitos com relação ao aumento da violência e da insegurança pública, cidadãos, políticos e especialistas em geral se referem às estatísticas oficiais ou semioficiais. Entretanto, por várias causas, sua confiabilidade é restrita. Um primeiro fenômeno é o elevado número de crimes que não são denuncia-

dos. Por exemplo: na Argentina calcula-se que apenas 30% dos crimes são denunciados e na Guatemala estima-se que isso só acontece com 9% dos atos criminosos contra as mulheres (Kliksberg 2007). A principal responsável por essas baixas cifras, assim como pelas zonas cinzentas do fenômeno, é a pouca confiança que se tem, nesses e em outros países, na instituição policial. Em alguns países, esta dispõe de elevada autonomia e é pouco controlada pelo governo. Seu baixo nível profissional, a escassa remuneração, as poucas oportunidades de promoção e formação são notórias em muitos países. Com frequência as tarefas de segurança se encontram, pelo menos parcialmente, nas mãos dos militares. Devido à baixa remuneração, alguns policiais trabalham paralelamente na zona cinzenta dos serviços de segurança privados, que em cada país estão organizados de maneira diferente. Finalmente, a confiança nos corpos de segurança tende a zero nos locais onde eles estão envolvidos em negócios criminosos, como na Grande Buenos Aires, onde são ligados ao roubo e ao tráfico de automóveis, ou no México, onde são ligados ao tráfico de drogas. Instâncias oficiais, inclusive a polícia, com frequência manipulam os dados estatísticos disponíveis para reduzir seu fracasso na luta contra o crime ou para melhorar sua taxa de êxitos.

O segundo mito: todas as formas de violência são equivalentes

Outro julgamento errôneo que leva a um comportamento inadequado e acentua a problemática da violência é equiparar todas as formas de violência. Entretanto, na América Latina (assim como em outras latitudes) coexistem formas muito variadas de violência que exigem respostas diferenciadas, mas que muitas vezes são tratadas conforme o lema “violência é violência”. Com relação a esse aspecto, a escala abrange da criminalidade cotidiana (roubos, assaltos, homicídio, criminalidade amadora) e variantes do crime organizado (tráfico de drogas, armas, órgãos e seres humanos, lavagem de dinheiro, terrorismo) a quadrilhas criminosas e sequestros. Os atos criminosos dos meninos de rua não são a mesma coisa que as guerras mortais entre quadrilhas de narcotraficantes rivais. Como demonstram as pesquisas do sociólogo argentino Gabriel Kessler, baseando-se em exemplos de jovens delinquentes argentinos, é errôneo, contraproducente e politicamente grave equiparar a criminalidade organizada e a criminalidade amadora. Este último caso trata de jovens que cometem delitos de propriedade com uso de violência. Segundo Kessler, esses jovens delinquentes não mostram nenhuma das características que, por exemplo, distinguem as gangues nos Estados Unidos ou as maras na América Central: uma densa coesão interna que constitui identidade, enraizamento territorial, líderes fortes, uma estrutura hierárquica severa e ritos específicos de entrada e saída. A conclusão de Kessler é a seguinte: pode-se enfrentar o fenômeno da criminalidade amadora de forma construtiva com medidas políticas focadas que levem em conta a porosidade das fronteiras entre as ações legais e ilegais desses grupos (Kessler, 2004 e 2008).

O terceiro mito: o problema da violência e da segurança cidadã é responsabilidade da polícia e a solução é uma política de “mão dura”

Grande parte das respostas políticas à crescente insegurança pública e violência baseia-se no pressuposto de que a polícia é a instância reconhecida como legítima pelo legislador para implantar o monopólio estatal da força e de que a estratégia adequada é a repressão, isto é, a “mão dura”. Tal pressuposto (limitado) tem levado uma série de países latino-americanos a implantar amplas medidas de reforma no setor policial. Estas incluem reformas legislativas para favorecer a margem de ação da polícia, como, por exemplo, uma maior presença no espaço público, assim como incentivos para melhorar as estatísticas de êxito na luta contra o crime.

A política de mão dura fundamenta-se em princípios empiricamente não sustentáveis, como a teoria das “janelas quebradas”, que implica sancionar até mesmo os menores delitos com duras multas, pois com frequência eles representam uma etapa que leva a crimes mais graves. Políticas correspondentes a essa linha dura, sob o lema da “tolerância zero”, apontam em primeiro lugar para os mendigos, sem-teto, pessoas barulhentas e menores delinquentes, isto é, para as camadas pobres da população. Essa estratégia deixa de fora crimes relacionados ao meio ambiente (entre outros) e se assemelha a uma estratégia de “tolerância seletiva” (Crawford 1999). Sua aplicação na América Latina, ou seja, em um contexto socioeconômico no qual milhões de cidadãos fazem parte de segmentos estigmatizados da população, não só levaria à criminalidade de uma grande parte da população, mas também ao colapso da polícia e da justiça.

A política de mão dura e de mão super-dura – como em El Salvador –, além de ser insustentável teoricamente, tem êxitos concretos praticamente nulos. Uma pesquisa da USAID, publicada em 2006, sobre o aumento endêmico das quadrilhas juvenis (“maras”) em El Salvador, Honduras e Nicarágua, conclui que a política repressiva praticada nesses países tem gerado um aumento no número de presos, assim como no de assassinados (USAID, 2006). A política de mão dura fracassa porque não distingue entre crime organizado e não-organizado e porque não leva em consideração que na América Latina uma quarta parte dos jovens não tem acesso ao sistema de capacitação e ao mercado de trabalho, e por isso se encontra em um estado de maior vulnerabilidade (Kliksberg 2007: 16).

Um impacto adicional da estratégia de “tolerância zero” é a superpopulação das cadeias, o que em alguns casos tem levado a rebeliões e massacres.

Um quarto mito: os êxitos da luta contra a violência e o crime em países do Norte baseiam-se na estratégia da “mão dura”

Esta hipótese também não tem base empírica. A Finlândia, um dos países mais bem colocados no *Human Development Report* e no *Global Competitiveness Report*, tem apenas 2,2 assassinatos por cem mil habitantes, possui a menor quantidade de policiais *per capita* e conseguiu reduzir drasticamente o número de presos. A situação em outros Estados benfeitores é similar. Em todos esses países, a cadeia é a última solução.

Um quinto mito: as causas da criminalidade e da insegurança cidadãs são conhecidas

Para defender a estratégia da “mão dura”, privilegiando soluções em curto prazo, seus simpatizantes argumentam com frequência que seu fracasso não foi verificado e que o sucesso de estratégias alternativas não foi demonstrado empiricamente. Ambas as suposições carecem de uma base sólida. Um crescente número de estratégias alternativas foi implantado, avaliado e documentado em anos recentes. Chegou-se então a um consenso sobre a correlação direta que existe entre a gravidade da criminalidade, a situação social, o desemprego dos delinquentes jovens e seu nível de educação e formação. A consequência é a seguinte: as respostas políticas devem partir dessa ligação. Também há consenso sobre considerar que a exclusão social e suas diferentes expressões representam uma verdadeira violência e ameaçam se tornar um explosivo social.

Respostas da política e da sociedade ao aumento da violência e da insegurança cidadãs

Um ambiente mutante

Os governos latino-americanos parecem carecer de uma estratégia integrada, bem como dos meios necessários para enfrentar o aumento da violência. As respostas limitam-se em grande parte a uma legislação penal mais dura – em muitos países discute-se o restabelecimento da pena de morte – e a um aumento do orçamento das forças de segurança. Em muitos casos as Forças Armadas foram enviadas às ruas para combater a delinquência. Isto deve ser questionado por razões não só estruturais, mas também constitucionais, pois a manutenção da ordem pública não é uma tarefa militar, mas um dever policial.

O problema da falta de uma resposta democrática à insegurança complica-se porque em muitos locais as forças estatais da ordem estão envolvidas, em parte, na criminalidade e na violência. Levando em conta essa situação, o sociólogo alemão Peter Waldmann

criou o termo Estado sem lei ou Estado “anêmico” (Waldmann, 2003). Nos últimos anos, as mudanças econômicas e a democratização política não permitiram o estabelecimento de um monopólio da coerção, garantido juridicamente e controlado democraticamente pelo Estado latino-americano. Apesar do debate neoliberal em prol da redução do Estado, não foram questionadas suas funções básicas, como a garantia de um nível mínimo de segurança pública e o estabelecimento de um sistema judicial que pelo menos permita a perseguição penal de crimes graves. Estas duas últimas áreas também passam por um processo de privatização.

A falta de resposta estatal é uma das causas primordiais do aumento maciço de empresas privadas de segurança, bem como de formas privadas e ilegais de justiça, cuja expressão mais cruel é o linchamento. Isso acontece em vários países, especialmente nos locais em que os índices de desenvolvimento humano são desfavoráveis. Assim, foram informados linchamentos na Guatemala, no México, no Peru, no Equador, no Haiti e no Brasil, além de algumas tentativas em Buenos Aires e Santiago. Cada vez mais, a segurança tem se transformado em um bem que se compra. Enquanto os ricos se entrincheiram por trás de muros cada vez mais altos, nas ruas reina a lei do mais forte. A falta de respeito à Constituição e as falhas do sistema judicial – que se traduzem, entre outros fenômenos, na alta impunidade de crimes graves – contribuem para o aumento dos casos de justiça por conta própria e também para o aumento da violência cotidiana. Além de deslegitimar os governos e a democracia como sistema de governo, tal fato também promove, segundo as palavras do cientista político argentino Guillermo O’Donnell, a formação ou existência de “democracias com direitos cívicos de baixa intensidade” (O’Donnell 1994).

Nos últimos anos, várias organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), começaram a refletir sobre o novo papel do Estado, para além de reduzir o aparelho estatal e privatizar empresas ou serviços estatais. Nos anos 1990, os novos tópicos foram “governabilidade” e “eficiência”, dando-se simplesmente como certa a existência de um monopólio estatal da coerção. A realidade da maioria dos países latino-americanos é outra: diferentes atores de coerção competem entre si. Em grande parte, os governos transferem para o nível regional suas buscas de solução. Fazem-no tanto no âmbito da OEA como no das cúpulas presidenciais, como na Cúpula Hemisférica realizada em Quebec em abril de 2001 (e nas cúpulas seguintes), em que foram discutidos esses problemas. No entanto, essa regionalização até agora tem produzido resultados modestos e as estratégias predominantes continuam sendo nacionais e bilaterais. Com a transferência do problema para outros países – por exemplo, para países de trânsito de drogas, de armas e/ou de migrantes – a criação de mecanismos de coordenação

para os governos nacionais transforma-se apenas em uma segunda opção. Diante desse comportamento, o reconhecimento de uma “responsabilidade compartilhada” poderia representar um primeiro passo rumo a estratégias partilhadas e amplas (Maihold, 2013a). Embora seja verdade que a violência e a criminalidade, especialmente a organizada, não se detêm perante fronteiras nacionais, o Estado nacional continua sendo a estrutura organizativa básica do sistema internacional, e por este motivo não pode nem deve abdicar de sua responsabilidade precisamente nas áreas de segurança pública e do estado de direito.

A multiplicação de atores de violência

As forças estatais de segurança: Forças Armadas e Polícia

Teoricamente, a manutenção da segurança interna e externa é, em um sistema democrático, a tarefa central do Estado, que dispõe do monopólio legítimo de coerção democraticamente controlado. Enquanto a tarefa central das Forças Armadas costuma ser a proteção das fronteiras externas – a segurança externa –, a manutenção da ordem pública é responsabilidade da polícia e do sistema judicial. Estes três atores tiveram de enfrentar mudanças profundas nos últimos anos em quase todos os países da América Latina. A democratização e o fim das guerras internas na América Central afetaram o tamanho e a definição das tarefas das Forças Armadas. Em praticamente toda a região se pode notar uma redução significativa do número de soldados. As exceções são os países da região andina e o México, onde persiste a ameaça de uma insurgência armada ou onde o combate contra o narcotráfico é realizado por meios militares. No Cone Sul e na América Central, a redução deve-se tanto à abolição do serviço militar obrigatório quanto às restrições orçamentárias. Só em alguns países – como a Argentina – a redução quantitativa ocorreu ao mesmo tempo que uma reforma estrutural das Forças Armadas.

Apesar das mudanças mencionadas, a democratização e a pacificação tiveram pouca influência na percepção que as Forças Armadas têm de si próprias. Os militares, tanto na América do Sul como na América Central, não se consideram vencidos, embora poucos tenham saído dos palácios de governo com as palavras de “missão cumprida”, como Augusto Pinochet no Chile. Contudo, desacreditados pelas violações maciças dos direitos humanos, os militares tiveram de enfrentar a necessidade de legitimar sua existência. Em muitos países houve discussões sobre a abolição do serviço militar obrigatório ou até da própria instituição castrense.

Na América Central, o fim dos conflitos armados permitiu uma profunda reconstrução da polícia. A alteração mais significativa foi a desmilitarização da polícia e sua

subordinação a um ministério civil – o de segurança pública (caso de El Salvador) ou o do interior. Apesar dessas mudanças importantes, o aumento da violência prejudica as reformas e hoje em dia vemos em todo o istmo centro-americano um retorno do autoritarismo (Argueta; Huhn; Kurtenbach, 2011). Sendo a insegurança cotidiana um dos problemas mais importantes para a população, os governos mandam – de novo e muitas vezes em contradição com a própria Constituição – os exércitos para a rua. Após as inovações legislativas, faltam reformas profundas na administração e na execução das tarefas policiais. A comunidade internacional e as atividades de cooperação podem desempenhar um papel importante nesse processo.

Uma empreitada importante dos governos em toda a região é a construção de um consenso nacional sobre as tarefas dos organismos estatais de segurança. Quais devem ser as responsabilidades das Forças Armadas? Quais as da polícia ou de outros órgãos estatais? De que forma e como deve ser organizado o controle civil na área das políticas de segurança?

A guerrilha e o terrorismo

Com a democratização do subcontinente e a finalização das guerras na América Central em meados dos anos 1990, a questão da oposição armada e da guerra pareceu ter sido superada na maioria dos países latino-americanos, sendo a Colômbia uma exceção à regra. No Peru, o governo autoritário de Alberto Fujimori venceu a guerrilha maoísta do Sendero Luminoso e dizimou o *Movimento Revolucionário Tupac Amaru* (MRTA). No entanto, no México, o levantamento do *Exército Zapatista de Libertação Nacional* (EZLN) em 1.º de janeiro de 1994 demonstrou que a tomada das armas continua sendo possível na América Latina, embora o enfrentamento armado tenha sido curto e bastante simbólico. Nos anos seguintes ressurgiram grupos de guerrilha em outras regiões do México, como em Guerrero. Hoje em dia, os cartéis de droga e sua luta cruel para aumentar sua parcela de mercado estão no centro da atenção política e cidadã, e levaram algumas regiões do país à beira da não governabilidade. Tanto no México como na Guatemala algumas regiões se encontram completamente nas mãos dos narcotraficantes.

Seja como for, o retorno à velha forma de guerra de guerrilhas parece pouco provável em todo o continente.

Apesar disso, não se pode descartar totalmente a possibilidade de que surjam novas formas de protesto ou de resistência violenta, pois sem dúvida as causas estruturais que motivaram as guerras de guerrilhas nas últimas décadas – a injustiça e a desigualdade social, bem como a marginalização de grandes setores da sociedade (sobretudo

os grupos indígenas e a área rural em seu conjunto) – continuam em vigor e estão muito longe de ser resolvidas. O terrorismo como uma nova forma de guerrilha também não representa uma ameaça real nos países ao sul do rio Bravo, apesar da retórica bélica do Presidente Bush Jr. depois do 11 de setembro (ver sobre a questão: Bodemer 2003 e Bodemer, Rojas Aravena, 2005).

Os grupos paramilitares e privados

Embora a existência de grupos paramilitares e privados não represente algo novo na história da América Latina, a privatização da violência tem adquirido uma dimensão nova nos últimos anos. A maioria deles serviu no passado como substituto do Estado central a serviço das oligarquias regionais e locais ou de grupos econômicos. Na época das ditaduras militares e dos regimes autoritários existiu um controle mais ou menos direto desses grupos por parte das Forças Armadas. Hoje em dia, em muitos casos – por exemplo, na Colômbia –, continuam existindo vínculos entre ambos os grupos, ainda que os paramilitares e os grupos privados gozem de uma crescente autonomia.

Também ocorreu uma importante mudança nas metas de violência desses atores. Enquanto no passado a destruição da oposição política – armada ou civil – era seu objetivo central, hoje em dia seus fins são mais difusos e se estendem para ações de “limpeza social” contra delinquentes, ladrões e crianças de rua. Os financiadores desses grupos legitimam essas formas de “justiça” privada por meio do aumento da violência e da criminalidade. No entanto, esse tipo de luta se reduz aos sintomas, ignorando suas causas fundamentais.

O crime organizado

Uma tendência alarmante – com repercussões importantes sobre as políticas de segurança em todo o continente – é o aumento do crime organizado, muitas vezes estreitamente ligado ao aparelho estatal. A produção e o tráfico de drogas ilícitas e a lavagem dos lucros adquiridos com estas atividades são os setores mais importantes – porém não os únicos – do crime organizado. O contrabando (sobretudo de carros de alto nível) e o tráfico de crianças, mulheres e órgãos são outras formas de enriquecimento ilícito. A importância da narcoeconomia dentro do crime organizado resulta sobretudo de sua dimensão internacional.

Existem diferentes dimensões na luta antidrogas. Nos países andinos, a questão central é a erradicação dos cultivos e a destruição dos centros de produção, enquanto em outros países da região (na América Central, no Caribe e até no Cone Sul) predomina

a lavagem de dinheiro e o crescente consumo local, sobretudo pela geração jovem. Para as Forças Armadas de alguns países, a cooperação com os Estados Unidos na luta contra as drogas se transformou na parte da ajuda militar que lhes dá mais lucro. No entanto, entre o rio Bravo e a Terra do Fogo existe consenso em reconhecer que a luta contra as drogas, proclamada décadas atrás pelo Presidente Richard Nixon, fracassou. Alguns países, como o Uruguai e a Guatemala, propõem por isso uma liberação controlada. Para além dos cartéis, porém, também existem fortes interesses no norte do continente que continuam rejeitando esse experimento. A explicação é muito simples: o enorme lucro do tráfico de drogas nutre não só a máfia, mas também uma grande parte da indústria química, bem como um gigantesco aparelho de segurança e de luta antidrogas. Portanto, a única esperança é que a crescente prosperidade econômica na América Latina seja acompanhada em médio prazo por certo esgotamento das energias criminosas, isto é, que os cartéis abandonem a economia paralela e invistam na economia formal, por exemplo, no turismo, no petróleo, na cirurgia plástica ou no setor imobiliário. Essa tendência já é realidade.

Que sabemos sobre a insegurança cidadã? ^[108]

Há duas décadas, os vereadores das cidades e os criminologistas consideravam a problemática da segurança urbana quase exclusivamente por meio das taxas de crimes das estatísticas policiais. Hoje em dia, qualquer vereador cidadão bem informado reconhece que a delinquência é parte importante desse cenário, sabendo porém que outros fenômenos associados, como o comportamento antissocial, os problemas da desordem e o medo do crime incidem gravemente na qualidade de vida urbana dos cidadãos. Essa é a diferença entre o conceito antigo de “prevenção dos delitos” e o conceito mais atualizado de “segurança cidadã”. Se hoje se reconhece que a problemática é mais ampla, isto se deve ao fato de que a delinquência, por mais histeria que possa existir, afeta apenas uma pequena parte da população. Por outro lado, o comportamento antissocial, os problemas da desordem e o medo afetam uma proporção maior dos habitantes urbanos. A percepção subjetiva do crime – o medo dele – gera retraimento e até evacuação de determinadas zonas das cidades.

Boas políticas de segurança urbana incluem formas de reduzir o medo. Pressupõe-se sempre que o medo do crime tenha relação direta com níveis e experiências objetivos de crime ou vitimização. Nos anos 1970, com as primeiras investigações, o medo do crime se transformou em um fenômeno próprio, pois esses trabalhos demonstravam

[108] Esta parte baseia-se em grande parte em Barbaret (2004).

que a relação entre o medo e a delinquência era muito mais complicada. Por exemplo, ter medo do crime não implica necessariamente uma probabilidade mais alta de ser vítima. Desde então, examina-se o medo do crime como um fenômeno separado da própria delinquência.

Na redução do medo, a polícia desempenha um papel importante. Experimentos policiais demonstraram que certas atuações policiais, próprias de uma “polícia de proximidade”, podem reduzir o medo do crime. O patrulhamento de carro ou a pé ou de bicicleta é reconfortante para a população e reduz o medo do crime. A prevenção nos bairros, a reestruturação das ruas e a iluminação pública também são eficazes.

A atuação policial faz parte da prevenção da criminalidade. Hoje predominam três modelos de atuação policial:

- (1) o modelo tradicional ou “mecânico” de atuação policial é baseado em uma polícia repressiva com um patrulhamento aleatório, na mera presença de efetivos policiais, na resposta rápida e no atendimento de incidentes individuais. Este não é necessariamente um modelo de “direita”. Alguns argumentam que é o formato mais democrático porque funciona respondendo aos chamados ou demandas da maioria dos cidadãos. O modelo tradicional, porém, é questionado pela sua incapacidade de resolver “problemas” delituosos e pela distância social que existe entre os cidadãos e essa polícia. Ele é questionado cientificamente por pesquisas realizadas nos anos 1970, que sugerem que o patrulhamento aleatório e a resposta rápida não são eficazes na prevenção e detecção da delinquência. Essas pesquisas sugerem modos alternativos de atuação policial, que são basicamente a polícia de proximidade e a polícia de resolução de problemas.
- (2) a polícia de proximidade é um modelo descentralizado que tenta aproximar a polícia dos cidadãos mediante programas de bairro (patrulhamento a pé, policiais locais) ou trabalhos de prevenção da criminalidade. A avaliação científica sugere que este modelo é eficaz na redução do medo e na detecção e prevenção da pequena delinquência e problemas de desordem nas ruas. Também é um modelo que restaura a confiança do público na polícia e, indiretamente, no Estado. No entanto, não é muito eficaz na luta contra a criminalidade grave.
- (3) o modelo mais eficaz na luta contra a criminalidade grave é o de resolução de problemas, baseado no trabalho interdisciplinar, em um processo quase científico que começa com a constatação de problemas delituosos. Depois da identificação de uma série de problemas delituosos (por exemplo, tráfico de drogas em um parque público; violência doméstica; vandalismo nas regiões próximas de um colégio público) decide-se analisá-los em profundidade com

dados disponíveis ou coletados no momento. Após o processo de análise planeja-se uma estratégia, ou múltiplas estratégias de intervenção, envolvendo diversos órgãos locais: polícia, escolas, urbanismo, associações de mulheres etc.

As estratégias alternativas foram bem-sucedidas em cidades europeias, como Barcelona, Londres e Munique, e também na América Latina, como em Guarulhos, Medellín e Bogotá, Santiago do Chile, Belo Horizonte, Córdoba e Rosario.

Entre as experiências práticas bem-sucedidas em nível local podem ser mencionados dois exemplos, um deles na América Latina e outro na Europa. Sobre estes (e outros) casos foi realizada uma conferência em 2004 em Londres com o título “*Fighting Urban Crime: Citizen Security in Latin America and Europe*” (ver em detalhe em Bodemer, 2004).

O caso de Bogotá

A experiência de Bogotá desenvolveu-se no decorrer de diferentes administrações locais na primeira década deste século, com base em três componentes complementares: o primeiro foi o reordenamento da administração local da cidade; o segundo, a instalação de uma cultura cidadã, marcada fortemente pela participação da comunidade; e o terceiro foi a intervenção nos espaços físicos da cidade. O problema de segurança da cidade de Bogotá foi concebido pelos governos locais como um problema de origem multicausal, que envolve toda a cidade, a qual deve participar plenamente para resolvê-lo. Todos os atores são relevantes e por isso devem ser considerados agentes de mudança nas estratégias desenvolvidas para resolver os problemas de segurança da capital colombiana. O foco da estratégia foi a realização de um trabalho de prevenção integral, que abordou o conjunto de fatores que geram violência e insegurança. Tratava-se de um trabalho multissetorial para coproduzir segurança cidadã, envolvendo tanto os cidadãos quanto a polícia, o governo e as autoridades civis. A prevenção foi complementada com um forte controle de alguns fatores de risco presentes na população, especialmente o porte de armas e o consumo de álcool. Portanto, um dos programas no âmbito das estratégias antidelituosas de Mockus, primeiro prefeito que teve de enfrentar o problema de insegurança, consistiu em comprar as armas em poder dos civis. Esse programa ilustra o valor da colaboração entre o setor público e a sociedade civil (por exemplo, a Igreja) na realização de uma campanha exitosa. Também demonstra a importância de mensagens simbólicas para mudar a cultura da violência, como o recolhimento das armas e sua transformação em colheres para crianças (Buvinic *et al.* 1999). Em Cali, outra cidade com altíssima violência durante o reinado do rei das drogas, Pablo Escobar, foi proibido o transporte de armas durante certos fins de semana de alto risco, uma medida que provavelmente contribuiu parcialmente para a redução da taxa de homicídios na cidade (Guerrero Rodrigo, 1997).

Conforme Mockus, as reações diante da violência, do terror e da insegurança estão ligadas a fatores psicológicos e educativos, ao medo, à valorização da vida humana e à importância da cultura e da moral como recursos para a ação coletiva. De acordo com as experiências na capital colombiana, o mais importante foi, ainda segundo ele, sensibilizar os cidadãos com relação a seus direitos e obrigações, harmonizar a lei com a vida cotidiana e a moral, assumir riscos e responder por eles, educar para a ação cívica, resistir contra o crime e a corresponsabilidade e, finalmente, promover institucionalmente soluções pacíficas para resolver os conflitos. Os valores básicos que sustentam tudo isso são, de acordo com Mockus, a confiança e o autocontrole (Bodemer, 2008).

As políticas de segurança implantadas em Bogotá durante a gestão do prefeito Mockus e seu sucessor Garzón evidenciaram que hoje em dia os cidadãos dessa capital respeitam mais a lei e são mais otimistas quanto ao futuro de sua cidade do que em anos anteriores, que a legitimidade e o anticlientelismo se fortaleceram e que as decisões comunitárias são baseadas em amplos debates e estritos controles públicos. Segundo Mockus, para o êxito da política antiterrorista em Bogotá contribuiu muito o fato de que as sanções legais estão enraizadas em um contexto pedagógico e que foi aplicado um conceito epidemiológico, isto é, as ações tiveram um foco preciso e foram objeto de uma avaliação científica em todas as fases. Contudo, só será possível esperar êxitos duradouros na luta contra o terrorismo e a criminalidade se a maioria dos cidadãos compartilhar a convicção de que todos estamos inter-relacionados e somos corresponsáveis, conscientizando-se de que a cultura cotidiana, a moral e o *rule of law* condicionam-se mutuamente.

O caso de Londres

Um segundo exemplo de luta contra a insegurança em nível local, desta vez na Europa, é o caso de Londres. Sendo sede do governo e de numerosas embaixadas, e visitado por milhões de turistas, Westminster é uma área de grandes contrastes sociais que deve responder cotidianamente a altas demandas de segurança. O controle direto sobre a polícia está nas mãos do governo, porém as autoridades locais têm um alto grau de corresponsabilidade. O governo favoreceu a colaboração entre as autoridades locais – o *Westminster City Council* –, a polícia, os cidadãos e o setor privado, conforme o lema “*take it at the next level: civil watch*”. Os fatores de êxito da política de segurança foram, em primeiro lugar, os encontros cotidianos do *City Council*, a complementariedade entre a polícia e os *City Guardian Wardens*, reações rápidas, confiança mútua, responsabilidade compartilhada, *ownership*, uma cooperação ativa do setor privado e da mídia (CCTV Center) e, finalmente, uma avaliação independente, apoiada pelo *Home Office*. Essa estratégia integral e participativa foi

incrivelmente bem-sucedida: a criminalidade diminuiu 33%, em certas áreas até 46%; os roubos, 23%; a violência contra as pessoas, 12%. Além disso, houve a recuperação do espaço público, expressada pela redução de ações como a mendicância agressiva, a bebida nas ruas, o comportamento de dormir e urinar ao ar livre e a deterioração do meio ambiente. O objetivo central de longo prazo é reduzir a criminalidade ao mínimo possível, diminuir toda forma de comportamento antissocial e aumentar a qualidade de vida para todos no bairro.

Luzes e sombras na luta contra a violência e a insegurança cidadã – um balanço

Este último parágrafo apresenta um balanço das tendências da violência e da segurança cidadã na América Latina e de seu tratamento científico e político-estratégico:

- (1) São poucos os estudos que focam a percepção de insegurança como um construtor social. A maioria deles são orientados pelas estatísticas disponíveis, apesar de seus limites.
- (2) O ponto de partida para uma análise do problema da violência e para a elaboração de recomendações políticas construtivas deve ser uma compreensão da (in-)segurança e da violência como um construto social. A segurança sempre é social. As respostas políticas devem levar a sério a percepção do estado de segurança pelos cidadãos e orientar suas ações nesse sentido.
- (3) Uma maioria de políticos e cidadãos latino-americanos considera que o governo, a legislação, o sistema de justiça e a polícia são praticamente os únicos responsáveis pelo problema da alta insegurança. Essas instâncias revelam, sem nenhuma dúvida, notáveis déficits. Desencanto político, notas baixas para a jurisdição e desconfiança com relação à polícia são expressões eloquentes da distância que existe entre os cidadãos e estas instituições. Na maioria dos casos a polícia é considerada como parte do problema de segurança, em vez de ser vista como uma ajuda, e a justiça é considerada como incompetente e corrupta em vez de protetora e vigilante perante o comportamento policial. De acordo com pesquisas de opinião, menos de 30% dos cidadãos latino-americanos ainda confiam no sistema judicial (na OCDE são mais de 40%). Tal delegação de responsabilidade “para cima” não leva em conta que a manutenção da segurança precisa do envolvimento ativo dos cidadãos. Por isso, não é por acaso que a luta contra a insegurança e a violência obtenha sucesso de forma quase exclusiva nos casos em que ela é implantada como uma tarefa conjunta da política, da jurisdição, da polícia e da sociedade civil.

- (4) Nas grandes aglomerações urbanas com altos índices de criminalidade, o comportamento ilegal da polícia pode ser amplamente aceito pelos cidadãos. Do mesmo modo, a pena de morte pode receber a aprovação da maioria, embora muitas constituições latino-americanas a proíbam.
- (5) Esperanças inflacionárias de parte dos cidadãos com relação às reformas da justiça (como solução para todos os problemas), como foi possível observar em anos recentes, podem prejudicar o sucesso das reformas.
- (6) Para lutar contra a violência e a insegurança são necessárias abordagens holísticas, sobretudo na área da justiça. As reformas da justiça devem considerar ao mesmo tempo as reformas da polícia. Além do mais, as experiências nos mostram que as mudanças que prometem ser exitosas extrapolam os limites das reformas de direito penal e da polícia. Nos dois âmbitos não se pode esperar sucessos em curto prazo.
- (7) O enfoque das reformas deve se centrar na prevenção e na ressocialização.
- (8) Não é adequado responder de forma desmedida a tipos de violência muito diferentes em grau e qualidade. Considerar a tatuagem um ato criminoso passível de cadeia – como ocorreu em El Salvador na luta contra as maras – é uma medida que resulta de cálculos de custo-benefício totalmente inadequados em um Estado de direito, questionável e contraproducente com relação à ressocialização.
- (9) O ponto de partida da luta contra a violência e a insegurança deve ser as causas verdadeiras da percepção de insegurança dos cidadãos, tanto a desorganização, a corrupção e a ineficiência, quanto o contexto em que surgem crimes, exclusão social, desemprego e pobreza.
- (10) As reformas podem fracassar porque se baseiam em suposições errôneas, são elaboradas ou implantadas superficialmente, são atacadas por um discurso público (sobretudo na mídia), não são compreendidas pelos cidadãos ou ainda porque se considera que essas reformas podem impedir a ação da polícia. (...)
- (11) Futuramente ter-se-á que contar com a resistência de frações conservadoras e da própria polícia. Para progredir nessa área será necessário contar com mais avaliações sérias, com a participação de especialistas externos e de sua documentação.
- (12) O balanço das experiências na luta contra a violência e a insegurança pública na América Latina nos oferece um resultado ambivalente. Em alguns países, a violência tem aumentado em anos recentes, como em algumas partes do

México, nos países centro-americanos, na Venezuela, no Brasil, bem como em países como o Uruguai e a Costa Rica, que tinham a fama de serem países muito tranquilos e seguros. Entretanto, há também exemplos animadores. Até pouco tempo atrás, a manutenção da segurança era principalmente uma tarefa policial, mas atualmente em muitas cidades os governos locais dispõem de programas de segurança mais amplos. Deve-se acrescentar a isso programas preventivos elaborados por redes acadêmicas (por exemplo, em Minas Gerais). Sem dúvida, os índices de delinquência de cidades como Bogotá, Guarulhos e Belo Horizonte diminuíram durante a última década graças aos audazes programas de alguns prefeitos, com resultados tão positivos como a transformação da instituição policial na Colômbia e El Salvador e, finalmente, a reforma processual no Chile. Este país também é exemplo de uma crescente profissionalização na investigação policial e na coordenação de atividades entre os municípios, o governo central e a polícia.

- (13) As abordagens e modelos teóricos disponíveis e as experiências recentes de sua (ainda rudimentar) aplicação, tanto na Europa como em alguns países latino-americanos, mostram claramente que as estratégias de prevenção e seus referenciais teóricos (a teoria das oportunidades/teoria situacional, a teoria de desorganização social e o conceito de solução de problemas) apresentam evidentes vantagens em comparação com as respostas repressivas tradicionais e seu conceito básico, a teoria da dissuasão. Essas estratégias alternativas foram as que deram os melhores resultados até agora.
- (14) Precisa-se de uma política integral de segurança cidadã, cujas bases essenciais sejam a igualdade de acesso ao sistema judiciário para todos os cidadãos, um equilíbrio entre as demandas legítimas de proteção social e o respeito das garantias fundamentais para todos os cidadãos, incluídos os condenados; a incorporação da perspectiva das vítimas no tratamento das questões penais; a educação legal popular, o fortalecimento da participação da sociedade civil e a vinculação da segurança cidadã a uma estratégia de desenvolvimento social. Estratégias desse tipo certamente provocarão resistências provenientes tanto da polícia e do setor judiciário, assim como do âmbito político e terão de enfrentar o fato de que na maioria dos países da região a sociedade civil não está preparada para confrontar a questão e costuma demandar panaceias universais. Finalmente, é preciso advertir sobre o perigo de transferir modelos e esquemas forâneos sem ter um conhecimento cabal de sua justificação e pressuposições básicas, suas condições de aplicabilidade e as avaliações de seus alcances.

- (15) As experiências na América Latina e na Europa destacam a íntima relação entre segurança, desenvolvimento e democracia e a necessidade da cooperação internacional nesta área. Um informe do BID com o chamativo título de “A política importa” (BID, 2006) ressalta a importância das instituições democráticas e dos atores que atuam em seu nome. O que conta é o comportamento cotidiano, as regras formais e informais que estão enraizadas profundamente na cultura política de um país e que dirigem o comportamento de seus políticos e cidadãos. O interesse deve se centrar no cumprimento das leis, no estudo dos mercados como construções institucionais, na formação do capital social e naquelas corporações que bloqueiam a mudança institucional (Bodemer, 2004).
- (16) Uma das agências internacionais que tem se ocupado desde os anos 1980 da problemática da violência e da insegurança pública é o BID. Este organismo luta por uma estratégia incrementalista com o seguinte lema: “Como se come um elefante? – Em pedaços pequenos”. Diante do fato de a segurança representar a preocupação prioritária dos cidadãos nas urbes latino-americanas, o BID investigou as causas e os custos da violência urbana e apoiou um levantamento de experiências bem-sucedidas na luta contra o crime. Além disso, ofereceu créditos a um grande número de instituições envolvidas na luta contra o crime e a insegurança pública. Metodologicamente, partiu-se da hipótese de que a violência era uma perda de valores morais. Atacá-la implica incluir a todos: escolas, famílias, sociedade civil etc. Para obter sucesso, é preciso realizar uma tipificação dos problemas, a identificação dos fatores de risco e a busca de soluções bem focadas e não pré-fabricadas. Como as experiências em nível comunitário mostram, as medidas de prevenção são, por um lado, mais caras que as de controle, mas, por outro, têm mais êxito.
- (17) A cooperação internacional é necessária, mas, cuidado: pode significar um enfraquecimento do Estado e dessa forma ser contraproducente no caso de financiamento de instituições e/ou atores que venham a competir com o Estado (o que sucedeu, por exemplo, com a cooperação europeia na Nicarágua). Outro perigo é que, sob o lema da manutenção da segurança, ocorra uma transformação das instituições para além do setor da segurança e então o poder central seja reforçado sem uma participação adequada dos parlamentos e instituições regionais e locais. Uma problemática similar é a transferência de conceitos de um âmbito para outro (por exemplo, *rule of law*). Finalmente, parece perigoso o surgimento de uma “ditadura de oferta”, de agências tanto internacionais como privadas, da qual os governos não possam ou não queiram escapar (Maihold, 2013). As diretrizes de toda cooperação devem ser: devolver o monopólio de sanção ao Estado, não violar a coesão social e manter a coesão territorial.

(18) Olhando para o futuro pode-se concluir que a situação de segurança cidadã na América Latina permanece ambivalente. Por um lado, o processo de democratização da América Latina continua, apesar dos problemas de legitimidade não resolvidos. Por outro, há motivos para certo ceticismo, e inclusive pessimismo, porque uma grande parte dos países latino-americanos ainda não dispõe de capacidades suficientes para responder às demandas acumuladas a partir de baixo, carecem do necessário *output* econômico e social, e em sua maioria continuam praticando políticas públicas muito voluntaristas, aumentando assim a desigualdade. Certas exceções como o Brasil no governo de Lula da Silva e o Uruguai durante os governos de Tabaré Vázquez e José Mujica, confirmam a regra. O que faz falta na América Latina é outra política e uma cidadania que exija uma política representativa. Outra vez: "*Politics Matters*". O que também falta são instituições fortes, compreendidas como um sistema de regras formais e informais (Nino, 1992 e Garzón Valdés, 1988), em que os agentes que ajam em nome dessas instituições tenham internalizado tais regras (Hart, 1961).

Bibliografia

ARGUETA, O., S. HUHN & S. KURTENBACH (2011), *Blockierte Demokratien in Zentralamerika*, GIGA Focus Lateinamerika 10.

BANCO MUNDIAL (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Banco Mundial, Washington, D.C.

BARBARET, R. (2004), *Sicherheit im urbanen Raum. Erfahrungen in Europa und Folgerungen für Lateinamerika*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Beiträge zur Lateinamerika-Forschung 17, pp.171-194, Hamburg.

BODEMER, K. (2008), *Gewalt und öffentliche Unsicherheit in Lateinamerika und ihre Bekämpfung: Mythen, Halbwahrheiten, Fakten*, in: Meyer, Kandlinger, Wörner, *Inseguridad con seguridad? Wege aus der Gewalt!*, Schriftenreihe zu den Passauer Lateinamerikagesprächen Bd.5, pp. 37-69, Munich.

BODEMER, K. (2004), *La lucha contra la criminalidad urbana: Seguridad ciudadana en América Latina y Europa*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Paris, setembro.

BODEMER, K. (2003) (Eds.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?* Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

BODEMER, K. & F. ROJAS ARAVENA (Eds.) (2006), *La seguridad en las Américas – Nuevos y viejos desafíos*, Iberoamericana-Vervuert, Madrid.

BUVINIC, M., A. MORRISON & M. SHIFER (1999), *Violence in Latin America and the Caribbean, A Framework of Action*, Inter-American (IDB), Washington D.C.

CRAWFORD, A. (1999), *The local governance of crime. Appeals to community and partnership*, Oxford University Press.

ESPIÑOZA, G. (2008), *Hacia una visión progresista en seguridad ciudadana*, Friedrich Ebert-Stiftung, Serie PROSUR, 39 pág, Santiago do Chile,

GARZÓN VALDÉS, E. (1988), *Die Stabilität politischer Systeme. Analyse des Begriffs und Fallbeispiele aus Lateinamerika*, Alber, Friburgo.

GUERRERO, R. (1997), "Epidemiología de la violencia. El caso de Cali, Colombia", in RATINOFF, L., *Hacia un enfoque integral del desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana*, BID, Washington D.C.

HART, H.L.A. (1961), *The Concept of Law*, Oxford University Press.

HIRSCHI, T. (1969), *Causes of Delinquency*, University of California Press, Berkeley e Los Angeles.

HELMKE, G. & S. LEVITSKY (2003), "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, *Working Paper* 307, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>

ILPES / BID (2008), *Informe del progreso económico y social en América Latina en 2008*, Washington D.C.

IMBUSCH, P., M. MISSE & F. CARRIÓN (2011), "Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review", in: *International Journal of Conflict and Violence* 5, pp 87-154.

JORDAN, D.C. (1999), *Drugs Politics – Dirty Money and Democracy*, Norman: University of Oklahoma Press.

KESSLER, G. (2004), *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.

KESSLER, G. (2008), "Las transformaciones en el delito juvenil en Argentina y su interpelación a las políticas públicas", in: Potthast, Ströbele-Gregor, Wollrad (Eds.): *Ciudadanía, (in)seguridades e interculturalidad*, Buenos Aires, pp. 231-245.

KLIKSBERG, B. (2007), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Documento de cohesión social, sin lugar.

LONDONIO, J.L., A. GAVIRIA & R. GUERRERO (2000): *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington, D.C.

MAI HOLD, G. & D. BROMBACHER (2013), *Gewalt, organisierte Kriminalität and Staat in Lateinamerika*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Toronto.

MAI HOLD, G. (2013a), "Perspektiven der Gewalt, Organisierter Kriminalität und Staatlichkeit in Lateinamerika", en: Maihold, Brombacher (2013), pp.389-395.

MERTON, R.K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, Enlarged Edition, Free Press, New York.

NINO, C. (1992), *Un país al margen de la ley*, Emecé, Buenos Aires.

O'DONNELL, G. (1994), "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy* 7,4, pp.112-126.

PNUD (2005), *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: ¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, San Salvador.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID) (2006), *Central America and México Gang Assesment*, Abril.

UNODC (2012), *Homicide Level – Latests Available Year*, [www.unode.org/ documents/ data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_levels.xlsx](http://www.unode.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_levels.xlsx).

WALDMANN, P. (2008), "El concepto de seguridad/inseguridad con especial referencia a la situación en América Latina", in: Potthast, Ströbele-Gregor et Wollrad (Eds.) *Ciudadanía, (in)seguridades e interculturalidad*, pp. 44-58, Buenos Aires.

WALDMANN P. (2003), *El Estado anómico – Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas.

WORLD BANK (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington, D.C., World Bank.

2.3. Foco nas políticas sociais e ambientais

2.3.1. *A situação da educação superior na América Latina: entre democratização e mundialização*

Jean-Michel BLANQUER

A situação da educação e do ensino superior em um país ou em uma região é muito representativa do desenvolvimento do território em questão. É um indicador do nível de excelência da economia, de sua capacidade em inovar e renovar-se permanentemente. É também um indicador da situação social, do ponto de vista da natureza das desigualdades e da situação da mobilidade. Essas duas dimensões, econômica e social, podem estar disjuntas, mas, obviamente, interferem e convergem para uma dimensão política e cultural que é, ao mesmo tempo, o início e o resultado do desempenho do sistema escolar e universitário.

Para entender a situação atual na América Latina, cabe efetuar um desvio pela História, que moldou os modelos atuais e ainda condiciona sua articulação com o resto do mundo.

É muito forte a tradição universitária latino-americana, pois se apresenta em sua origem como um prolongamento natural das primeiras instituições universitárias europeias da Idade Média. A primeira universidade do continente foi criada em 1539 em São Domingos, um século antes de Harvard (1636), e levou o nome de São Tomé de Aquino. O substrato acadêmico latino-americano é muito parecido com o europeu, principalmente o da Europa católica e latina. Sua trajetória é permeada pela questão da secularização, com evoluções muito variadas de um país para outro. Durante o período colonial, as universidades eram ao mesmo tempo católicas e públicas, já que a Igreja e o Estado se confundiam – menos no caso do Brasil, que ingressou no século 19 sem instituição universitária, o que o levou a trilhar seu próprio caminho, muito inspirado no sistema francês pós-revolucionário e imperial.

A secularização que se seguiu à independência traduziu-se de forma distinta segundo os países. Muitas vezes, ela levou a uma distinção entre instituições religiosas e setor público, como no Chile, com universidades católicas que mantiveram um grande prestígio, como no Peru e na Colômbia. Levou ainda ao nascimento de um setor privado não confessional, com fins lucrativos ou não, que concorre com os dois outros. Existem, portanto, quatro grandes categorias que se afirmaram com o tempo: a privada não confessional lucrativa; a privada não confessional não lucrativa; a privada confessional não lucrativa; e a pública. As questões de qualidade e de sustentabilidade

dos modelos nacionais dependem estreitamente das proporções relativas dessas diversas categorias e da natureza do financiamento público.

O modelo universitário público, tal como se desenvolve a partir do século 19, leva a uma abordagem muito mais orientada para o ensino do que para a pesquisa (Ribeiro Durham, 1996). As universidades se desenvolvem pela agremiação de faculdades de fins profissionalizantes: Medicina, Direito, Engenharia, principalmente. Além disso, as universidades desempenham um papel mais político do que científico em suas sociedades respectivas: elas são o lar de elites desejosas de promover a mudança social pela mobilização da juventude. Com isso, a politização da vida acadêmica pode atingir níveis elevados.

A situação geral das universidades na América Latina pode ser comparada, portanto, à dos regimes políticos nacionais: diferenças profundas, mas com ar de família. Tanto para as universidades como para os regimes políticos, a inspiração nas influências estrangeiras é constante em todas as épocas: Espanha, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, principalmente. Mas, após décadas de reformas e evoluções, alguns modelos específicos foram aparecendo: no plano da educação superior, “as políticas públicas parecem consistir em versões diferentes para cada país, mas a partir do mesmo repertório de alternativas” (*ibid* p. 10).

Se quisermos resumir a trajetória histórica da região no tema, a análise leva a distinguir três grandes períodos da questão universitária latino-americana desde as independências. Cada um desses períodos corresponde a um grande paradigma – possível de se identificar –, o qual deixa uma marca notável que permite distinguir os países em função de sua relação com ele.

O primeiro período corresponde, em sua essência, ao século 19. O principal desafio da época é, como vimos, o da secularização, e a paisagem universitária evolui diferentemente de um país para outro segundo o tratamento dessa questão. Em uma ponta do espectro estão países como a Colômbia, que teve de esperar o ano de 1935 para assistir ao nascimento de sua primeira universidade laica, ou o Chile, onde se institucionaliza um sistema dual com financiamento público das universidades católicas. Na outra ponta do espectro estão países como o México e a Argentina, onde se assistiu ao quase sumiço da universidade católica tal como concebida durante o período colonial. Nesses casos, o paradigma é o da secularização/republicanização.

O segundo período começa em 1918 com o apelo de Córdoba^[109] que teve impacto em toda a região e fixou os grandes princípios da modernização democrática reclamada pelos alunos durante esse grande protesto universitário argentino: acessibilidade, cientificidade, democratização das instâncias. Esse período, correspondente à maior parte do século 20, caracteriza-se pela predominância do paradigma democrático, que inclui a questão da abertura social e as temáticas da governança das universidades, assim como sua participação na modernização. O paradigma dominante nessa segunda fase é o da democratização/modernização.

Um terceiro período, iniciado nos anos 1990, corresponde aos grandes desafios do século 21. Nos anos 1980 e 1990, na esteira da volta à democracia dos países da região, surge uma onda de reformas que dão o último toque ao segundo período e abrem o caminho para uma nova era. De fato, essas reformas consagram a democratização universitária na medida em que validam a abertura que estava acontecendo há várias décadas, tanto no setor público quanto no privado. Mas, sobretudo, elas começam a levar em consideração os desafios da inserção internacional e suas consequências, que se traduzem por um impulso necessário dado à pesquisa (geralmente por meio de agências), a garantia da qualidade e a elaboração de padrões. Um dos principais desafios desse novo período é o da regulação pela avaliação nacional e internacional. O paradigma dominante é o da regulação/internacionalização.

[109] Em 1918, os alunos da Universidade Nacional de Córdoba, no coração de uma Argentina em plena transição democrática, convocaram uma greve estudantil para exigir reformas universitárias importantes. Esse movimento reformista se alastrou muito rapidamente no resto do país e em outros países da região.

Tabela 1 Distribuição das matrículas por níveis e setores, na áreas urbanas de 12 países latino-americanos, 2006

	Nível inicial		Nível primário		Nível secundário		Subtotal básico		Nível superior / universitário	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	67	33	75	25	77,1	22,9	76	24	77,2	22,8
Bolívia	82,7	17,3	86,3	13,7	84,8	15,2	85,6	14,4	64,8	35,2
Brasil	–	–	85,7	14,3	84,5	15,5	84,9	15,1	25,8	74,2
Colômbia	62,3	37,7	74,1	25,9	71,4	28,6	72,7	27,3	34,9	65,1
Chile	51,3	48,7	47,3	52,7	48,1	51,9	47,8	52,2	0	100
Equador	61,4	38,6	67,1	32,9	68,1	31,9	67,6	32,4	56,7	43,3
El Salvador	65,8	34,2	74,7	25,3	70,9	29,1	73,2	26,8	36,6	63,4
Guatemala	58,7	41,3	75,6	24,4	40,2	59,8	62,9	37,1	53,4	46,6
Honduras	79,1	20,9	86,2	13,8	73,7	26,3	80,8	19,2	75,5	24,5
México	82,6	17,4	90,4	9,6	85,8	14,2	88,4	11,6	70,3	29,7
Nicarágua	74,9	25,1	82,9	17,1	69,4	30,6	77,1	22,9	33,6	66,4
Paraguai	76,3	23,7	74,5	25,5	71,3	28,7	73,1	26,9	41,2	58,8
Total	71,8	28,2	82,9	17,1	80,7	19,3	81,7	18,3	45,4	54,6

Fonte: Ana Pereyra, La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada, SITEAL, 2006, p. 5.

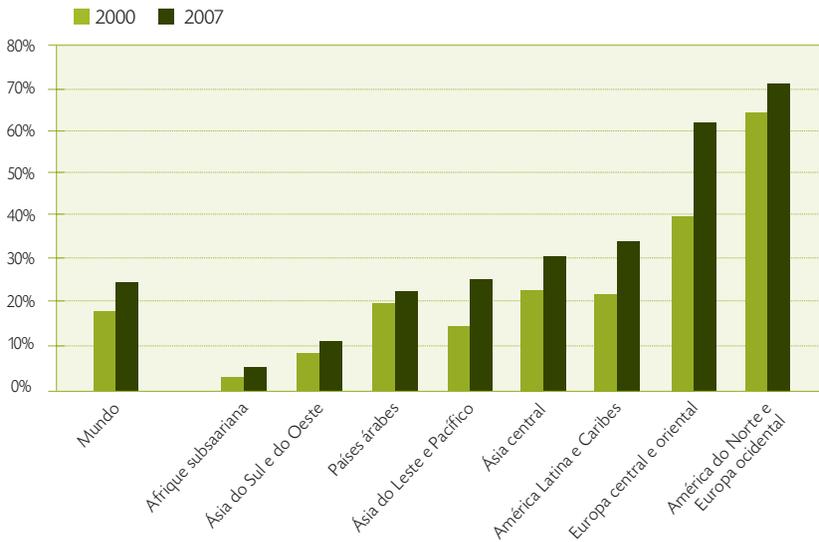
Nós nos debruçaremos agora sobre essa nova configuração, levando em conta as duas “idades” anteriores para entender as grandes tendências em operação e as diferenças entre os países.

Para avaliar a situação, podemos partir dos *rankings* internacionais e analisar os grandes fatores que condicionam a vida das universidades contemporâneas (organização, finanças, qualidade) (I). Mas cabe também examinar determinantes mais profundos a montante (o sistema escolar) e a jusante (a internacionalização) para avaliar a medida com que as universidades latino-americanas são capazes de corresponder ao novo status mundial da região.

A qualidade do ensino frente ao desafio da democratização

A leitura bruta dos *rankings* internacionais dá uma visão bastante negativa do desempenho das universidades latino-americanas. A chamada classificação de Shangai (*Academic ranking of world universities*) traz apenas dez universidades latino-americanas entre as quinhentas melhores do mundo e nenhuma entre as cem melhores, em 2012 e em 2013 (Malamud, 2013). Apenas três universidades estão entre as duzentas melhores em 2013 (Universidade de São Paulo – USP, Universidade Autônoma do México – UNAM e Universidade de Buenos Aires – UBA), e as sete outras presentes entre as trezentas seguintes são brasileiras ou chilenas. A visão dada pelos “*Time Higher Education World University Rankings*” não é melhor: para 2012-2013, apenas duas universidades latino-americanas estão entre as trezentas primeiras da classificação (ambas brasileiras), estando uma colombiana e uma mexicana entre as duzentas seguintes.

Gráfico 1 Taxa bruta de escolarização no ensino superior por região geográfica, 2000 e 2007



Obs.: esses dados incluem todos os estudantes do pós-ensino médio (CITE 4.5 e 6).

Fonte: Philip G. Altbach, Liz Reusberg e Laura E. Rumbley, *Évolutions de l'enseignement supérieur au niveau mondial : vers une révolution du monde universitaire, Relatório de orientação para a Conferência Mundial sobre Educação Superior, UNESCO, 2009, p. 8.*

Obviamente, os critérios utilizados para estabelecer essas classificações podem ser criticados e postos em perspectiva (UNAM, 2012). As universidades latino-americanas frisam que os *rankings* são concebidos segundo o modelo anglo-saxão, privilegiam as publicações em inglês, dão poucas garantias de objetividade (quanto ao peso relativo dos diferentes critérios, principalmente) e não podem traduzir a complexidade da realidade universitária e da utilidade social concreta de uma universidade, que não pode ser medida em elementos simples. Embora essas críticas tenham fundamento, as classificações não deixam de indicar, pelo menos parcialmente, o nível de qualidade científica e de integração internacional das universidades, e mostram que os países da América Latina estão sendo rebaixados por outros países emergentes (especialmente asiáticos).

Além disso, tais classificações permitem identificar vários grupos de países dentro da América Latina, em função do grau de inserção internacional de seu sistema universitário. Cinco países emergem claramente em todos os *rankings*: a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia e o México.

As vinte e duas primeiras universidades latino-americanas na classificação QS^[110] pertencem a um desses cinco países. Os critérios utilizados nesse *ranking* são: a pesquisa, o ensino, a inovação, o impacto sobre o território, o acesso social. Apesar dos muitos vieses, é incontornável a conclusão de que existem pelo menos duas Américas Latinas no que tange à inserção na mundialização.

Considerando a importância dada à pesquisa por essas classificações, podemos deduzir que os países citados são os que mais contribuíram para o fortalecimento da presença latino-americana na vida científica mundial dos quinze últimos anos. De fato, a América Latina é a região do mundo que conheceu a mais forte progressão de sua presença nas publicações científicas no período^[111]. Entre 1995 e 2009, o número de artigos publicados nas revistas científicas foi multiplicado por 3,6 para o Brasil e por 3,8 para a Colômbia. Esse número dobrou no Chile e no México.

Portanto, a região não está acumulando atraso. Na perspectiva da pesquisa, aliás, ela está numa situação de melhoria relativa de sua posição. Mas isso representa um pequeno grupo de países e de universidades.

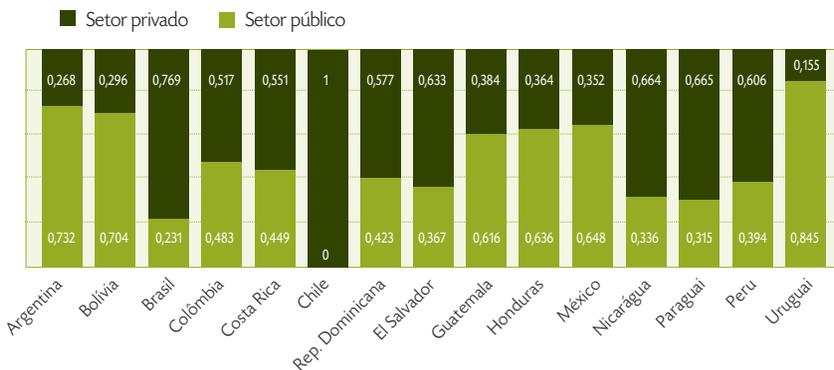
[110] A empresa britânica Quacquarelli Symonds (QS), especializada em educação superior e em programas de estudos no exterior, publica todos os anos um *ranking* das universidades QS.
<http://www.topuniversities.com/university-rankings>

[111] Simon Marginson, « *Global University Rankings: The Strategic Issues* », Conferência pronunciada no colóquio « *Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites* », Universidade Nacional Autónoma do México, México, 18 de maio de 2012, 17 p.
<http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos/ConferenciaMagistralMarginsontexto.pdf>

O fenômeno não é de surpreender e acontece em outras regiões do mundo. As classificações revelam (e produzem) um desacoplamento entre uma elite de universidades que participam da competição mundial e o resto das instituições de educação superior. Estas, no entanto, não raro mantêm a excelência pedagógica e científica. Há também um fenômeno de divisão dentro desse segundo grupo, entre aqueles que respondem a critérios de qualidade definidos no plano nacional e os outros – estabelecimentos do setor público em via de pauperização, ou instituições privadas que agarram a oportunidade do aumento da demanda sem nenhuma preocupação com a qualidade da resposta –, que não o fazem. Como se vê, o trem das universidades latino-americanas oferece três classes: uma primeira classe, internacionalizada, em que há pesquisa de alto nível; uma segunda classe, que responde a critérios nacionais de qualidade e desempenha um papel essencial de formação; e uma terceira classe, que escapa de uma verdadeira regulação e reflete os riscos de degradação da qualidade em tempos de massificação da educação superior.

O desafio dos Estados é, portanto, o de conseguir criar “campeões nacionais” capazes de entrar na primeira categoria e o de regular o sistema para que a segunda categoria seja mais importante que a terceira. Isso remete a questões de mobilização de recursos públicos e privados para apoiar o crescimento da pesquisa e do ensino superior, bem como de desenvolvimento de mecanismos de regulação que permitam canalizar a iniciativa privada e garantir a qualidade do setor público.

Gráfico 2 *Distribuição dos alunos do ensino superior/universitário segundo o setor de gestão de sua instituição. Zonas urbanas na América Latina, 15 países, circa 2009*



Fonte: SITEAL – Sistema de información de tendencias educativas en América Latina (pesquisas domiciliares), Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina, *Relatório*, setembro de 2011.

Tabela 2 Taxa de escolarização nas instituições privadas

	0-10%	>10 <35%	>35 <60%	>35 <60%
Países em desenvolvimento	Cuba, África do Sul	Egito, Quênia	Índia, Malásia	Brasil, Indonésia
Países desenvolvidos	Alemanha, Nova Zelândia	Hungria, Estados Unidos	(nenhum)	Japão, República da Coreia

Fonte: Philip G. Altbach, Liz Reusberg e Laura E. Rumbley, Évolutions de l'enseignement supérieur au niveau mondial : vers une révolution du monde universitaire, Relatório de orientação para a Conferência Mundial sobre Educação Superior, UNESCO, 2009.

Os sistemas universitários latino-americanos devem gerir simultaneamente vários parâmetros provenientes dos desafios da democratização/modernização e da regulação/internacionalização. Com a massificação do ensino, o número de alunos passou de 270 mil em 1950 para cerca de 10 milhões hoje. Esse fenômeno põe em questionamento o funcionamento das instituições universitárias organizadas nos antigos moldes da fase de secularização/republicanização, em um contexto no qual os Estados não podem assumir sozinhos os recursos financeiros necessários para tal crescimento. O desafio é ao mesmo tempo de ordem organizacional, de ordem financeira, e de qualidade científica e pedagógica.

No plano organizacional, muitas reformas foram adotadas para modificar a estrutura dos sistemas universitários e introduzir os novos critérios de gerenciamento público, bem como modelos estrangeiros mais eficientes. Nos anos 1990, novos métodos de alocação de recursos surgiram e permitiram passar de um sistema de alocação automática para um sistema de alocação condicionada, por um mecanismo de contratos com o Estado ou de licitações (Guadilla, 1996). Essa evolução metodológica não aconteceu em toda a região e os dispositivos antigos ainda se mantêm em vários países, como na Argentina. Em alguns casos, houve até uma consagração constitucional dos grandes princípios de organização do ensino superior, como no Brasil – com o artigo 206 da Constituição de 1988, que obriga o Estado a garantir padrões de qualidade (Costa, 2011). Esses dispositivos constitucionais costumam ser disciplinados por uma lei: no Brasil, a lei sobre a Educação, de 1996, dispõe que é dever do Estado “zelar pela existência de um sistema de avaliação das instituições de ensino superior, em ligação com os Estados federados”. Na maioria dos países, a lei atribui ao poder público um papel de avaliação e de regulação. Isso se traduz pela existência de instituições responsáveis pela avaliação (como a Coordenação de

Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES, no Brasil), bem como de agências de fomento da pesquisa em função de prioridades definidas em nível nacional (como o *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* do México – CONACYT).

Tabela 3 *Etapas da educação superior na América Latina*

Modelo de educação superior	Modelo político	Objetivos políticos	Instrumento
Primeira reforma: Autonomia e co-governança Modelo monopolístico	Lógica pública Luta pela autonomia	Busca de recursos financeiros Estado educador	Lutas políticas Alianças com os alunos e os partidos políticos
Segunda reforma: Mercantilização Modelo binário público-privado	Diversificação Lógica privada Luta pela liberdade de mercado Restrições contra a educação pública	Concorrência pelos alunos Liberdade de ensino	Competitividade baseada na propaganda e diferenciação qualidade-preço
Terceira reforma: Internalização Modelo ternário (público-privado / internacional)	Lógica nacional defensiva Sistemas de vigilância da qualidade Associações de reitorias Novo papel do Estado	Busca de regulações públicas nacionais e internacionais Aumento das matrículas A educação como bem público internacional	Alianças internacionais Educação transfronteiriça Estudos de pós-graduação Nova competição internacional

Fonte: UNESCO/ IESALC, *Informe sobre la Educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior, 2006*, p. 12.

Esse papel se torna ainda mais importante considerando que, no plano financeiro, o Estado não consegue mais arcar sozinho com o aumento dos custos gerados por uma educação superior de massas. A América Latina tem dificuldades para acompanhar a corrida internacional nesse setor. O Chile consegue alocar 2,5% de seu PIB ao ensino superior (os Estados Unidos, 2,6%), mas o México e a Argentina, por exemplo, não

passam de 1,4%. Para compensar esse problema, alguns países optaram por um crescimento muito forte do setor privado, que recebe até 50% dos alunos, como no Brasil, no Chile, na Colômbia ou na República Dominicana. Os novos custos são absorvidos pelas empresas, no que tange à pesquisa, e pelas famílias, no que tange ao ensino, por meio de mensalidades elevadas, associadas a sistemas de bolsas e de empréstimos, nos moldes estadunidenses. A viabilidade desse modelo é questionável (inclusive nos Estados Unidos), ainda mais em tempos de crise econômica. Parte dos protestos da população brasileira em 2013 pode ser explicada pela inquietação das novas classes médias frente a esse modelo e suas consequências sobre as capacidades financeiras dos jovens. Da mesma forma, os protestos estudantis no Chile encontraram uma causa importante no aumento das taxas de matrícula, inclusive no setor público.

A busca de novos fundos, para além do erário público, apelando para os recursos das famílias e das empresas, é uma tendência mundial que parece se impor progressivamente a parte da América Latina. O caso da Venezuela, com vultosos investimentos públicos, não é muito convincente, visto que veio acompanhado por uma polarização política da vida universitária que não foi sinônima de progresso qualitativo para o sistema no seu conjunto. A consagração da autonomia das universidades pela Constituição foi pouco respeitada, tanto no espírito quanto na letra. No entanto, os programas de bolsas no exterior, na Venezuela e no Brasil, correspondem a investimentos em longo prazo que começam a produzir resultados (aumento da proporção de professores doutores, aumento do número de publicações, desenvolvimento de parcerias). Além disso, a dificuldade das finanças públicas em custear o crescimento da educação superior não deve ocultar o fato de que, simetricamente, esse setor, considerado do ponto de vista econômico, é um dos que conheceram a mais forte expansão (devido ao crescimento do número de alunos). Dessa forma, no Brasil, em 2012, o ensino superior é um dos setores econômicos mais dinâmicos pelo crescimento^[112].

Como se vê, a paisagem financeira é muito contrastante: dificuldade de certos Estados para responder ao desenvolvimento do setor, mas capacidade de outros de realizar esforços financeiros maciços, principalmente graças a recursos provenientes da exportação de matérias-primas; impecuniosidade pública em certos casos, ligada, porém, ao desenvolvimento de um setor privado “lucrativo” do ensino superior em outros.

[112] O que pode ser constatado tanto pelo desenvolvimento do número de alunos quanto pela multiplicação das instituições: aumento do número de instituições de cerca de 300% em 20 anos. São mais de 2.500 universidades públicas e privadas, metade das quais na região Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo).

Atrás dessas questões está o problema da equidade: está comprovado que a alocação indiscriminada dos recursos produz desigualdades, na medida em que beneficia primeiro as categorias mais altas da sociedade (Carlson, 1992). Da mesma forma, as grandes escolhas institucionais podem provocar consequências paradoxais. No Brasil, por exemplo, o ensino fundamental privado goza de mais prestígio do que o ensino público, enquanto a situação é inversa no que tange ao ensino superior, devido à alta seletividade das instituições públicas mais reputadas. Os filhos das categorias abastadas costumam frequentar colégios privados, o que lhes permite serem os principais beneficiários dos recursos públicos investidos nas universidades que frequentam (Blanquer et Trindade, 2000).

Por fim, a questão qualitativa está na encruzilhada das questões organizacional e financeira. Os sistemas de credenciamento garantem, supostamente, um padrão básico, e as políticas públicas incentivam uma melhoria geral da qualidade. Mas esses sistemas foram elaborados na pressa e com dificuldades. No Chile, desde 2006, cabe à Comissão Nacional de Credenciamento (CNA), organismo público e autônomo, verificar a qualidade das instituições e dos currículos. Organismos desse tipo são necessários em uma lógica de regulação, mas não são isentos de disfuncionamentos (ver, por exemplo, os casos de corrupção ocorridos no Chile^[113]). O Brasil soube preservar certa qualidade nas universidades públicas mais prestigiosas ao praticar uma estrita seleção dos alunos e alocar recursos importantes para essas instituições. Por seu lado, as gigantescas universidades públicas mexicanas e argentinas, que absorveram as ondas de abertura para novos públicos, veem coexistir fenômenos negativos (repetidas crises de governança, qualidade científica muito heterogênea) e positivos (presença da UNAM e da UBA nos segundo e terceiro lugares latino-americanos do *ranking* de Shangai, massa crítica suficiente para uma pesquisa de qualidade com visibilidade internacional). Por fim, até países pequenos foram capazes de desenvolver grandes universidades públicas que tiveram êxito em sua modernização e inserção internacional, como no caso da Universidade da Costa Rica (UCR) ou da Universidade da República no Uruguai.

Por fim, a questão qualitativa pode levar a políticas públicas destinadas a aumentar o nível geral dos docentes. Os casos mais ilustrativos são os já mencionados programas de bolsas no exterior do Brasil e da Venezuela, mas também do Peru e do Equador,

[113] « Beyer llama a corregir ley tras conocerse investigación por asesorías incompatibles de la CNA », *La Tercera*, 25 juillet 2012.
<http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/07/657-474106-9-ministro-beyer-pide-corregir-ley-tras-conocerse-asesorias-incompatibles-en-la.shtml>

que aproveitaram a conjuntura econômica favorável dos anos 2000. De forma mais geral, essas políticas também definem padrões de nível de estudos e de qualificação dos professores nas instituições credenciadas.

Os Estados estão, portanto, em busca dos melhores caminhos de mobilização de recursos, tanto públicos como privados, e de mecanismos de regulação que garantam a qualidade das instituições e respondam a objetivos estratégicos claramente definidos. Os resultados dessa busca variam de um país para outro. Além disso, esses parâmetros não são suficientes. É preciso pensar novamente toda a estrutura do ecossistema acadêmico, no contexto da mundialização, para conseguir uma melhoria geral do nível de estudos da população e da capacidade de pesquisa dos países.

A democratização frente ao desafio da internacionalização

Um sistema escolar vetor de desigualdades

Um dos fatores importantes de desenvolvimento do sistema universitário é a qualidade do sistema de ensino básico que lhe serve de substrato. Aliás, o sistema escolar e o sistema universitário estão em interação, principalmente em função do papel desempenhado pelas universidades na formação dos professores e, de forma geral, na divulgação dos conhecimentos. Em certos países, como o México, a universidade pode ter uma responsabilidade local em relação ao ensino secundário do seu território.

A problemática da desigualdade territorial se reflete, na América Latina e em muitos lugares, na desigualdade escolar. Os profundos contrastes sociais entre bairros se traduzem por diferenças de nível entre as escolas de uma mesma cidade, e entre as escolas urbanas e as rurais^[114]. Como no sistema universitário, a questão escolar remete ao papel desempenhado pela Igreja nos diversos países e aos processos de secularização. Além da Igreja, desenvolveu-se em tempos recentes um mercado do ensino básico que pode prejudicar o desdobramento das políticas públicas. O caso do Haiti é emblemático de uma situação em que o Estado mal consegue implementar uma política escolar, diante da multiplicidade de atores privados de qualidade muito diversa. No outro extremo, o caso do Brasil é significativo de uma situação em que o ensino escolar privado parece oferecer mais garantias de qualidade.

[114] Ver a tabela da página 3 de Jesus Duarte, Maria Soledad Bos, Martin Moreno, "Enseñan mejor las escuelas privadas en América latina? - Estudio comparativo usando los resultados del SERCE", Nota técnica #5, Banco Interamericano de Desenvolvimento, fevereiro de 2010.

Segundo as conclusões de um recente relatório do Banco Mundial – *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge of the 21st Century* (Elevar o nível da educação básica na América Latina: o desafio do século 21) –, a qualidade da educação nos países da América Latina e do Caribe poderia ter uma influência maior sobre o desenvolvimento econômico do que o número de anos de escolarização. Por isso, a melhoria dos métodos de aprendizagem constitui o principal desafio à região no plano educacional. O relatório frisa também que, em sua busca pela universalização da educação, muitos países da região negligenciaram outros objetivos, tais como a qualidade do ensino. Além disso, eles obtêm os piores resultados nas avaliações internacionais das competências escolares, com grande proporção de alunos abaixo do nível mínimo em todas as matérias.

Um dos principais desafios para esses países é constituir um corpo docente que tenha. Um dos principais desafios para esses países é constituir um corpo docente que tenha as competências técnicas e éticas necessárias. No *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe* (PRELAC), em 2002, os ministros da Educação afirmaram que “os professores constituem o fator essencial da organização e da proposta de serviços educacionais”. As políticas públicas a serem implementadas devem garantir condições de exercício que permitam aos docentes trabalharem de maneira satisfatória (UNESCO/OREALC, 2007). Essa questão não depende apenas do governo central, mas também das universidades no âmbito da formação de formadores.

“Em muitos países, os professores constituem uma categoria de profissionais que se concebem como executores de programas e de reformas definidos por ‘especialistas’. Focalizados na transmissão de conhecimentos em sala de aula, eles se sentem estranhos aos principais lugares em que são tomadas as decisões sobre a vida escolar e as políticas educacionais. Consequentemente, não se consideram responsáveis pelas propostas de reforma e seus eventuais impactos sobre a qualidade das escolas e da formação dos alunos” (Campos, 2007).

Nos últimos anos, a evolução da educação de segundo grau levou a um acesso mais generalizado à educação superior (ver o sucesso dos programas de incentivo social, como no Brasil e no Peru). A fraqueza das reformas do ensino básico não limitou o aumento do número de pessoas aptas a se matricularem na universidade, mas teve um impacto sobre a dimensão qualitativa. Não há compartimentação entre os desafios do ensino básico e os do ensino superior, como mostrou o exemplo do Brasil. As questões de democratização e de qualidade se colocam em termos não raro comparáveis, com efeitos de interdependência. Portanto, é importante, tanto para os Estados quanto para as organizações internacionais, ter uma visão global dessas questões, que inclua os desafios do ensino técnico e profissionalizante.

Paralelamente, assistiu-se ao desenvolvimento, nas últimas décadas, de sistemas institucionalizados destinados aos setores mais frágeis da juventude, para garantir sua empregabilidade. A abordagem do ensino técnico difere de um país para outro. Nota-se, no entanto, uma heterogeneidade elevada e uma baixa eficiência, por falta de uma política pública de longo prazo, na maioria dos países (CEMCA, 2013). Um problema comum maior é o da pouquíssima articulação do ensino técnico com a educação básica em geral.

Os desafios da internacionalização

A internacionalização não concerne apenas à questão da inserção das universidades latino-americanas na mundialização. Ela remete também às capacidades de internacionalização dos atores e especialmente às capacidades de projeção das universidades. Poderemos ter certeza de que a América Latina não se encontrará em uma situação de neodependência se algumas de suas universidades forem capazes de ter políticas internacionais. Em outras palavras, a região não deve se manter apenas em uma situação de recepção, mas criar uma situação de interação com o resto do mundo.

O caso do “Tec de Monterrey” é interessante nessa perspectiva (Zepeda Bustos e Rojas Martíne, 2011). Em 1998, foi criada uma Vice-Presidência de Assuntos Internacionais (algumas grandes universidades dos Estados Unidos, como Stanford, também esperaram até tempos recentes para criar um departamento de relações internacionais). Esse departamento visa cumprir diversas funções: definir normas e políticas para a internacionalização, tomar iniciativas na área da cooperação internacional, elaborar alianças estratégicas, negociar e gerir acordos internacionais, contribuir para a captação de recursos internacionais, promover a universidade para seus parceiros e para seus futuros alunos, promover intercâmbios entre professores etc. Consideradas como “secundárias” até o fim da “segunda idade”, todas essas funções se tornaram centrais e estratégicas no período atual. Todas as grandes universidades fortaleceram essa capacidade, cujo objetivo, entre outros, é atrair os melhores alunos internacionais em um mercado que se tornou mundial.

Além disso, a internacionalização aciona a capacidade dos Estados latino-americanos de desenvolverem estratégias internacionais a serviço de suas universidades, à imagem dos progressos realizados na Europa com o processo de Bolonha e programas do tipo Erasmus. A esse respeito, as universidades estão diante de uma verdadeira fronteira, no plano regional e mundial.

No plano regional, poderíamos pensar que as origens comuns e as semelhanças das universidades da região atuariam a favor de uma integração fácil. Mas a tradição de autonomia das universidades levou a uma perda de poder dos Estados sobre os aspectos mais estratégicos de sua evolução nessa matéria. Além disso, o contexto geral de integração está muito mais aprofundado na Europa do que na América Latina, apesar das crises europeias e dos avanços latino-americanos. De fato, os esforços de integração acadêmica da América Latina não passaram da promoção de coordenações e encontros, apesar do caráter essencial de temáticas como a convergência de diplomas (como o 3-5-8 europeu), a definição de créditos comuns para os currículos (ECTS na Europa) ou a capacidade de definir padrões de qualidade comuns. Alguns esforços foram empenhados, principalmente no âmbito do Mercosul^[115], e foram constituídas grandes alianças, como o “Grupo de Montevideú”, por exemplo^[116]. Mas tudo isso resta limitado e não leva de forma alguma à criação de grandes políticas públicas regionais, à imagem do programa Erasmus na Europa.

O potencial de integração da educação superior e da pesquisa na América Latina é considerável, no entanto, tendo em vista as tradições comuns e a fluidez das trocas culturais e humanas entre os países. Ele não foi realizado até hoje, o que contribui para a relativa (porém não fatal) “periferização” do ensino superior e da pesquisa da região.

Nessa perspectiva, as relações da América Latina e do Caribe com a União Europeia podem desempenhar um papel estimulante. O sucesso de alguns programas de cooperação no passado, como o ALFA^[117], contribuiu para a fertilização de áreas de excelência na pesquisa. Mas, sobretudo, os principais elementos de uma certa convergência mundial (convergência e reconhecimento dos diplomas, padrões comuns de qualidade, desenvolvimento de mecanismos internacionais de controle de qualidade etc.) beneficiariam-se com o fortalecimento do eixo União Europeia/América Latina-Caribe.

Esse desafio foi frisado na primeira cúpula de chefes de Estado e de governo entre União Europeia e América Latina-Caribe, realizado no Rio de Janeiro em 1999, que conclamava para a criação de um “espaço universitário comum União Europeia – América Latina – Caribe”. O chamado foi reiterado na Declaração de Paris de 2000,

[115] Como o programa *Universitários Mercosul*, que favorece a mobilidade, incentivado pela UE. <http://www.universitariosmercosur.org/sitio/index.php>

[116] A Associação das Universidades do Grupo de Montevideú (AUGM) foi criada em 1991 entre universidades da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Ela promove a cooperação de seus membros nas áreas de pesquisa, formação e administração. <http://www.grupomontevideo.edu.uy/>

[117] Financiada pela União Europeia, o programa ALFA passou por três fases, e visa contribuir para a integração latino-americana ao apoiar projetos entre várias universidades da América Latina e da Europa.

bem como na cúpula UE-CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos) de Santiago do Chile, em janeiro de 2013, que foi acompanhada em paralelo por uma cúpula acadêmica destinada a identificar os principais pontos da proposta. Em cerca de dez anos, a percepção política desse desafio cresceu bastante. Todos os Estados da região colocaram a questão da inovação e da formação no âmbito de seus desafios de desenvolvimento e de crescimento. Paralelamente, a relação entre as duas regiões se tornou mais equilibrada, o que leva a trocas mais simétricas entre seus sistemas universitários.

O novo lugar da América Latina na mundialização supõe um nível mais elevado da região na área da educação superior e da pesquisa, sendo interdependentes o crescimento econômico e o crescimento desse setor.

Os problemas gerados pela mudança de paradigma são fadados a durar: os Estados da América Latina deverão continuar conciliando objetivos quantitativos de acesso à educação superior relacionados ao progresso econômico e social e objetivos qualitativos relacionados com o progresso econômico e científico. Não se trata de uma contradição, e sim de uma tensão dialética que obriga os Estados a entrarem em uma lógica de regulação para repartir de forma eficiente os recursos públicos e acompanhar o dinamismo do setor privado sem deixar de garantir a qualidade. O Estado está em uma posição de impulsão, regulação, avaliação e garantia.

Sua capacidade de desempenhar esses quatro papéis é necessária, porém não suficiente. De fato, o Estado não deve trabalhar apenas nesses parâmetros em curto, médio e longo prazo, mas também contribuir para a evolução estrutural em longo prazo do ecossistema acadêmico. Essa abordagem estrutural tem uma dimensão nacional, que inclui a participação dos atores econômicos, junto com os desafios do ensino básico. Mas ela também possui uma dimensão internacional que pressupõe uma visão política da integração regional em prol do conhecimento e da justiça social, além de uma ambição de inserção mundial da América Latina, para a qual o meio acadêmico pode trazer uma contribuição essencial.

Bibliografia

ALTBACH, P. H, L. REUSBERG & L. E. RUMBLEY (2009), *Évolutions de l'enseignement supérieur au niveau mondial : vers une révolution du monde universitaire*, Relatório de orientação para a Conferência Mundial sobre a Educação Superior, UNESCO.

BANCO MUNDIAL (2007), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge of the 21st Century (Levantar o nível da educação básica na América Latina: o desafio do século XXI)*, Relatório, outubro.

BLANQUER, J.-M. & H. TRINDADE (dir.) (2000), *Les défis de l'éducation en América Latina*, Éditions IHEAL, Paris.

CARLSON, S. (1992), *Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Relatório n° 18, Banco Mundial, Departamento Técnico sobre a América Latina e o Caribe.

CEMCA (2013), *Employabilité des jeunes et formation professionnelle*, Relatório para a AFD.

COSTA, L. C. (2011), "The Benefits of Quality Excellence for Brazilian Higher Education", apresentação do Secretário de Ensino Superior do Brasil, durante a IV International Conference of World-Class Universities, Universidade Jiao Tong, Shanghai, 2 novembre, 16 p. <http://www.shanghairanking.com/wcu/wcu4/05.pdf>

DUARTE, J., M. SOLEDAD BOS & M. MORENO (2010), "Enseñan mejor las escuelas privadas en América latina ? – Estudio comparativo usando los resultados del SERCE", Nota técnica #5, BID, Divisão de Desenvolvimento, fevereiro.

GARCIA GUADILLA, C. (1996), *Conocimiento, educación superior y sociedad en América latina*, Editorial Nueva sociedad, Caracas.

MALAMUD, C. (2013), "Las Universidades latinoamericanas y sus realidades nacionales", Infolatam, 28 de junho.
<http://www.infolatam.com/2013/07/28/las-universidades-latinoamericanas-y-sus-realidades-nacionales>

MARGINSON, S. (2012), "Global University Rankings: The Strategic Issues", conferência cadetrática durante o colóquio Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites, Universidade nacional autônoma do México, 18 de maio, 17 p, México. <http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos ConferenciaMagistralMarginsontexto.pdf>

PEREYRA, A. (2006), *La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. La educación privada*, SITEAL.

RIBEIRO DURHAM, E. (1996), "Los estudios comparativos de la educación superior en América latina", in Kent *Los temas críticos de la educación superior en América latina*, Fondo de Cultura Económica, p. 12, México.

ROBALINO CAMPOS, M. (2007), « *Les enseignants peuvent faire la différence. Remarques sur le développement professionnel et le métier enseignant* », Présentation lors du séminaire internationale « La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale », Centre international d'études pédagogiques, 11-15 juin.

SITEAL – SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (2011), *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina*, Relatório.

UNAM (2012), colloque *Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites*, Declaração final, Universidade nacional autônoma do México, 18 de maio, 10 p.
<http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos/Final-declaration-spanish2.pdf>

UNESCO/IESALC (2006), *Informe sobre la Educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, La metamorfosis de la educación superior*, Relatório.

ZEPEDA BUSTOS, E. & A. ROJAS MARTÍNE (2011), "*Monterrey and the case of the International Liaison Offices*", apresentação na IV International Conference of World-Class Universities, Université Jiao Tong, novembro, 13 p, Shanghai.
<http://www.shanghairanking.com/wcu/wcu4/11.pdf>

2.3.2. Os Conditional Cash Transfer Programs na América Latina *Entre modelização internacional e conjunturas políticas nacionais* ^[118]

Marco CEBALLOS e Bruno LAUTIER

Desde as primeiras experiências locais (no Brasil, em meados dos anos 1990) e o primeiro programa de porte nacional em meio rural (PROGRESA, no México, em 1997), a popularidade dos *Conditional Cash Transfer Programs* (CCTP ^[119]) só cresceu. Hoje, podemos ver sua multiplicação e expansão geográfica: existem mais de 50 deles em toda a América Latina, no sul da Ásia e na África oriental. São aclamados pelos governos nacionais que os implementam, por muitos pesquisadores que os avaliam e pelas instituições financeiras internacionais (IFIs) que os financiam em parte: o Banco Mundial, em primeiro lugar, e também o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O progresso da ideia do combate à pobreza como objetivo central do desenvolvimento gerou a imbricação das diversas instâncias e instituições que, até então, atuavam separadamente: instituições acadêmicas, IFIs (entre as quais órgãos nacionais de cooperação e bancos privados), ONGs (muitas vezes se prevalecendo de seu rótulo de “sociedade civil”), consultorias. Foi se constituindo, durante a segunda metade dos anos 1990, o que chamamos de “campo imbricado da governança internacional”, para onde convergem os recursos financeiros, a pesquisa e a experimentação. Essa convergência é dupla: por um lado, o caráter multidimensional da pobreza fez com que áreas de atuação até então separadas agora estejam vinculadas (alimentação, saúde, crédito, educação etc.); por outro, essas instituições, de naturezas diversas, contribuem para a elaboração e avaliação de programas de luta contra a pobreza, em nome de um “consenso” (Lautier, 2011) que implica a exclusão de qualquer crítica que não a técnica. Os CCTPs, já no fim dos anos 1990, possibilitaram a formalização e a popularização desse consenso a respeito das políticas de luta contra a pobreza. Vários elementos, que analisaremos a seguir, contribuem para firmar essa imagem de sucesso.

Entretanto, outros aspectos, estes menos abordados pela literatura, nos impelem a colocar em dúvida tal clichê. A popularidade dos CCTPs parece desproporcional quando confrontados com seus resultados tangíveis. A hipótese que formularemos é a de que essa popularidade não se deve tanto à eficiência dos programas (a qual,

[118] Versão reduzida do artigo publicado na *Revue Tiers Monde*, n°214, 2/2013 (p.219-245). Edição por Élodie Brun.

[119] Os “Programas de Transferência Condicionada de Renda” são conhecidos mundialmente pelo acrônimo inglês CCTP.

aliás, nunca é definida) quanto aos efeitos do processo de constituição de um “campo imbricado da governança internacional”, sob a hegemonia de uma nova coalizão de interesses. Com isso, os CCTPs não seriam apenas mais um “instrumento” de luta contra a pobreza, mas a base de um processo de rearticulação de todas as políticas sociais e de reformulação de sua base ideológica nos países do sul da América Latina.

Uma análise detalhada desses programas em quatro países, entre os primeiros a implementá-los – e os mais importantes – mostra a sua heterogeneidade estrutural e leva a questionar a existência de um único “modelo emergente”. Apesar das semelhanças, os programas brasileiros, mexicanos, chilenos e argentinos são muito diferentes no que diz respeito aos públicos atingidos, às modalidades das transferências monetárias, às contrapartidas e, principalmente, à dinâmica política que orientou a sua implantação. Tanto o legado dos programas restritos com base no qual são construídos os programas quanto as conjunturas políticas e econômicas (crises internacionais, transformações sociais, até mesmo desastres naturais) determinam mais a “arquitetura” dos CCTPs específicos de cada país do que a adesão a um “modelo” propagado pelas instituições internacionais. O selo genérico de CCTP esconde variados arranjos institucionais, discursivos e contextuais que lembram, em outra escala, a multiplicação de programas sociais extremamente focalizados dos anos 1980 e 1990.

A popularidade dos CCTPs

Desde o seu nascimento, os CCTPs foram muito “populares”, no sentido de que não só os governos nacionais faziam a sua propaganda, como, e muito cedo, o faziam também as instituições internacionais, lideradas pelo Banco Mundial. Este desempenhou, já a partir de 2002, papel relevante na popularização do *Programa de Educação, Saúde e Alimentação* (PROGRESA) mexicano, ao divulgar as avaliações realizadas pelo *International Food Policy Research Institute* (IFPRI, 2002). É significativo que o Banco Mundial tenha reconstruído uma genealogia dos CCTPs, fazendo de determinados programas, em especial os brasileiros (como o *Bolsa Escola*, implantado em alguns municípios e estados do Brasil), os seus “antepassados”, apesar de, quando de sua criação, tê-los criticado com veemência^[120], provavelmente por serem bandeiras de partidos (especificamente o PT – Partido dos Trabalhadores), que então tachava de “antidemocráticos”.

[120] É disputada a paternidade na gênese dos CCTPs, especialmente em torno das experiências brasileiras chamadas de *Bolsa Escola*. Ao que parece, a primeira teria sido desenvolvida em Campinas, em 1994 (o Prefeito era do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB –, que elegeu Fernando Henrique Cardoso à Presidência no mesmo ano). Em 1995, o Distrito Federal, então governado por Cristovam Buarque, do PT, partido de Lula, implantou um programa do mesmo tipo, seguido no mesmo ano por Marta Suplicy, Prefeita de São Paulo, ela também membro do PT.

O ascenso dos CCTPs

O PROGRESA foi criado no México em 1997. Consistia em transferir recursos monetários diretamente às famílias rurais mais carentes, sob a condição de que escolarizassem seus filhos e frequentassem periodicamente a rede de atenção básica de saúde. Tratava-se de enfrentar os impactos da crise de 1994 (o “efeito Tequila”) e de acompanhar a implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), mas também de integrar as áreas rurais mais pobres (e majoritariamente habitadas por comunidades indígenas).

Em 2000, foram publicadas as primeiras avaliações do programa, realizadas desde 1998, e em 2002 iniciou-se uma avalanche de publicações internacionais afirmando o seu sucesso em termos de acumulação de capital humano (aumento da escolarização das crianças^[121] e melhoria na saúde básica) e de credibilidade teórica (por convocar todo um leque de conceitos extraídos da teoria das *capabilities* de Amartya Sen), além de êxito administrativo e financeiro (pois se traduz em significativas transferências monetárias para as famílias pobres por um baixo custo total no orçamento social). O corpus técnico e teórico “convencional” que estava tomando forma (Valencia Lomelí, 2008) serviu de plataforma para a ampliação do programa às áreas urbanas, já em 2002, respondendo ao nome de *Oportunidades*, além de numerosos programas semelhantes em outros países. Em 2010, *Oportunidades* já abrangia 5,5 milhões de famílias beneficiárias (isto é, mais de 20% da população).

No Brasil, o governo Lula desistiu, já no fim do primeiro ano de mandato, de continuar desenvolvendo o programa que foi destaque de sua campanha, o *Fome Zero*, e criou no lugar o Bolsa *Família*, que reunia várias medidas focalizadas de transferências monetárias condicionadas, a maioria datando dos anos 1990^[122] da época do *Plano Real* de estabilização da moeda. Essa decisão de agrupar e ampliar vários programas foi fruto de uma negociação entre o governo e o Banco Mundial: este resolveu apoiar um mecanismo massivo de distribuição de auxílios sociais aos pobres, com a condição de que o governo mantivesse a política de austeridade fiscal – à qual, desde o início da campanha eleitoral de Lula, o Banco Mundial duvidava que este aderisse. O *Bolsa Família* resultou, portanto, de um meio-termo entre as promessas de redistribuição de renda de Lula e a pressão financeira internacional. Em 2010, ele alcançava 13 milhões de famílias beneficiárias (isto é, mais de um quarto da população).

[121] A teoria do capital humano supõe o prazo de pelo menos uma geração para que se possa avaliar de modo empírico um aumento de renda provocado pela educação. Alardear o “sucesso” de uma política educacional após poucos anos é, no mínimo, prematuro.

[122] O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Auxílio Gás.

Em 2002, no meio da crise social, econômica e política que explodiu na Argentina, o governo interino lançou um programa de emergência que existe até hoje, o *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* – PJJHD (Programa Homens e Mulheres Chefes de Famílias Desempregados). Inicialmente financiado pelo redirecionamento de empréstimos do BID alocados a uma série de medidas específicas em meados dos anos 1990, o programa consiste em uma transferência monetária mensal destinada a famílias carentes com crianças, com portadores de deficiência ou com grávidas, e cujo chefe esteja desempregado; é condicionada à assiduidade escolar dos filhos e à sua frequência à rede de saúde. Em 2003, o diretor geral do FMI, Horst Köhler, declarou à imprensa, durante uma visita à Argentina, ser o autor intelectual do PJJHD (“Ética...”, 2003). No mesmo ano, o PJJHD começou a ser beneficiado por financiamentos do Banco Mundial, passando a abranger 2,3 milhões de famílias beneficiárias (mais de um quarto das famílias pobres e mais de 17% da população da Argentina). Em 2004, nasceu um programa complementar, *Familias*, cujo objetivo era absorver os beneficiários do PJJHD considerados *inempregáveis* (em especial as donas de casa com filhos e os idosos sem renda). Desde 2004, a transferência de beneficiários do PJJHD para o *Familias* tem sido contínua, em parte por causa da melhora na situação do emprego, mas também, e pelo contrário, devido à pauperização dos idosos (em 2009, o PJJHD registrava 620 mil beneficiários, contra 3,12 milhões, no fim do mesmo ano, no *Familias*, isto é, 39% da população pobre). Em novembro de 2009, foi lançado o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH). Esse plano de distribuição de bolsas às famílias com filhos veio complementar o *Familias*, e apresentava o mesmo tipo de condicionalidades do *Bolsa Família*, embora oferecesse benefícios fixos mais elevados (94 dólares mensais por família). No lançamento do AUH, o governo estimava uma diminuição de 60% da indigência com esse novo subsídio.

No Chile, surgiu em 2002 o programa *Chile Solidario*, como complemento ao plano *Puente*. Este foi criado em 2001 para facilitar o acesso a programas direcionados, a maioria lançado nos anos 1980, para as pessoas em situação de pobreza extrema que não tinham condições de acesso às políticas sociais. O surgimento desse programa está relacionado à crise asiática de 1997-1998, que se traduziu pelo aumento da taxa de pobreza extrema e travou a diminuição da taxa de pobreza “simples”, a qual se reduzia constantemente desde 1990. O *Puente-Chile Solidario* – o único entre os que aqui analisamos a impor um prazo máximo de cinco anos para receber o benefício – atingiu em 2008 uma cobertura acumulada de 333 mil famílias (isto é, 6,8% da população) e uma média anual de 200 mil famílias beneficiárias.

O baixo custo dos CCTPs

Na área das políticas sociais, as reformas e ajustes estruturais implantados a partir da década de 1980 (no Chile e no México) e de 1990 (na Argentina e no Brasil) redundaram em privatizações totais ou parciais da previdência social (aposentadorias e seguros), e em reorientação da ação pública, com a focalização nos pobres e nos extremamente pobres. Isso explica, em parte, a queda relativa do gasto social na região, na década de 1980, e o seu lento aumento na década de 1990 (Lautier, 2012b)^[123]. As reformas das políticas sociais de cunho liberal na América Latina durante a década de 1980 e o início dos anos 1990 sustentavam-se, além da conclamação em seguir a exemplaridade do caso chileno, em dois argumentos ideológicos: de um lado, uma visão fantasmática da escalada das políticas sociais, característica do Estado comprometido com o desenvolvimentismo latino-americano; do outro, a produção do espanto da suposta dependência econômica dos beneficiários com relação ao seguro social, que seria a causa da crise do Estado social europeu. Partindo dessas duas ideias simplistas a respeito da crise política do fim dos anos 1960 na América Latina e da crise financeira da Previdência na Europa, as políticas sociais na região foram rearticuladas em torno dos CCTPs, sendo seu principal desafio o de ampliar sua cobertura, rompendo com o caráter focalizado das políticas dos anos 1990 – que se mostraram ineficientes – sem que isso gerasse um aumento muito forte do gasto social público. Os CCTPs tampouco poderiam ficar no cerne de controvérsias políticas.

O programa mexicano *Oportunidades* mostrou, na verdade, a possibilidade de planejar programas de grande escala não universais, mas próximos do conceito de focalização ampla ou de universalização restrita (Ceballos e Lautier, 2007), com baixo custo total. O fato de se dar preferência às transferências monetárias diretas ao invés do desenvolvimento de serviços sociais reduz o custeio, os investimentos em infraestruturas^[124] e a máquina burocrática, sendo a maior parte dos recursos dedicada às bolsas. Aliás, o nível destas era baixo, para que não se constituíssem em uma renda de substituição, mas sim em um complemento, de modo a não prejudicar o mercado de trabalho. Isso tornava os programas “compatíveis com a dinâmica de mercado”, como frisavam os criadores do PROGRESA (Levy e Rodríguez, 2005, citados em: Valencia Lomelí, 2008, p. 503). Pretendia-se, assim, impedir a politização do social, ao limitar a sua função redistributiva e estabelecer o nível dos benefícios com base em normas “técnicas”, imunes a reivindicações de categorias.

[123] Para dados harmonizados sobre despesas sociais na América Latina, ver as publicações anuais do “*Panorama Social de América Latina*” da CEPAL, disponíveis em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/>.

[124] O que embasaria as primeiras (e raras) críticas ao programa, já em 2005-2006, denunciando as filas de espera nos postos de saúde mal equipados, a superlotação das salas de aula etc.

As transferências do *Bolsa Família* estão entre as mais altas entre os CCTPs aqui estudados, e também as que registraram os reajustes mais significativos e cujas condicionalidades são as mais flexíveis. Em 2011, uma família brasileira pobre, somando as transferências básicas e variáveis, conforme o número de filhos, podia fazer jus a um benefício mensal de no máximo 73 dólares, enquanto uma família em situação de pobreza extrema podia receber um benefício de 111 dólares. Na outra ponta, o *Chile Solidario* é o CCTP que paga os benefícios mais baixos e cujos reajustes são menos significativos. Em 2010, essas transferências monetárias diretas, decrescentes conforme o prazo de participação no programa, variavam de 28 a 14 dólares mensais. O *PROGRESA-Oportunidades* é o programa cujas condicionalidades são as mais rigorosas. A cada seis meses, os chefes das famílias beneficiárias devem registrar nas agências do programa certidões emitidas pelas instituições de saúde e pelas escolas atestando o acompanhamento médico e a assiduidade escolar dos filhos. São várias as transferências do *PROGRESA-Oportunidades* (bolsas escolares, compra de material escolar, auxílio para despesa de energia e alimentação, auxílio para idosos e para crianças pequenas) e são limitadas a 66 dólares mensais – para as famílias com filhos escolarizados no ensino fundamental – e a 106 dólares mensais – para as famílias com filhos escolarizados no ensino médio. Na Argentina, as transferências do *PJJHD* são iguais para todas as famílias beneficiárias (41 dólares mensais em 2010), ao passo que as transferências do programa *Familias* podem variar conforme o número de filhos, sendo limitadas a 130 dólares mensais.

No total, entre 2008 e 2009, esses programas representaram um gasto social público de 0,21% a 0,56% do PIB: 0,39% do PIB para o *Bolsa Família*, 0,54% para o *PJJHD*, 0,38% para o argentino *Familias*, 0,21% para o *Chile Solidario* e 0,56% para o *PROGRESA-Oportunidades*. Comparando esses valores com o gasto social público total nesses países, o qual varia de 25% (Argentina e Brasil) a 13% do PIB (Chile e México), é muito marginal o impacto dos CCTPs sobre a despesa social, e a sua popularidade internacional é, portanto, muito desproporcional: representam uma forma de política social com abrangência massiva que não altera significativamente a estrutura do gasto social dos países.

Boa focalização e gestão

As avaliações desses programas indicaram que uma de suas principais características é a eficiência da sua “focalização” nas populações carentes. Um relatório amplamente divulgado pelo Banco Mundial salientou, por exemplo, que o *Bolsa Família* é um programa “extremamente bem focalizado” (Lindert *et al.*, 2007, p. 46), chamando a atenção, por exemplo, para o fato de que o quartil de mais baixa renda recebe 80% dos auxílios, e que 85% dos 20% pagos indevidamente (*the leakages*) vão para o quartil seguinte. O outro lado da má “focalização”, isto é, da proporção de famílias pobres que não recebem o *Bolsa Família*, só é tratado em quatro linhas (*ibid.*, p. 47). A caça aos “falsos pobres” domina as preocupações, embora seja dito que “nem todos os *leakages* se devem a fraude” (*ibid.*, nota 78), sendo as fraudes intencionais estimadas em 7% do total dos beneficiários (*ibid.*, p. 74).

A implantação de sistemas informatizados de cadastro dos beneficiários, os chamados Sistemas de Dados Sociais (SDS), desenvolvidos na maioria dos casos por meio de financiamento e apoio técnico do Banco Mundial, foi o que possibilitou tais resultados. Os SDS unificaram as bases de dados dos beneficiários geradas pelas administrações locais, de modo a manter um estrito controle sobre os beneficiários e a identificar aqueles que acumulam os repasses de diversos programas incompatíveis entre si. Em alguns casos, tal controle é uma condição imposta pelos IFIs para continuar recebendo empréstimos destinados ao financiamento desses programas. Neste particular, é emblemático o caso do Brasil, onde, em menos de dois anos, foi implantado o *Cadastro Único*, para identificar os destinatários potenciais do *Bolsa Família*. Esse cadastro é um argumento “técnico” utilizado por aqueles que hoje defendem a fusão do *Bolsa Família* com o salário mínimo legal (*Benefício de Prestação Continuada* – BPC), que garantiria a eliminação do acúmulo de benefícios^[125].

A popularidade dos CCTPs também se sustenta na seguinte característica: sua tendência, mais ou menos bem sucedida, a centralizar a gestão da informação sobre os beneficiários sociais, bem como sobre a atribuição dos benefícios. Em princípio, isso deve impedir o clientelismo na concessão dos benefícios e o repasse de recursos a “falsos pobres”. Existe, contudo, uma tendência à “presidencialização” dos CCTPs. Nas eleições, os programas são identificados aos Presidentes que os criaram e desenvolveram.

[125] Os principais obstáculos são de ordem política. Com efeito, o BPC (Benefício de Prestação Continuada) oferece aos idosos sem renda e aos portadores de deficiência benefícios (um salário mínimo por pessoa) muito maiores do que o *Bolsa Família*. Mas é difícil reformá-lo, pois a lei que o criou em 1993 tem *status* constitucional. No final de 2010, o custo do BPC representava 0,46% do PIB, atingindo 3,3 milhões de pessoas, contra 0,37% para o *Bolsa Família*, que atingia então 11 milhões de pessoas.

Redução da pobreza

Já nos primeiros anos, o Banco Mundial afirmou que os CCTPs ocasionaram a redução da pobreza observada na região a partir dos anos 2002 e 2003 (Banco Mundial, 2005). Está certo que a correlação se verifica. Porém, ainda resta determinar o sentido da causalidade: serão os programas o que explica a queda da pobreza, ou a melhoria da conjuntura econômica, que autorizou ao mesmo tempo o surgimento desses programas e a queda da pobreza?

As avaliações dos CCTPs disponíveis enfatizam o impacto imediato desses programas sobre a renda das famílias beneficiárias e sobre o seu consumo (Fiszbein e Schady, 2009). No entanto, outros estudos relativizam tais afirmações (Damon *et al.*, 2009). Um deles compara, no Brasil, no Chile e no México, o impacto das transferências monetárias sobre a distribuição de renda. Mostra que o trabalho é a principal fonte de renda das famílias (entre 73% e 86% da renda vem dele), ao passo que as transferências monetárias são a fonte menos expressiva (entre 0,01% e 0,55% da renda) em 2004. O estudo mostra ainda que o Índice de Gini sobre a desigualdade da renda diminuiu significativamente no Brasil e no México (menos 0,027 pontos) e pouquíssimo no Chile (menos 0,001 ponto) entre meados dos anos 1990 e o início dos anos 2000. Frisa ainda, neste particular, que a queda do Índice de Gini no Brasil e no México “se deve a vários outros motivos que não as transferências” (Soares *et al.*, 2007; ver também Medeiros *et al.*, 2008), embora esses programas respondam por um quinto a um quarto da redução das desigualdades no Brasil entre 1995 e 2004 (Soares, 2006).

No Brasil, desde o início dos anos 2000, foi evidenciado que os fatores macroeconômicos e demográficos explicam a maior parte da diminuição da pobreza e da pobreza extrema, e que os programas sociais redistributivos têm um impacto marginal na diminuição da pobreza “simples”, mas real no que diz respeito à pobreza “extrema” (Barros *et al.*, 2001). Tal relativização do impacto dos CCTPs foi reforçada no fim dos anos 2000, quando a queda da taxa de pobreza foi provocada em primeiro lugar pelo aumento do salário mínimo e do emprego formal (Lautier, 2011). E, embora os programas tenham como efeito diminuir as desigualdades de modo geral, essa diminuição foi mínima^[126].

[126] Segundo Rocha (2011), o impacto das transferências monetárias – das quais o *Bolsa Família* representa cerca de metade – sobre o Índice de Gini é de apenas 0,3%. Isso se deve principalmente ao baixo peso dessas transferências na renda total (1,7%). Contudo, esse papel de diminuição das desigualdades é mais sensível (mais ou menos o dobro) nas áreas rurais e no Nordeste.

Explica-se a popularidade dos CCTPs mais pelo contexto no qual foram aplicados do que por seu impacto direto sobre as desigualdades e a pobreza. A redução destas nas décadas de 1990 e 2000, relacionada a fatores macroeconômicos (com exceção do período de recessão econômica gerada pela crise asiática entre 1998 e 2002), propiciou sua legitimação e promoveu sua massificação e multiplicação.

“Capital humano” e condicionalidades

Situa-se o impacto inegável dos CCTPs em outra área: a dos compromissos e obrigações dos beneficiários quanto à utilização dos serviços sociais básicos. As transferências monetárias são condicionadas, diversamente conforme os países, à frequência regular das crianças à escola e aos postos da rede básica de saúde. A obrigação de consultas médicas também se estende às mulheres grávidas ou no período pós-parto. Em alguns países, como no Chile, existem ainda mais contrapartidas, e são ainda mais detalhadas: trabalhadores sociais lotados nas “agências de apoio à família” das prefeituras visitam periodicamente^[127] as famílias beneficiárias. A recusa de visita pelos beneficiários é motivo de exclusão do plano *Puente-Chile Solidario*. É elaborado um “plano de trabalho”, elencando “condições mínimas de qualidade de vida” (59 no início, 80 hoje)^[128], que o chefe de família se compromete por contrato a alcançar em dois anos. Os trabalhadores sociais não avaliam a realização das condições, mas sim os esforços envidados nesse sentido. As “condições”, ou pelo menos a avaliação da sua realização, são extremamente invasivas para a privacidade; algumas envolvem o acompanhamento das condições de higiene das famílias, da alimentação, dos gastos, das relações mãe/filho, marido/mulher etc.

O programa mexicano *Oportunidades* apresenta uma grande diferença em relação aos demais programas: a observância das contrapartidas atua como condicionalidade estrita para a manutenção dos beneficiários no programa e inclui – por exemplo, no que diz respeito às consultas médicas – não só as crianças e mulheres grávidas, mas todos os membros das famílias, os homens adultos, idosos etc.

Como mencionamos acima, o objetivo declarado é promover o acúmulo de capital humano entre os pobres (por intermédio das melhorias na educação, na saúde e na alimentação), que, supostamente, deve ajudá-los a sair do “círculo vicioso da pobreza” em até uma geração. Todos os programas afirmam que, se os pobres melhorarem

[127] Semanalmente, no início do programa. Depois a periodicidade vai diminuindo até uma visita trimestral no fim de um programa com dois anos de duração.

[128] Estas envolvem muitas áreas da vida: saúde, regularização de estado civil, educação, habitabilidade da casa, “qualidade” da vida familiar, busca ativa de emprego etc.

o desempenho nessas áreas, se adequarão melhor às exigências do mercado de trabalho e poderão até se tornar microempresários; mas ninguém conseguiu demonstrá-lo até agora. Isso não significa que esse discurso seja apenas retórica vazia. A participação nesses programas pode deflagrar, em curto/médio prazo, uma transformação de determinados comportamentos: adaptação a normas administrativas, aprendizado de regras sanitárias e alimentares etc. [129]. Em outras palavras, embora sejam muito hipotéticos os efeitos em termos de “capital humano” *stricto sensu* (isto é, o aumento da produtividade e da renda), são prováveis, contudo, algumas melhorias em termos de bem-estar.

Os CCTPs têm um impacto comprovado sobre a demanda, em alta, de serviços sociais e de consumo das famílias extremamente pobres, mas isso não se traduz automaticamente por uma melhora na oferta social pública, em termos de qualidade da educação, de aprendizado escolar, de aquisição pelas mães de conhecimentos nas áreas da saúde e da reprodução. Às vezes, como é o caso em algumas áreas rurais do México, pode ocorrer uma degradação qualitativa: salas de aula superlotadas, intermináveis filas de espera na porta dos centros de saúde (Valencia Lomelí, 2008).

Em síntese, a popularidade dos CCTPs está baseada em sua compatibilidade com as políticas de austeridade fiscal, em sua conformidade com modelos eficazes de gestão administrativa e pressupostos afirmados mas não comprovados, e até mesmo totalmente improváveis, no que tange a seu suposto impacto sobre a redução da pobreza e sobre o acúmulo de capitais humanos como mecanismos de autonomização econômica dos pobres. Três outras dimensões do impacto desses programas, que abordaremos agora rapidamente, são minimizados pela literatura.

1. Efeitos de exclusão

Apesar da massificação da cobertura dos CCTPs, muitos pobres não têm acesso a eles. O caso do PJJHD argentino é emblemático nesse sentido. Esse programa proclama sua “universalização” no intuito de “garantir renda mínima mensal a todas as famílias argentinas” (Governo Nacional da República Argentina, 2002). Apresenta-se mais como instaurador de um direito social do que como dispositivo assistencialista. Porém, muitas famílias ficaram excluídas: as dos desempregados sem filhos, as dos *dependentes* que não se cadastraram durante o breve período de cadastramento, as dos *dependentes*

[129] Embora este aspecto seja pouco estudado, como aponta Glassman *et al.* (2007), “as avaliações sobre o impacto dos CCTPs fornecem provas inequívocas do incentivo dos componentes financeiros ao aumento do uso dos serviços chaves por parte dos pobres, [mas] os estudos não dão suficiente atenção ao seu impacto sobre os comportamentos, as atitudes e tomadas de decisão dos núcleos familiares a respeito da saúde ou a forma como os fatores contribuem para gerar um impacto sobre os resultados” (p. 1).

recusados sem explicação, dos que perderam o emprego posteriormente ao encerramento das matrículas, bem como as famílias dos *trabajadores pobres* (Ceballos, 2009). Esses casos de exclusão são difíceis de quantificar (provavelmente algumas centenas de milhares). Não se aproveitou a implantação do programa Familias, que substituiu o PJJHD para os chamados beneficiários “inempregáveis”, para um recadastramento (só houve a transferência de beneficiários de um programa para outro), o que só prolonga as restrições de cobertura.

Um fenômeno parecido ocorreu no México: o programa Oportunidades focaliza as populações “de risco”, isto é, as famílias com filhos e idosos, e, com isso, exclui os adultos pobres sem encargos familiares. Por outro lado, o programa requer, para o seu funcionamento, que os municípios onde está implantado disponham de serviços de atenção básica à saúde e escolas, para que as condicionalidades possam ser observadas. Com isso, algumas comunidades rurais que não possuem tais serviços não podem aderir ao programa^[130]. Por fim, os mecanismos de extensão da cobertura do programa *Oportunidades*, baseados em uma técnica de mapeamento social que atua seletivamente, tendem a excluir, na zona urbana – onde a pobreza é mais difusa do que na área rural –, as famílias pobres e extremamente pobres que moram em bairros onde residem populações de classe média (Fiszbein e Schady, 2009).

Já no Brasil, a *universalidade restrita do Bolsa Família* é muito mais real do que em qualquer outro lugar: o programa cobre de fato, em todo o território nacional, as famílias com renda *per capita* mensal inferior a 80 dólares (valores de 2011), sendo este o único critério de seleção considerado. Pouquíssimos pobres das áreas “ricas” recebem o *Bolsa Família*. Isso não resulta de um fenômeno de exclusão, mas do fato de que, com a existência de 24 diferentes linhas de pobreza, conforme os estados e as zonas rurais/urbanas, um “pobre” de São Paulo, por exemplo, tem muitas chances de ficar acima do piso de 80 dólares^[131].

No outro extremo, o *Puente-Chile Solidario* é o mais restrito dos programas, cobrindo apenas a população considerada extremamente pobre, conforme critérios bastante variáveis no tempo: na primeira fase (entre 2002 e 2008), considerava a renda total das famílias (inclusive as diversas transferências monetárias a que faziam jus); mais tarde, a determinação dos beneficiários passou a se basear num cálculo complexo, que combina um amplo leque de variáveis envolvendo a vulnerabilidade das famílias (renda, mas também encargos sociais, composição da família, características da

[130] Essa “dupla penalidade” é um tanto paradoxal, se lembrarmos que o objetivo inicial do PROGRESA era a integração das áreas mais pobres e mais apartadas das políticas públicas.

[131] Isso tem como consequência o fato de o *Bolsa Família* ter um efeito real em matéria de diminuição das disparidades de renda regionais (Rocha, 2011).

moradia etc.). É muito grande a opacidade desses critérios de atribuição (salvo, talvez, para os especialistas em estatísticas do Ministério competente). De fato, o acesso ou não ao programa é, para os beneficiários, questão de sorte ou azar (Rojas, 2012).

2. Donas de casa

Os CCTPs se apoiam nas donas de casa, que recebem os recursos destinados às famílias. Trata-se de promover uma perspectiva de gênero em torno da ideia de empoderamento social (*social empowerment*) da mulher. Serem as destinatárias das transferências monetárias ajuda a ganhar autonomia, ao disporem de orçamento próprio. Reconhecendo a responsabilidade da mulher na administração das economias domésticas e seu pendor para dar preferência às necessidades dos filhos e às despesas de alimentação para a família (isto é, seu condicionamento cultural e histórico aos assuntos do *oikos*), os programas procuram, por meio das condicionalidades e contrapartidas, levá-las a atuar na transformação do funcionamento das economias familiares e na promoção da escolarização dos filhos e do seu acesso às redes de atenção básica à saúde. Com isso, as mulheres se tornam responsáveis pela observância das condicionalidades impostas às famílias. As mães, avós, tias ou sogras responsáveis pelas crianças são as agentes das transformações da racionalidade das decisões nas famílias pobres beneficiadas pelos CCTPs^[132]; são responsabilizadas pela observância das contrapartidas pelos membros da família e pela boa administração dos recursos.

Essa correspondência entre o papel atribuído à mulher, e a retórica e as modalidades práticas dessas políticas foi evidenciada e denunciada repetidas vezes (Molyneux, 2007). As mulheres, mais do que os homens, teriam capacidade para fazer cálculos racionais em termos de acumulação de capital humano. As famílias pobres, em especial as mães, poderiam assim colher os benefícios sociais e econômicos, em médio e longo prazo, de uma acumulação de capital humano pelos seus filhos, além de interiorizar uma racionalidade de investimento progressivo que superasse a imediatez da observância das condicionalidades. Mas a perspectiva de gênero desses programas requer muita cautela. Em vez de promover a emancipação feminina, por exemplo, ao facilitar o acesso da mulher ao mercado de trabalho, os CCTPs fortalecem seu papel de dona de casa^[133], às vezes de maneira explícita, como no caso dos programas argentinos *PJJHD-Famílias*, que consideram as mulheres pobres com três filhos como “inempregáveis” e as desobrigam de buscar emprego.

[132] É mesmo “a mulher”, na sua essência, e não apenas a mãe, que é revestida dessas qualidades intrínsecas.

[133] Há pouco tempo, a CEPAL denunciou, ela também, o fato de que os CCTPs “reforçam o papel de cuidadora da mulher” e “aumentam seu tempo de trabalho não remunerado” (CEPAL, 2013, pp. 62-63).

3. Falta de autonomização econômica

Os idealizadores dos programas enfrentam o problema da “porta de saída”: como fazer para que as famílias beneficiárias dos CCTPs não se tornem dependentes das transferências monetárias, mas se apoiem nelas para ativar mecanismos de autonomização econômica? A resposta deveria supostamente estar na sua integração no mercado de trabalho. Mas, paradoxalmente, tais programas não têm impacto algum no emprego nem na empregabilidade dos beneficiários, e os países que os implantam são caracterizados pela informalidade do trabalho, dificultando ainda mais a operação, pelos empregadores, de mecanismos em prol do emprego das pessoas menos competitivas (em termos de formação, em especial). Alguns programas, como o *Puente-Chile Solidario*, sem resolver a questão, limitam *a priori* a participação no programa pelo prazo de cinco anos, não prorrogáveis, independentemente dos resultados alcançados. Foram criados programas de microcréditos produtivos, mas eles só se destinam a uma parcela muito pequena dos beneficiários que saem “diplomados” do Chile Solidario, e os resultados são muito decepcionantes no que diz respeito à capacidade empreendedora dos pobres. Na outra ponta, o *Bolsa Família* não determina prazo limite *a priori* e a prorrogação não está vinculada à obtenção de emprego por parte dos membros das famílias (aliás, a maioria das famílias beneficiárias incluem pelo menos um adulto com trabalho remunerado), estando condicionada apenas ao teto de recursos de renda familiar *per capita*. Pouquíssimas famílias experimentam uma mobilidade socioeconômica que lhes permita superar o teto de recursos e sair do programa. O PROGRESA-*Oportunidades* mexicano não define prazo fixo para o programa, mas exclui as famílias cujos filhos alcançam a maioridade ou encerram a escolaridade. Na Argentina, os beneficiários do PJJHD deixam de receber o benefício quando o adulto chefe de família encontra um emprego; o mesmo não vale para o programa *Familias*, que define seus beneficiários pela sua “inempregabilidade”.

Portanto, esses programas não conseguem gerar processos contínuos de promoção econômica dos pobres, porque não transformam as condições estruturais que explicam a pobreza. No entanto, no Brasil, verifica-se que a regularidade das transferências e o prazo indeterminado permitem que as famílias tenham acesso a certas formas de crédito: o comércio enxerga nos beneficiários do *Bolsa Família* consumidores com uma capacidade real de endividamento. Por outro lado, a bancarização das transferências (na Argentina, no Brasil e no México, os pagamentos são feitos por meio de cartões bancários com *chip*) lhes proporciona documentos que atestam a regularidade da renda oriunda dos CCTPs, necessária para a obtenção de crédito ou para comprar a prazo. Não existem estudos relacionando o acesso ao crédito, de diversas naturezas, a uma melhora duradoura das condições econômicas

de pessoas pobres. Portanto, não podemos concluir que os CCTPs levem à autonomização econômica dos pobres, mas podemos pensar que acarretam, no máximo, uma melhora pontual de seu consumo, especificamente para determinados bens duráveis comprados a prestação.

A heterogeneidade dos programas

A caracterização sumária dos CCTPs de quatro países da América Latina, que acabamos de realizar acima, nos deixa perceber o quanto tais programas, apesar do rótulo comum, são heterogêneos, embora pareçam semelhantes nas grandes diretrizes. Cada programa define o seu público-alvo de um modo diferente, bem como seus critérios de seleção, o prazo de participação, os valores dos benefícios, a natureza das condicionalidades ou das contrapartidas, as “portas de saída”, a população abrangida e as modalidades de ampliação, os benefícios complementares etc. E cada um tem a sua dinâmica própria.

Dois tipos de fatores são subjacentes a essa diferenciação. De um lado, são muito diversificados os processos nacionais de construção e de transformação institucional, que explicam as instituições sociais em cada país e geram CCTPs heterogêneos. De outro lado, as conjunturas econômicas e sociais são diversas e têm abordagens diferentes. Conseqüentemente, cada país terá dispositivos sociais específicos.

Legado institucional

A inovação na área de política social não pode ser compreendida como um fenômeno que acaba com as instituições e com os dispositivos preexistentes. Cada país constrói seus programas de transferência monetária condicionada com base em um legado institucional diferente, e as características de cada programa têm estreita relação com esses legados.

No Brasil, o *Bolsa Família* resulta da federalização de programas focalizados de transferência monetária com alta condicionalidade, em especial no que tange à escolarização das crianças, desenvolvidos na década de 1990. Por outro lado, deveria ter sido também uma etapa na instauração do direito do cidadão a uma renda mínima^[134].

[134] Em 15 de dezembro de 2003, o Congresso Nacional brasileiro votou uma lei que instituiu a *Renda Básica de Cidadania* (promulgada em 8 de janeiro de 2004): todo cidadão brasileiro (ou residente estrangeiro há mais de cinco anos), qualquer que seja a sua condição socioeconômica, tem direito a uma renda “básica”. O Senador Suplicy, autor de vários projetos nesse sentido desde 1991, comemorou repetidas vezes o fato de o Brasil ser o primeiro país do mundo a instaurar tal “renda de cidadania”. O *Bolsa Família*, criado cinco meses antes, fora apresentado como uma etapa no desenvolvimento da *Renda Básica de Cidadania*. As referências a ela foram desaparecendo aos poucos.

Além disso, no fim de 1993, o Brasil criou uma renda não condicional (o BPC), indexada no salário mínimo legal, destinada aos idosos e aos portadores de deficiência que não fazem jus a um benefício contributivo da Previdência Social, complementando assim o alinhamento sobre o salário mínimo das aposentadorias não-contributivas dos trabalhadores rurais, decidido em 1991. A pobreza dos “velhos” se avizinha estatisticamente a zero, tirando-os do alcance dos CCTPs.

Outra consequência desse dispositivo institucional é o papel central desempenhado pelo salário mínimo. Ele determina o piso de acesso ao *Bolsa Família*, e também o valor das aposentadorias rurais e do BPC. Uma forte alta do salário mínimo (tal como ocorreu no segundo mandato do Presidente Lula) tem, além dos impactos sobre o mercado de trabalho, uma fortíssima incidência sobre o volume das transferências sociais.

Na Argentina, o PJJHD, criado em 2002, almejava atingir as famílias cujo chefe estivesse desempregado, no contexto da profunda crise econômica que explodiu em 2001 e se traduziu no excepcional aumento do desemprego e da pobreza. Esse programa substituiu, em uma escala mais ampla, os “planos de emprego” que se sucediam desde a volta da democracia, no governo Alfonsín, na segunda metade dos anos 1980, e ao longo dos dois governos de Menem (os planos *A trabajar*, “Ao trabalho”). Exemplo de continuidade desses planos: a distribuição dos empregos criados ocorre mediante o diálogo com os sindicatos e, no contexto das transformações ocorridas em 2001, os representantes dos *piqueteros* (os membros dos piquetes de greve) também participam da conversa. O PJJHD é o único, entre os CCTPs aqui comparados, a funcionar sob a batuta do Ministério do Trabalho.

O programa mexicano finca as raízes em dois programas mistos desenvolvidos já no fim dos anos 1980, o PRONASOL e o PROCAMPO, que atribuíam benefícios e auxílios-alimentação e monetários às comunidades rurais atingidas pela contrarreforma agrária do Presidente Salinas de Gortari. O cenário ficou bem mais complexo no início dos anos 1990: com a entrada do México no NAFTA, as suas pequena e média agricultura sofreram a poderosa concorrência das agriculturas do Canadá e dos Estados Unidos. A crise de 1994, que se estendeu por todo o país, foi muito profunda. O país também assistiu à emergência de uma rebelião armada nas regiões indígenas, as mais pobres, em especial no Chiapas, no início de 1994. Foi esse conjunto de acontecimentos que acarretou a criação do PROGRESA em 1997, destinado às famílias rurais pobres (e não às comunidades agrárias).

O programa *Puente-Chile Solidario*, apesar do baixíssimo valor do seu componente monetário e da rede de acompanhamento familiar que o implanta, por intermédio das Prefeituras, é considerado a “porta de entrada” para o “sistema de proteção

social” para os pobres. O cadastramento no programa dá às famílias acesso a outros subsídios e benefícios por diversos motivos, benefícios esses focados nos pobres e criados durante a ditadura militar para compensar os efeitos sociais das reformas estruturais e do desmantelamento do Estado social chileno. Os mais antigos datam do fim dos anos 1970: as pensões de assistência social para os idosos e para os deficientes físicos (chamadas de Pensões Assistenciais – PASIS – até 2008, e de Pensões Básicas Solidárias – PBS – mais tarde), a bolsa para o saneamento básico (acesso à água tratada e ao esgoto sanitário – SAP), a bolsa para as famílias com filhos (Subsídio Único Familiar – SUF). O programa coordena o acesso de seus beneficiários a uma oferta assistencial diversificada, porém muito restrita.

Cada país construiu, a partir de uma arquitetura institucional nacional e conforme as representações coletivas do social que prevalecem por causa da sua história, programas de CCTP diferentes. Na Argentina, são o registro do trabalho formal e o corporativismo do Estado que explicam as modalidades de funcionamento do PJJHD. No Brasil, o *Bolsa Família* pretende ser um projeto de cidadania social, baseado em uma renda complementar para as famílias, complementando uma série de outros benefícios monetários. No México, o plano *Oportunidades* mantém uma proposta de promoção alimentar, escolar e sanitária. E, no Chile, o *Chile Solidario* é entendido como o lugar da articulação de uma oferta subsidiária, almejando grupos específicos. As conjunturas e as opções feitas para enfrentá-las também explicam esses programas.

Conjunturas políticas e econômicas

O programa argentino não pode ser compreendido se não se levar em conta o contexto, em 2002, de recomposição dos apoios políticos, relacionado com as negociações internas sobre os orçamentos dos Estados, com a negociação da dívida externa como pano de fundo. A contenção social era um objetivo de primeira ordem e as IFIs incentivavam o governo a desenvolver um programa que evitasse as administrações estaduais, permitindo manter a fiscalização da despesa pública.

O Brasil implementou as primeiras experiências de CCTP na desvalorização do *Cruzeiro* (e na criação do *Real*) em 1994, pensadas como políticas de antecipação dos efeitos sociais esperados dessa desvalorização. Na época, as justificativas davam muita ênfase à questão do trabalho infantil e aos riscos de aumento desse trabalho, com a recessão econômica como pano de fundo. Daí por que o primeiro programa de CCTP brasileiro, o *Bolsa Escola*, deu o lugar central à assiduidade escolar das crianças, entre as suas condicionalidades.

No Chile, o contexto pós-crise asiática de 1998 e o aumento da pobreza extrema levaram o governo a rever sua estratégia de redução da pobreza e a criar um CCTP focalizado nos extremamente pobres. Inicialmente, o *Chile Solidario* deveria durar cinco anos, até 2007, o tempo julgado necessário para “erradicar a pobreza extrema”. O programa foi prorrogado por prazo indeterminado e serviu, durante a crise de 2008, para distribuir vales anuais aos 40% de famílias mais pobres do país, para ajudá-las a enfrentar a recessão econômica. Após o terremoto de 2010, o programa foi novamente utilizado. Da mesma forma, no México, o PROGRESA-*Oportunidades* criou novos benefícios, a partir de 2007, para enfrentar a alta mundial dos preços da energia e dos alimentos. Somaram-se aos benefícios existentes.

Apesar do selo comum de CCTP, esses programas são muito diferentes entre si, por causa dos legados institucionais e das conjunturas que enfrentam. Todos herdaram programas preexistentes, adaptados a contextos críticos específicos. A questão que se coloca então é a de saber como essa diversidade passou para segundo plano e como foi dado destaque a esse selo comum, associado à ideia de *best practices*.

A difusão de “modelos” internacionais

Por trás dessa análise do papel determinante do “campo imbricado da governança internacional” na implantação de um “tipo” de política social nos países em desenvolvimento existe o risco importante de perder de vista as dinâmicas nacionais. O que mostra a extrema heterogeneidade dos CCTPs analisados anteriormente é que o fato de se impor esse selo genérico para tentar dar conta de uma diversidade de experiências nacionais resulta antes de uma relação de forças e – pelo menos nos dois casos dados como “exemplares”, o PROGRESA e o *Bolsa Família* – de uma apropriação-imposição pelas IFIs do que de uma difusão espontânea que se deveria apenas às virtudes da exemplaridade. Fica então a dupla pergunta que evocaremos em conclusão a este artigo: será que os países adotaram um “modelo” de política social progressivamente reconhecido pelo selo de CCTP, ou será que o uso extensivo desse selo, para dar conta de experiências nacionais diversas, fundamentou sua capacidade de generalização e levou a “comunidade epistêmica” a chancelar com ele um conjunto heterogêneo de programas sociais?

Referenciais perdidos

O que mostram nossos estudos, antes de tudo, são profundas diferenças entre os programas, as quais se devem às suas trajetórias institucionais diferenciadas, bem como às dinâmicas conjunturais que lhes dão forma (Ceballos, 2012). Além disso, a pesquisa de campo desenvolvida nos quatro países aqui comparados evidencia a falta de

consenso entre os gestores de políticas públicas, tanto entre os altos funcionários da administração pública quanto entre os dos escalões intermediários.

Por diversos caminhos, o que uma política pública proclama ser, quanto aos referenciais ou aos metarrelatos, afasta-se consideravelmente do que ela se torna na prática e do significado que adquire para os servidores responsáveis pela sua execução. O uso amplo, até mesmo indiscriminado, do selo CCTP para qualificar um conjunto variável de programas sociais representa, bem mais do que um exercício descritivo e compreensivo de classificação, um esforço *a priori* para apresentar uma evolução conjunta e combinada em matéria de política social, na qual teriam se arrolado os países da América Latina e, extensivamente, os países em desenvolvimento. Entre as “ideias abstratas”, teorizadas e transformadas em relatos transferíveis de um país para outro, e os dispositivos concretos criados nos países, existe um abismo gerado pela falta de compartilhamento dos referenciais globais entre a sua produção transnacional e sua implementação nacional. Isso põe em dúvida própria capacidade do selo CCTP de dar unidade a tais experiências.

“Casos de sucesso” ou “best practices”

Cabe então a dúvida quanto à existência de um real consenso em torno dos CCTPs. Pode-se falar em consenso quando as modalidades de implementação dos programas diferem profundamente e, principalmente, quando os gestores da administração pública evidenciam a incapacidade dos programas em fundamentar propostas generalizáveis, até mesmo novos referenciais? A análise comparativa dos CCTPs na literatura tende a enfatizar determinados programas e a salientar entre as suas características aquelas que permitem exibir uma aparente homogeneidade e resultados positivos. Para tanto, essas análises deixam de lado, “latino-americanamente”, os seus aspectos críticos e sonégam comparações sobre as experiências consideradas como fracassos pelas normas divulgadas pelas “teorias convencionais”.

Esse é o caso, especificamente, do PJJHD argentino, visto como “má prática”, ao passo que os programas brasileiro, mexicano e chileno são apresentados no cenário transnacional como modelos a serem seguidos. Os programas são vistos como casos exemplares, na medida em que são capazes de fundamentar uma ação pública consistente com as normas da boa governança, nas quais são fulcrais a austeridade fiscal e a despolitização do social. O PJJHD se afasta dessas duas características basilares. Por um lado, esse programa representou, no seu lançamento, uma despesa social pública crescente e superou amplamente os patamares observados pelos demais planos (alcançou um gasto superior a 1,5% do PIB em 2003). Por outro lado, ele se tornou o eixo de um jogo político de recomposição dos vínculos do clientelismo

entre o governo federal e as organizações sindicais e as dos *piqueteros*. De modo que, na Argentina, esse CCTP é visto por importantes organizações de base, e por boa parte da opinião pública, como a reafirmação de uma politização do social, que serve para alimentar a “subjetividade política” dos pobres em vez de consolidar um imaginário despolitizado do social. As *best practices* representam um exercício público, até mesmo ideológico, usado para divulgar uma imagem de homogeneidade e de sucesso que não condiz com os debates nacionais sobre o social, os quais vão muito além das pretensões normativas das IFIs neste particular.

Conclusão

A multiplicação de CCTPs na América Latina demonstra o esforço de transferência de um modelo internacional de política social. O modo de implementar o social não pôde ser homogeneizado. No entanto, podemos enxergar aí uma tentativa de enquadrar um conjunto de programas, com histórias institucionais e dinâmicas políticas diversas, sob o mesmo selo sem dar conta das peculiaridades desses dispositivos. Embora sejam inegáveis alguns processos de difusão e de modelização no campo da *expertise*, os CCTPs e os conceitos técnicos e referenciais que veiculam estão longe de representar aquilo que estrutura e orienta os debates e as instituições da área social na América Latina. Por um lado, cada país desenvolve dispositivos de assistência social multiformes que atacam (ou pelo menos pretendem fazê-lo) problemas e conjunturas abordados de modos diferentes. Por outro, o social, pensado como espaço de um debate legítimo sobre a inclusão social, revela – tanto nas representações dos agentes dos programas estudados quanto nos debates nacionais – possuir uma extensão muito mais ampla e mais problemática do que os termos restritos utilizados pelos modelos de governança propostos pelas IFIs. Os CCTPs já se tornaram uma questão de vocabulário compartilhado, bem mais do que uma questão de modelos de ação pública. As IFIs não conduzem tanto assim a configuração da política social na América Latina, e tampouco são neutras. O campo de produção do social é um espaço de litígio que nenhum ator pode controlar ou determinar sozinho. Os países desenvolvem programas que, na versão proposta no cenário público internacional, aderem ao modelo do CCTP, mas que, nos fatos, são muito mais determinados por outros processos (as “arquiteturas” herdadas dos anos 1980 e 1990 e o clima político interno, além das tensões sociais que os governos devem enfrentar). Não há nisso qualquer “estratagemã” por parte dos governos nacionais que “fariam de conta” que estão observando as preconizações das instituições internacionais para implementar, na prática, outra política. Há apenas o fato de que o sonho de despolitização do social que parece mover os promotores dos CCTP é, justamente, apenas um sonho.

Bibliografia

BANCO MUNDIAL (2005), “Conditional Cash Transfers on Trial: A Debate on Conditional Cash Transfer Programs”, *Summary of Evidence*, Banco Mundial, Washington D.C.

BARBA, C. & E. VALENCIA LOMELÍ (2011), “Hipótesis no comprobadas y espejismos en las Transferencias Monetarias Condicionales” in Barba C., Cohen N. (dir.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social – Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, pp. 195-223, Buenos Aires.

BARROS, R., R. HENRIQUES & R. MENDOÇA (2001), “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”, *Texto para discussão* n° 800, IPEA, Rio de Janeiro.

CEBALLOS, M. (2009), « De la polyphonie autour des plans d’emploi en Argentina, Le cas du “Programme chefs et cheffes de foyer au chômage” » in BORGEAUD-GARCIANDA N., LAUTIER B., PEÑAFIEL R., TIZZIANI A., (dir.), *Penser le politique en América Latina. La récréation des espaces et des formes du politique*, Karthala, pp. 37-49, Paris.

CEBALLOS, M. (2012), *Le « détour du social » et les programmes de transferts monétaires conditionnés en América Latina : les cas de l’Argentina, du Brasil, du Chile et du México*, Tese de doutorado em sociologia, IEDES/Universidade Paris 1, outubro, Paris.

CEBALLOS, M. & B. LAUTIER (2007), « Les politiques de transfert conditionnel de revenu en América Latina : “ciblage large”, ou émergence d’un droit à l’assistance ? » in COUFFIGNAL G. (dir.), *América Latina 2007, Les surprises de la démocratie*, La Documentation française, Paris.

CEPAL (2013), *Informe Anual 2012 – Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*, CEPAL/OIG, Santiago.

DAMON, J., P.-Y. CUSSET, S. LEMOINE & L.-C. VIOSSAT (2009), « Politique sociales : dix innovations venues d’ailleurs, Études détaillées et réflexions sur leur transposition en France », *Politiques Sociales.net* [En ligne], dezembro, URL : <http://www.politiques-sociales.net/IMG/pdf/RapportFinal.pdf>

DEBONNEVILLE, J. & P. DIAZ (2011), « Innovation, diffusion et rôle des idées : une lecture internationale des Conditional Cash Transfers aux Philippines », palestra no Congresso da AFS, 5-8 de julho, Grenoble, França.

EL PAÍS (2003), « Ética global, Sermón de Köhler y respuesta social », Página 12, 29 de junho, pp. 12-13.

EL PAÍS (2002), « Un universal muy particular – Limitan inscripciones en el Plan Jefes de Hogar » Página 12, 12 de junho.

FISZBEIN, A. & N. SCHADY (2009), *Vue d'ensemble – Transferts monétaires conditionnels : réduire la pauvreté actuelle et future*, Banco Mundial, Washington D.C.

GLASSMAN, A., J. TODD J. & A. GAARDER (2007), "Incentivos basados en el desempeño para la salud: Programas de Transferencias Condicionadas en efectivo en América Latina y el Caribe", *Documentos de trabajo* n° 12, Center for Global Development, Washington D. C.

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2002), "Jefes de Hogar – Decreto 565/023", Buenos Aires.

IFPRI (2002), *Progres: rompiendo el ciclo de la pobreza*, IFPRI/INIA, Washington D. C.

LAUTIER, B. (2009), « Le consensus sur les politiques sociales en América Latina, négation de la démocratie ? », Palestra no colóquio da Associação francesa de ciência política, setembro, Grenoble, França.

LAUTIER, B. (2011), « Politiques de redistribution et de transferts sociaux » in QUENAN C., VELUT S. (dir.) – *Les enjeux du développement en América Latina : dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, éditions de l'AFD/Institut des Amériques (coleção. À savoir n° 4), pp. 250-288, Paris.

LAUTIER, B. (2012a), "O difícil percurso para a universalização da proteção social na América Latina", in COUTINHO J.-A., BATISTA-LOPES J. (dir.), *Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas*, éditions Xamã, pp. 43-66, São Paulo.

LAUTIER, B. (2012b), « La diversité des systèmes de protection sociale en América Latina : une proposition de méthode d'analyse des configurations de droits sociaux », *Revue de la régulation* [Online], n° 11, primeiro semestre, URL: <http://regulation.revues.org/9636>

LEVY, S. & E. RODRÍGUEZ (2005), *Sin herencia de pobreza – El programa Progres-Oportunidades en México*, editorial Planeta/BID, Mexico/Washington D. C.

LINDERT, K., A. LINDER A., J. HOBBS J. & B. DE LA BRIÈRE (2007), "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context", *Social Protection Discussion Paper* n° 0709, Banco Mundial, Washington D.C.

MEDEIROS, M., T. BRITTO & S. SOARES (2008), "Targeted Cash Transfer Programs in Brazil: BPC and the Bolsa Família", *Working Paper* n° 46, IPC/PNUD, Brasília.

MELO-BORGES E. & F. SARMENTO-SEIXAS (2006), "Redução da desigualdade: o impacto dos programas sociais de transferência de renda no país e em Goiás", *Cojuntura econômica goiana*, n° 8, pp. 11-18.

MOLYNEUX, M. (2007), *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, UNRISD, Genève.

NYE, J. (1990), "Soft Power", *Foreign Policy*, n° 80, pp. 153-171.

OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'Amérique Latine 2009*, OCDE, Paris.

ROCHA, S. (2011), « Transferts de revenu et pauvreté au Brésil », *Revue Tiers Monde*, n° 205, janeiro-março, p. 191-210.

ROJAS, C. (2012), « Applaudissez-vous, vous êtes des privilégiés ! Une analyse politique et morale de l'assistance contemporaine au Chile » in FASSIN D., EIDELMAN J.-S., *Économies morales contemporaine*, La Découverte, pp. 175-192, Paris.

SOARES, S. (2006), *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004*, IPEA, Brasília,
URL : http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1166.pdf

SOARES, S., R. GUERREIRO-OSÓRIO, F. VERAS-SOARES, M. MEDEIROS & E. ZEPEDA (2007), "Conditional Cash Transfer Programs in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality", *International Poverty Centre Working Paper*, n° 35, avril.

VALENCIA, LOMELI E. (2008), "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 475-499.

YANES, P. (2008), "La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: Oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica", *Communication au colloque "Encuentro Iberoamericano del Ingreso Ciudadano"*, 6-7 novembre 2008, Red Argentina de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires.

2.3.3. Meio ambiente e desenvolvimento

François Michel Le TOURNEAU e Sébastien VELUT

A perspectiva de um crescimento sustentável e equitativo nos impele a abordar o tema do meio ambiente na América Latina sob dois pontos de vista complementares. O primeiro é o de seu uso para subsidiar o crescimento econômico, ou seja, a exploração dos recursos naturais na sua diversidade, mas também nas suas fragilidades, bem como os impactos relacionados a essa exploração e ao modelo de desenvolvimento a ela atrelado. O segundo é o dos desafios sociais dos modos de exploração do meio ambiente, desde os conflitos para o acesso aos recursos naturais até as consequências das transformações ambientais para as populações, em termos de saúde, de riscos, até mesmo de justiça ambiental. Isso nos leva à temática das políticas ambientais e, mais amplamente, da politização dessas questões, abraçadas pelas sociedades latino-americanas.

Desde o início do século 20, o modelo de desenvolvimento econômico está alicerçado principalmente nas transformações dos recursos naturais, renováveis ou não, que levaram à ampliação das fronteiras da exploração, quer por meio do uso de novas tecnologias, quer pelo uso de novos espaços – inclusive marítimos. Essa é a mola mestra do crescimento econômico, que também acarreta maior consumo de bens materiais – logo, maior geração de resíduos – a transformação dos usos do solo – notadamente por meio da urbanização – e maior consumo de energia, geralmente fóssil.

Em face desse modelo, as formas de regulação do meio ambiente, que avançaram a partir da cúpula da Terra, a Rio-92, e os efetivos progressos na constituição de áreas de preservação não parecem ser suficientes para limitar os impactos ambientais das atividades humanas. Assim, embora tenha sido amplamente instituída, a governança do meio ambiente preconizada pelas instituições internacionais não proporciona necessariamente uma proteção eficaz dos meios naturais e das populações, em especial daquelas já socialmente vulneráveis. Apesar dos protestos, muitas vezes veementes, da sociedade civil organizada, os grandes projetos de exploração acabam por acontecer, às vezes com adequações insignificantes, até porque a atual desaceleração do crescimento relegou para segundo plano as preocupações ambientais.

Uma transformação ambiental recente

Um continente rico e diversificado, preservado durante um longo tempo

O subcontinente latino-americano possui um meio ambiente notável pela diversidade e riqueza biológicas, ilustrado pela presença de uma paleta quase completa de meios naturais, das planícies litorâneas com manguezais aos glaciares de alta montanha, passando pelos planaltos andinos e pela Floresta Amazônica. Os processos de adaptação das formações vegetais e da fauna a essa diversidade, bem como as flutuações relativas destas ao longo do Quaternário, proporcionaram à América Latina uma riqueza biológica sem igual no mundo inteiro. Sozinha, ela reúne seis dos 17 países megadiversos do mundo (Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela), segundo o programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA), e possui grande parte da diversidade biológica mundial. Na escala regional, várias áreas da América Latina apresentam ao mesmo tempo altas taxas de endemismo e um rápido desaparecimento das espécies, que lhes renderam a classificação de *hotspots* da biodiversidade pela ONG *Conservation International* [135]: cerrado e Mata Atlântica do Brasil, floresta temperada úmida do Chile e complexo Tumbes-Chocó-Magdalena (que abrange o Panamá, a Colômbia, o Equador e o Peru), na América do Sul; florestas de pinheiros e carvalhos do México e da Mesoamérica, na América Central. Por fim, o continente é rico em sítios extremamente emblemáticos da biodiversidade mundial, como as ilhas Galápagos (Equador).

Essa riqueza é patente na Amazônia, a qual sabemos possuir 20% das espécies de pássaros e de peixes registradas no mundo, mas não se restringe àquela imensa região. O México também é foco de biodiversidade e abriga o maior número de espécies de répteis do mundo, e é o segundo em quantidade de espécies de mamíferos. Além de sua biodiversidade e de sua riqueza em meios naturais, a América Latina é um continente estratégico para a água: representa cerca de um terço das águas continentais do mundo em apenas 14% das terras emersas.

Essa riqueza foi apenas tocada até a colonização europeia. Afora nos Andes e na América Central, as civilizações ameríndias pouco diminuíram a cobertura vegetal, ao contrário do modelo europeu, baseado no desmatamento e no cultivo de amplos espaços. Isso não significa que essas civilizações não tenham transformado o meio natural. Existem vestígios que apontam para ocupações em longo prazo em deter-

[135] Um *hotspot* é caracterizado pela grande diversidade de plantas endêmicas (acima de 1.500 espécies) e pela forte pressão humana (mais de 70% da área original desapareceu). Ver em <http://www.biodiversityhotspots.org>.

minados locais e para a existência ali de complexos sistemas de irrigação e de cultivos em terraços. Esses modos tradicionais de valorização do meio ambiente logravam muitas vezes respeitar esses delicados equilíbrios: aprimorados sistemas de cultivo e de irrigação em alta montanha, uso extrativista dos recursos florestais etc. Tidos como arcaicos por muito tempo, estão sendo hoje reconsiderados, pois sua menor rentabilidade em curto prazo pode se revelar muito melhor em médio ou longo prazo, pois propiciam maior perenidade das capacidades de produção da terra, além de maior estabilidade dos ecossistemas, em sentido amplo. Conhecê-los melhor ajuda a entender como aprimorar os métodos atuais de exploração.

Uma transformação acelerada desde a segunda metade do século 19

O meio natural da América Latina foi profundamente transformado a partir da colonização europeia. Em um primeiro momento, essas transformações se restringiram às regiões litorâneas ou ao entorno imediato das áreas habitadas ou exploradas. Consistiam na transformação da cobertura vegetal para instalar produções agrícolas em grande escala (em especial plantações de cana-de-açúcar, e depois de cacau) ou na destruição dos meios naturais ou de determinadas espécies provocada pela intensidade extrativista (o caso do pau-brasil, por exemplo).

A partir da segunda metade do século 19, as alterações se tornaram mais avassaladoras. Assumiram a forma de frentes agrícolas pioneiras que expandiram grandes monoculturas por áreas enormes: café no sul do Brasil, trigo na Argentina. Essas frentes se intensificaram no início do século 20, gerando grandes movimentos migratórios entre a Europa e a América Latina.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o movimento de transformação dos espaços naturais em territórios agrícolas produtivos acelerou-se ainda mais com o crescimento demográfico. Atingiu o interior do continente: o cerrado no Brasil central, a Amazônia, e também, mais recentemente, o norte da Argentina, o cerrado do sul da Bolívia, entre outros. O “desmatamento” – ou a mudança radical de cobertura vegetal – é, muitas vezes, a marca mais clara desse processo. É mais bem mapeado na Amazônia do que nas demais regiões, o que pode levar a subestimar o impacto nos outros meios naturais. O resultado, na atualidade, é que biomas inteiros foram perdidos ou reduzidos ao mínimo, como a Mata Atlântica no Brasil, ou ainda profundamente alterados, como os Pampas Argentinos.

Tabela 1 Evolução do uso do solo na América Latina (1990-2010)

	1990		2000		2010	
	Km ²	%	Km ²	%	Km ²	%
Área dedicada à agricultura	6 735 620	29,96	6 997 750	31,12	7 293 417	32,44
Pasto permanente	5 302 630	23,59	5 452 400	24,25	5 482 757	24,39
Florestas	10 424 620	46,37	9 930 530	44,17	9 446 662	42,02
Total	22 482 770	99,91	22 482 770	99,55	22 482 770	98,84

Fonte: FAOSTAT; o total das porcentagens é levemente inferior a 100 por conta dos arredondamentos e das áreas inutilizáveis.

Esse recuo das áreas de vegetação natural ocorre principalmente sob o efeito da pressão da agricultura, mas também em virtude da atividade madeireira, ilegal ou não, que muitas vezes privilegia a extração de espécies altamente lucrativas, acarretando uma degradação considerável das florestas mesmo com um volume extraído muito baixo.

O desmatamento, que é a evidência mais tangível da transformação dos meios naturais latino-americanos, parece estar marcando passo nos últimos cinco anos, especialmente na Amazônia e no México. Podemos enxergar aí o resultado do incremento da fiscalização pelos governos ou da divulgação de melhores práticas. Mas essa pausa também pode ser relacionada à crise econômica que abala o mundo desde 2008.

O reflorestamento observado no continente não compensa a extração. De fato, os ganhos florestais registrados em alguns países correspondem geralmente à expansão da silvicultura industrial, que aproveita espécies alóctones (eucaliptos ou pinheiros) de crescimento rápido para a fabricação de celulose ou de madeira de construção. É, por exemplo, o caso do Uruguai, onde o aumento das áreas de floresta está relacionado ao desenvolvimento das grandes usinas de celulose. As “florestas” ganhas não são senão imensos “campos de árvores” e não desempenham em nada as funções que se esperam dos meios florestais nos grandes equilíbrios ambientais.

Por outro lado, está ocorrendo um avanço da desertificação, ou seja, a degradação dos solos que leva à sua esterilização e ao desaparecimento da vegetação. O processo inteiro é relativamente mal documentado, apesar da existência de estudos nacionais.

As mais ameaçadas são, em prioridade, as terras das regiões semiáridas (Chaco, planaltos andinos e cerrados). Isso se deve ao cultivo sem cuidados especiais de solos inadequados ou pouco profundos, ou ainda expostos à erosão hídrica e eólica. Muitas vezes abandonados após as primeiras safras, pela baixa produtividade por causa da perda de fertilidade, esses solos são muito frágeis. Existem, em geral, incentivos ao reflorestamento, mas, como mencionamos, estes apoiam, na maioria dos casos, projetos de expansão de áreas de silvicultura, o que não é exatamente um avanço.

Uma importante perda de biodiversidade natural e cultivada

É forte a pressão humana sobre o patrimônio biológico. Algumas espécies simbólicas (condor, anta) estão ameaçadas. Segundo o PNUMA, em 2006, 26 espécies animais e vegetais haviam desaparecido por causa do desmatamento da Amazônia, e outras 64 ingressaram na lista de espécies ameaçadas. O desaparecimento é provocado pela perda do habitat, causada pelo desmatamento e pelo recuo das zonas úmidas litorâneas e continentais. A situação meridiana do continente faz dele uma via migratória norte-sul para os pássaros: o desaparecimento de áreas de descanso gera um grave problema de conservação.

Por outro lado, com a padronização dos cultivos e a seleção genética de espécies comerciais, pairam ameaças sobre a diversidade das plantas cultivadas. A América Latina é o foco originário de várias espécies muito difundidas, que desempenham um papel fundamental na alimentação mundial (milho, batata, feijão, tomate, quinoa, mandioca) e com isso constituem um reservatório capital de diversidade genética para essas espécies. No rio Negro, estudos mostram que se cultivam de 8 a 35 diferentes variedades de mandioca. No México, a pequena agricultura comunitária é o reservatório das variedades de milho.

A expansão dos circuitos alimentares comerciais faz concorrência aos cultivos locais, acarretando o empobrecimento ou até mesmo o desaparecimento dessa diversidade genética, embora institutos estejam trabalhando especificamente para garantir sua preservação. Contudo, alguns mecanismos específicos ou nichos de mercado ajudam a conter o fenômeno. Nos Andes, nota-se uma volta do cultivo da quinoa, graças à demanda específica dos países desenvolvidos por esse produto, promovendo a revalorização do patrimônio agrícola existente.

Fatores de degradação do meio ambiente

Um dos primeiros motivadores da degradação do meio ambiente na América Latina, como no resto do mundo, é o crescimento demográfico, tendo a população duplicado entre 1975 (300 milhões de habitantes) e 2010 (600 milhões de habitantes), e a urbanização. No mesmo período, a taxa de urbanização passou de 60% para 80%, ou seja, em valor absoluto, de cerca de 180 milhões para cerca de 465 milhões de habitantes nas cidades. Segundo as Nações Unidas, será de 500 milhões a população urbana na América Latina em 2015 (Nações Unidas, 2012).

Tal crescimento traduz-se mecanicamente pela necessidade de produzir mais para alimentar essa população – ou seja, uma pressão ainda maior sobre as terras – bem como pela expansão das cidades e pelo maior consumo de bens materiais. No entanto, as densidades médias são geralmente baixas com relação ao tamanho dos países, salvo exceções (Haiti, Guatemala). A América Latina dispõe de muitas reservas de terras, embora os principais fatores de transformação do meio ambiente devam ser atribuídos ao desenvolvimento de atividades exportadoras.

Expansão agrícola

O período contemporâneo destaca-se pela aceleração do processo de consumo de áreas naturais para fins de expansão da produção agrícola, em especial no Brasil e na Argentina. Essa expansão agrária não está relacionada apenas ao crescimento demográfico: o desafio não é mais a alimentação nacional, mas a produção comercial para o mercado mundial. Com isso, dá-se preferência às *flex crops*, cultivos de usos múltiplos que maximizam os ganhos em função das demandas do mercado. A soja, por exemplo, pode ser transformada em farelo para ração animal e em óleo, quer como alimento, quer como base para a fabricação do biodiesel, conforme sua cotação.

Brasil e Argentina estão entre os primeiros produtores e exportadores mundiais de soja e de produtos derivados (óleo e farelo). São também grandes produtores e exportadores de outros cereais, de carne bovina, de frutas cítricas etc. É avassalador o impacto dessas produções na mudança de uso das áreas naturais. Por exemplo, as áreas cultivadas com soja passaram de cerca de 22 milhões para mais de 40 milhões de hectares entre o início e o fim dos anos 2000 em toda a América Latina. As modalidades dessa valorização também geram fortes impactos, por se tratar geralmente de grandes ou médias propriedades altamente mecanizadas, que usam agrotóxicos em grande escala – em especial o glifosato (*round up*) – além de sementes transgênicas (OGM).

A América Latina possui dois dos três maiores usuários de sementes transgênicas do mundo: a Argentina (21 milhões de hectares cultivados) e o Brasil (15,8 milhões), ambos, contudo, muito atrás dos Estados Unidos (62,5 milhões). Tal extensão é fonte de muitos conflitos sociais em torno do acesso à terra, e observa-se um movimento de concentração, não mais nas mãos de grandes latifundiários, mas nas de empresas multinacionais (na maioria dos casos originárias da própria região), que se assemelha a um tipo de *land grabbing*. Independentemente desses investimentos, as dinâmicas demográficas e a vitalidade dos agricultores brasileiros os levam a transpor as fronteiras: a parte oriental do Paraguai está amplamente ocupada e explorada por fazendeiros brasileiros (os chamados "brasiguaios") que estendem suas propriedades, acarretando o desmatamento. Fenômenos semelhantes ocorrem no norte do Uruguai e na Bolívia, provocando, às vezes, reações violentas e xenofóbicas das populações locais e dos governos.

Frequentemente mencionado, por causa de sua relevância nas transações de *commodities* agrícolas, o Brasil está longe de ser um caso isolado. Assim, a estratégia chilena de exportações alimentares envolve uma alta tecnificação e o uso maciço de tratamentos químicos, além de fortes pressões sobre os recursos hídricos. No sul do país, a expansão da salmônica cultura provocou uma grave crise sanitária no ano de 2009. No Equador, a criação de camarão é responsável pela devastação do mangue no Golfo de Guayaquil, mas é o primeiro produto agrícola de exportação do país, à frente da banana.

Se a produção agropecuária é globalmente responsável pelas mudanças no uso dos solos e pela retração dos meios naturais, uma produção parece ter mais importância do que as demais: a da carne bovina. As áreas agrícolas da América do Sul continuam predominantemente dedicadas à criação extensiva de gado bovino, que, impulsionada pelo aumento da demanda, notadamente por parte da China, parece ser o estímulo de degradação ambiental mais poderoso e mais amplamente difundido. A abundância de grandes áreas e o temor de epidemias relacionadas às práticas mais intensivas de criação (como a doença da vaca louca na Europa) explica o diminuto uso da criação em confinamento no subcontinente. A rentabilidade dessas criações faz com que a América Latina produza, segundo a FAO, cerca de 23% da carne bovina do mundo, com 13% da área mundial.

Infraestruturas de transporte

Do ponto de vista da valorização econômica, as infraestruturas de transporte continuam insuficientes na América Latina, mas a construção de novos eixos gera problemas ambientais, quando afetam meios naturais frágeis e pouco povoados. A rodovia transamazônica, construída pelo Brasil no início dos anos 1970 para adentrar a Amazônia de leste a oeste é emblemática das grandes penetrantes que facilitaram a ocupação e provocaram uma grande onda de desmatamento.

Durante a década de 1980, as redes rodoviárias melhoraram, estradas foram pavimentadas, muitas vezes com financiamento dos grandes órgãos internacionais de fomento. Às vezes, tais órgãos enxergam aí uma oportunidade para começar a impor a observância de normas ambientais, como ocorreu com a rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364) no Brasil, cuja pavimentação foi financiada pelo Banco Mundial, em troca de avanços na proteção do meio ambiente e dos povos indígenas. A realização sistemática de estudos de impacto e a implementação de medidas de acompanhamento são hoje exigências das financiadoras internacionais para a realização de novas infraestruturas, embora isso não impeça conflitos.

A partir dos anos 1990, as estradas se tornaram instrumentos da integração continental. Desempenharam um papel fundamental no rápido desenvolvimento do comércio regional. A rodovia Pan-Americana, praticamente concluída, permite a travessia de norte a sul ao longo do litoral do Pacífico – com exceção de um trecho no istmo do Panamá.

Mapa 1 Áreas dos projetos da iniciativa IIRSA


Fonte: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA, 2010 (www.iirsa.org).

A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), lançada em 2000 em Brasília, visa articular os esforços nacionais e incentivar o desenvolvimento das infraestruturas. Dividida em dez áreas (ver mapa 1), ela se propôs a completar as ligações terrestres entre o Pacífico e o Atlântico por vários itinerários e foi encampada pela UNASUL e pelo BID, como projeto central.

Alguns dos projetos avançaram, em especial a pavimentação de estradas existentes e a melhoria dos pontos de passagem de fronteiras. Outros eixos, como o norte andino, ainda não saíram do papel, até porque, em 2010, os governos acordaram uma lista restrita de projetos prioritários. De qualquer modo, essas infraestruturas atravessam áreas ecologicamente sensíveis.

Na América Central, a iniciativa de integração “Puebla Panamá”, que vai do sul do México até o Canal do Panamá e reúne todos os pequenos países da América Central, levantou muitas oposições, por motivos tanto ecológicos quanto geopolíticos. Sucedeu-lhe o corredor ecológico mesoamericano, projeto transnacional que visa proteger o meio ambiente com a anuência das comunidades locais, porém sempre avançando no sentido da integração. Trata-se de um projeto que prioriza objetivos de conservação dos meios naturais, mas também almeja uma maior integração territorial entre o sul do México e o Panamá.

São diversos os impactos dessas infraestruturas de transporte sobre o meio ambiente. Envolvem primeiramente, é claro, perturbações diretas em milhares de quilômetros: fragmentação dos espaços ecológicos, alteração da hidrologia. Mas também geram consequências indiretas. De fato, a presença de estradas em áreas até então inacessíveis tende a promover a exploração maciça e não sustentável dos recursos naturais que ali se encontram, em especial a madeira. Provoca ainda ondas migratórias de camponeses em busca de terras, bem como de grandes latifundiários e de empresas de mineração.

Por fim, a construção de estradas reforça o modelo de transporte dominante na América Latina, onde o automóvel e o caminhão reinam quase absolutos. Essa opção tecnológica, decidida na década de 1950 sob a influência americana, tem um impacto ecológico sensível por causa das emissões de CO₂, bem como de poluentes diversos e de material particulado, que acarretam situações críticas do ponto de vista da saúde pública nas grandes metrópoles como São Paulo, Cidade do México ou Santiago do Chile. Considerando as longuíssimas distâncias do subcontinente, outras opções de transporte seriam mais eficientes, em especial a ferroviária.

No Brasil, está sendo estudada há vários anos a construção de uma ligação ferroviária de alta velocidade entre o Rio de Janeiro e São Paulo (o corredor aéreo mais frequentado do país). O projeto da Ferrovia Norte-Sul, que, grosso modo, duplicaria a estrada Belém-Brasília, também voltou à tona no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e vem sendo construído por trechos, embora a sua qualidade seja discutível. Por fim, foi criada uma nova empresa pública (Empresa de Planejamento e Logística – EPL) para coordenar os projetos de infraestruturas terrestres. Na

Argentina, a renovação das ferrovias de longa distância, exclusivas para o transporte de carga, é um tema recorrente, mas os projetos de trem de alta velocidade não prosperaram.

A construção de grandes hidrelétricas demanda grandes linhas de transmissão, cujos impactos podem não ser menos problemáticos, já que requerem a abertura de corredores que formam vias de penetração. O Brasil está construindo uma linha de transmissão que atravessa o rio Amazonas, para conectar as hidrelétricas da Amazônia ao sistema interligado, entre Manaus e Belém.

Sistemas de energia

Os sistemas de energia estão entre os fatores relevantes das transformações ambientais, não só pelos efeitos dos combustíveis fósseis sobre o clima, mas também pelos impactos diretos nas regiões de produção. O consumo de energia aumentou drasticamente na América Latina, em especial nos países emergentes, alicerçado principalmente no uso de recursos fósseis. A oferta de energia primária passou de 600 bilhões para 800 bilhões de toneladas equivalentes de petróleo entre 2000 e 2010.

Petróleo e gás são as principais fontes de energia, podendo representar até dois terços da energia primária, com consequências sobre as emissões de CO₂. A energia hidráulica tem um peso significativo no Brasil. As demais energias renováveis ainda têm pouca relevância, com exceção da contribuição dos combustíveis de origem agrícola para as necessidades brasileiras.

Sem querer elencar todos os fatores que explicam esse peso dos hidrocarbonetos, cabe salientar que é difícil diminuí-lo. Com exceção do Chile, das Guianas e do Uruguai, os países da América Latina são produtores de combustíveis fósseis, sendo que alguns (Brasil, Colômbia, Equador, Peru) descobriram expressivas reservas nos últimos anos. Com isso, não existem maiores entraves para o abastecimento. Já a produção nas reservas descobertas em áreas novas levanta muitos questionamentos, seja pela produção de petróleo na Amazônia (até então quase exclusivamente nos países andinos, mas poderia se desenvolver brutalmente no Brasil após o leilão de muitos blocos de prospecção em 2013), seja pelo desenvolvimento do *offshore* em águas profundas ao largo da costa brasileira. Mais recentemente, a descoberta de gás não convencional na Argentina alimenta o debate sobre a pertinência de sua exploração.

Outro vetor de crescimento da produção de petróleo, as taxas de motorização e o equipamento das famílias não param de crescer com o fortalecimento da classe média, esta proprietária de casa na periferia das cidades ou de um carro popular. As formas do crescimento urbano e os grandes programas habitacionais desconsideram esses efeitos induzidos.

Com isso, quaisquer que sejam os esforços envidados com relação a mudanças de padrão de abastecimento energético, permanece alta a dependência dos combustíveis líquidos. Por enquanto, apenas o Brasil, com o etanol, ofereceu uma resposta original, embora apenas parcial e criticável. A Argentina está tentando acompanhar com o desenvolvimento da produção de biodiesel a partir de óleos vegetais. Mas esses agrocombustíveis levantam duas grandes questões: quanto ao aporte energético como substitutos dos combustíveis fósseis e quanto às consequências socioambientais da sua produção. Na primeira, a produção de etanol a partir da cana-de-açúcar oferece um alto rendimento, sempre aprimorado pelos agricultores e industriais brasileiros. A transformação do óleo de soja em biodiesel apresenta menor interesse energético. Já as consequências ambientais do cultivo da cana-de-açúcar são mais problemáticas, e esforços foram envidados para diminuir seus impactos (por exemplo, com o aproveitamento dos subprodutos e a cogeração de calor e eletricidade com o bagaço).

Além disso, a construção de hidrelétricas ganhou novo impulso: projetos no rio Baker (Patagônia chilena), os projetos Condor Cliff (Patagônia argentina) e Garabi (no rio Uruguai), e três usinas, estas na Amazônia brasileira, na Colômbia e no Peru. Com capacidade instalada de 11.000MW, a hidrelétrica de Belo Monte, no Brasil, sobre o rio Xingu (um afluente importante do rio Amazonas), teria o porte da usina de Itaipu, ao sul do país. O projeto chamou muita atenção, mas vale frisar que é apenas um elemento, embora de grande vulto, de um vasto plano de desenvolvimento da hidroeletricidade a envolver toda a Amazônia, em especial o rio Tapajós, onde estão previstas não menos que seis usinas.

Ao lado desses grandes empreendimentos, ainda é muito modesto o desenvolvimento das energias renováveis não convencionais. Essa opção tecnológica pode parecer estranha, já que a taxa de insolação deixa algumas regiões latino-americanas em posição privilegiada para testar usinas solares. O potencial eólico tampouco é muito explorado, embora estejam aumentando os investimentos na área, especialmente no litoral brasileiro.

Uma economia mineradora em pleno desenvolvimento

As décadas de 1990-2000 registraram um avanço sem precedentes do setor da mineração nas economias da América Latina. Esse movimento está claramente relacionado à tendência mundial de aumento da demanda, devido, principalmente, ao crescimento da China e das indústrias elétricas e eletrônicas consumidoras de determinados metais como o cobre ou o lítio, dos quais a América Latina é grande produtora (48% da produção mundial de cobre e mais de 50% de lítio), além de possuir as maiores reservas do mundo.

A especificidade do subcontinente latino-americano nessa área é dupla. Em primeiro lugar, em razão da quantidade de recursos naturais disponíveis – mas também em virtude da estabilidade do ambiente institucional – a América Latina atraiu grande parte dos investimentos mundiais no setor. As estimativas variam entre 25% e 30% do total mundial, o que a coloca muito à frente das demais regiões do mundo. Em segundo lugar, a alta das cotações dos minerais extraídos conjuga-se aos novos investimentos e ao seu corolário, o aumento da produção. Isso valoriza automaticamente a participação do setor nas balanças comerciais.

O entusiasmo atual em torno dos recursos da mineração se verifica com a exploração do ouro. A cotação do ouro foi multiplicada por quatro entre 2006 e 2013, quebrando recordes. Conseqüentemente, está ocorrendo uma verdadeira corrida ao ouro em todo o continente, com a abertura de dezenas de milhares de pequenos garimpos, a maior parte clandestinos (na Colômbia, na Guiana francesa, no Peru, no Suriname etc.), mas também de grandes minas industrializadas.

Essa corrida aos recursos de mineração, amplamente incentivada pelos governos, acarreta profundas conseqüências para o meio ambiente. Primeiramente, as instalações clandestinas não respeitam regra alguma. A sua exigência de rentabilidade rápida as torna especialmente destrutivas para o seu entorno imediato. E embora a escala de produção seja pequena, algumas contaminações, como as provocadas pelo mercúrio usado no garimpo de ouro, podem poluir grandes bacias hidrográficas. Paralelamente, outros fenômenos são prejudiciais para a fauna e a flora, como a liberação de grandes quantidades de material sedimentar, que aumenta a turbidez das águas e altera brutalmente as condições de habitat.

Os grandes empreendimentos de mineração são cada vez mais minas a céu aberto, que provocam movimentação no solo e transformações paisagísticas muito mais brutais do que as minas subterrâneas. Recorre-se a tratamentos químicos para

separar os minerais em rochas de baixíssimo teor e, conseqüentemente, usam-se grandes quantidades de água e de produtos químicos que podem ser lançados no meio ambiente.

Tais conseqüências, reais ou temidas, geram muitos conflitos entre as comunidades locais – que querem preservar o meio ambiente do qual às vezes dependem – e as mineradoras. As iniciativas de mineração são hoje objeto de fortes mobilizações de oponentes.

Crescimento urbano

O crescimento urbano tem efeitos diretos sobre o meio ambiente: transformação dos usos do solo, produção de resíduos sólidos e de águas servidas, consumo de recursos naturais para o funcionamento das cidades. A degradação do meio ambiente urbano manifesta-se pela poluição atmosférica nas grandes metrópoles – devido ao aumento do trânsito de automóveis – pela contaminação das águas de superfície e dos solos provocada pela atividade das grandes indústrias, em especial químicas, e pela captação dos recursos pelas zonas urbanas (por exemplo, para o abastecimento de água) em territórios cada vez maiores em detrimento das zonas rurais próximas.

A Cidade do México se destaca pela degradação do ar e das águas, ultrapassando com frequência os limites críticos para a saúde humana. Em 2008, a taxa de ozônio superou os valores legais em mais de um dia a cada dois. Paralelamente, os lançamentos de águas servidas degradaram a bacia do rio Tula e os lagos do vale central e contaminaram os lençóis subterrâneos. Todos os corpos d'água urbanos sofrem os mesmos tipos de problemas, em graus diversos. Na Argentina, o Riachuelo, pequeno rio costeiro que cruza os bairros do sul de Buenos Aires, está gravemente poluído, com conseqüências negativas para a saúde das comunidades. Nem os vários programas de saneamento melhoraram a situação.

A exposição aos riscos de origem natural, tais como enchentes, erupções vulcânicas, terremotos e deslizamentos de terra, constitui um exemplo das conseqüências sociais da degradação do meio ambiente. A construção de habitações em ladeiras muito íngremes e instáveis piora os efeitos das chuvas e prenuncia desastres. Multiplicam-se os eventos dramáticos, causando várias centenas de mortes, como ocorre no Brasil, a cada estação das chuvas. Na Venezuela, na “tragédia de Vargas”, em 1999, as chuvas torrenciais provocaram rios de lama, arrancando casas construídas nas ladeiras e fazendo milhares de vítimas. Embora os riscos sísmicos não tenham origem antrópica, as questões da previsão, da prevenção e do aumento da resiliência, estas sim, estão relacionadas às sociedades.

A extensão dos problemas a serem tratados e a sua interconexão tornam os esforços dos governos locais, federais ou nacionais pouco eficientes, apesar da ajuda internacional que às vezes recebem. No Brasil, o programa de despoluição da baía da Guanabara, no Rio de Janeiro, é um fracasso retumbante.

Avanços da governança ambiental

O surgimento da temática ambiental na América Latina

O termo “meio ambiente” (*environnement*, em francês; *medio ambiente*, em espanhol) só se firmou há pouco tempo como categoria de análise científica, de organização política e de ação coletiva. Podemos considerar que, embora tenha se sedimentado paulatinamente ao longo da década de 1980, foi a partir de 1992 que se institucionalizou verdadeiramente, com a conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, no Rio de Janeiro.

O termo, agora amplamente divulgado, reúne em um mesmo conjunto fenômenos que eram considerados separadamente ou em categorias distintas, como por exemplo, as poluições de origem industrial ou urbana, a proteção das paisagens e das espécies da fauna e da flora, a qualidade das águas e do ar, o manejo dos recursos renováveis ou não, até mesmo a prevenção dos desastres de origem natural. Contudo, dentro desse conjunto, alguns temas chamaram mais atenção do que outros, como o desmatamento na Amazônia, ou ainda a degradação da qualidade das águas de plantas industriais. Em um segundo momento, a afirmação da temática das mudanças climáticas acrescentou mais uma dimensão à questão ambiental, ao introduzir uma abordagem explicitamente planetária e de longo prazo nos debates.

Essa história – e a confusão que dela resulta – é relativamente banal. Na América Latina, está inserida em um contexto específico, de sociedades pouco preocupadas com sustentabilidade em longo prazo, sociedades com mentalidade de “colonos” e de valorização rápida dos recursos, com desigualdades sociais como pano de fundo. Retomando a palavra cunhada pela geógrafa Martine Droulers, a América Latina é um continente “geófago”, onde muitas questões (sociais, ambientais) não são resolvidas, apenas são contornadas por meio do consumo do espaço.

Em segundo lugar, a afirmação ambiental coincidiu, em vários casos relevantes (Argentina, Brasil, Chile), com fases de transição democrática. O meio ambiente foi, portanto, um terreno privilegiado de recomposição da ação coletiva, com alta carga política. Esse cenário é menos atual, visto que as esquerdas que prevalecem na América Latina preferem hoje o discurso produtivista ao discurso ambiental, levando os seus detratores a chamá-las de “esquerdas marrons”.

Por fim, as questões ambientais latino-americanas possuem, na maioria dos casos, uma dimensão internacional, tanto pelos atores envolvidos – entre os quais várias ONGs e instituições internacionais – quanto pelo fato de que são os grandes acordos internacionais que estruturam amplamente os debates. A questão ambiental também está relacionada aos processos de integração, por exemplo, para o México, que desenvolve ações conjuntas com os Estados Unidos nessa área, bem como para os países da América do Sul que pretendem organizar uma governança ambiental coletiva. Essa necessidade de gerenciamento compartilhado é óbvia, já que os grandes biomas transpassam as fronteiras nacionais e o manejo eficiente dos meios naturais dos Andes, da bacia hidrográfica do Paraná, dos cerrados e da Amazônia requer necessariamente uma coordenação entre os países.

Uma temática incorporada pelos países

A legislação ambiental está em vias de constituição na América Latina. Vários países estão avançando para a institucionalização de ministérios ou secretarias do meio ambiente, com prerrogativas mais ou menos extensas. Dito isso, a temática nem sempre é tratada exaustivamente e a superposição das estruturas de governança (em especial no caso de entes federativos) não simplifica a gestão. Os estados de uma federação podem produzir legislação própria sobre o assunto e, quando são responsáveis pela aplicação de lei federal, nem sempre possuem os recursos necessários (além de serem mais vulneráveis à corrupção). No entanto, a descentralização das competências ambientais pode constituir um avanço, como no caso das agências de bacias hidrográficas, criadas no Brasil e reproduzidas aos poucos em outros países.

Além disso, os ministérios do meio ambiente são periodicamente acusados de serem entraves ao crescimento econômico quando bloqueiam projetos de investimento. O Brasil promoveu uma grande reforma no seu Ministério do Meio Ambiente para “dar fluidez à emissão de licenças ambientais”, isto é, na prática, para afrouxar a pressão que essa administração exercia nos grandes projetos de hidrelétricas da Amazônia. Muitas vezes esses ministérios não possuem todas as competências: com isso, parques nacionais podem continuar sob a administração de órgãos independentes.

Além disso, a maioria dos países implantou processos de estudos de impacto prévios à realização de grandes projetos. O processo pode ser mais ou menos complexo e exigente para o empreendedor. Mas esses estudos de impacto não parecem ser instrumentos suficientes para garantir a proteção do meio ambiente, em especial por conta da falta de instâncias capazes de avaliá-los e de zelar para que as medidas compensatórias que propõem sejam realmente implementadas. A temática das

mudanças climáticas também impulsionou avanços legislativos, especialmente no México, que votou em 2012 uma lei das mudanças climáticas. Porém, de modo geral, desde 2010, poucas novas iniciativas foram lançadas e mal se percebem os efeitos concretos das que foram implementadas.

Se, por um lado, a questão ambiental na América Latina hoje dispõe de instituições para avançar, por outro ela ainda é em grande parte sujeita à vontade flutuante dos governos quanto à fiscalização da aplicação das leis vigentes. Verifica-se, nos últimos anos, um nítido retrocesso político desse ponto de vista, com o engavetamento de projetos simbólicos ou, ao contrário, a aprovação forçada de alguns grandes projetos, como o da hidrelétrica de Belo Monte no Brasil, para o qual o governo não poupou esforços para conseguir finalmente a autorização de início das obras. A bem da verdade, a posição dos governos só reflete a das opiniões públicas, que parecem menos mobilizadas nesse campo do que durante a década de 1990.

Contudo, vale lembrar as inovações das quais a América Latina continua sendo capaz, em especial com novas iniciativas baseadas em acordos e não mais em coerção, as quais podem levar a normas ambientais mais rígidas ou a códigos de conduta setoriais. No Brasil, por exemplo, os produtores de soja chegaram a aceitar a moratória sobre a expansão das áreas cultivadas na Amazônia, prorrogada várias vezes e ainda vigente. Por sua vez, as distribuidoras de carne aceitaram um código de boa conduta que as obriga a fiscalizar com todo rigor as condições de produção de suas mercadorias. Essas duas iniciativas, sem dúvida, têm um peso importantíssimo na espetacular queda do desmatamento nos últimos cinco anos. Em ambos os casos, ONGs de renome foram associadas às discussões e solicitadas a avaliar os resultados.

A multiplicação das áreas de preservação, resultado mais tangível das políticas ambientais

Uma das políticas de proteção do meio ambiente que parece ter melhor prosperado na América Latina é a criação de áreas de preservação. A proporção destas duplicou entre 1990 e 2010, passando de 10% a 20% da área de todo o subcontinente.

Tal proteção à natureza *in situ* começou muito cedo na região, com o Parque Nacional dos Glaciares na Argentina (em torno da geleira de Perito Moreno), o lago Nahuel Huapi, ainda na Argentina (1903), e o Parque Nacional Tolhuaca no Chile (1907). Contudo, o movimento arrefeceu rapidamente e foi preciso esperar a década de 1990 e a conscientização provocada pela conferência Rio-92 (e as pressões das financiadoras internacionais) para que fosse retomado.

Inicialmente restritas às regiões pouco exploradas ou fronteiriças, as unidades de conservação espraiam-se hoje de modo a cobrir meios naturais mais variados. Tornaram-se também focos de atração para um turismo internacional em forte expansão, bem como redutos de resistência às mudanças de uso do solo.

Durante as últimas décadas, os países trataram de aumentar as áreas de preservação, abrangendo mais biomas. Essa expansão ocorre mais facilmente em regiões pouco habitadas, onde não há conflito com as expectativas das populações locais. De fato, as unidades de conservação aumentaram muito em toda a Amazônia e na Patagônia, com limites, contudo, quanto à efetividade dessa proteção. A criação de novas áreas de preservação sem aumento dos recursos efetivos leva à multiplicação dos “parques de papel”, que não têm qualquer efeito concreto.

Além disso, os estatutos dessas unidades de conservação são extremamente variados, embora os países latino-americanos declarem sua adesão à Convenção de Washington (1940), que estabelece as bases de uma tipologia das unidades de conservação. Com isso, a Argentina possui, por exemplo, unidades de conservação que dependem do governo nacional, das províncias ou dos municípios, já que cada província possui sua própria legislação de proteção do meio ambiente. Vários países reformularam a legislação de proteção à natureza, adotando (ou não) categorias internacionais. A maioria procurou instaurar sistemas nacionais de conservação consistentes, baseados em um leque diversificado de tipos de unidades de conservação, o que o Brasil realizou em 2000 com uma lei geral do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), tendo o México feito o mesmo já em 1998.

Na área da gestão, apresentam-se vários desafios. O primeiro é o das condições materiais, mas existe também a questão do relacionamento com as populações locais e indígenas, durante muito tempo excluídas dos processos de decisão e de gestão das unidades de conservação. Apesar dos discursos oficiais, as administrações dos parques nacionais ainda resistem ao diálogo e se contentam com aberturas limitadas. As comunidades locais, por sua vez, nem sempre aderem aos objetivos de conservação da natureza. Com isso, os territórios atribuídos aos indígenas, via de regra assemelhados a unidades de conservação, podem parecer ambíguos, já que têm como objetivo-mor a proteção de grupos étnicos, e não a proteção do meio ambiente.

Estão sendo testadas soluções institucionais inovadoras, com resultados variados. É, por exemplo, o caso das reservas de biosfera, que oferecem instrumentos complementares às unidades de conservação existentes, ao tentar enraizar a ideia de mosaicos de áreas com funções diversificadas. De modo geral, dá-se preferência hoje às unidades de conservação que possibilitam um “uso sustentável” dos recursos,

em detrimento das unidades de conservação integral, cuja aceitação pelas sociedades locais é muito mais difícil. Nesse sentido, as novas unidades são áreas de experimentação para atividades agrícolas de baixo impacto ambiental, para o turismo alternativo ou para a valorização dos patrimônios.

A criação e a gestão de unidades de conservação também são focos de cooperação entre países, como ocorre na Amazônia, onde se começa a construir uma visão de conjunto amplo para essas áreas. Mais localmente, parques e corredores ecológicos transfronteiriços estão nascendo, como, por exemplo, o “corredor do *Huemul*” entre a Argentina e o Chile ou a Cordilheira do Condor entre o Peru e o Equador. Além deles, há o corredor mesoamericano apoiado pelo PNUMA há quase 20 anos.

Meio ambiente e sociedade

As sociedades latino-americanas ficaram mais sensíveis às questões ambientais nas décadas de 1980-1990. Sem dúvida, isso está relacionado com o fortalecimento do papel social e político da classe média urbana, em especial na Argentina, no Brasil, no Chile e, em menor medida, no México. A criação da Agenda 21 (Cúpula da Terra – Rio-92) e de seus desdobramentos locais forneceu a oportunidade para reforçar essa conscientização. O meio ambiente foi introduzido na educação. Nasceu no Brasil uma corrente de reflexão chamada de “socioambiental”, associando a preservação dos meios naturais e dos modos de vida tradicionais, em especial indígenas.

No entanto, a ecologia ainda não encontrou seu espaço no cenário político. Diferentes forças políticas inovadoras, como o Partido Verde da Colômbia, assumem preferencialmente as ideias da ecologia, mas estes, muitas vezes, dão mais destaque a temáticas conexas, como a renovação da cidadania, do que às questões propriamente ambientais. Os partidos de governo, por sua vez, e via de regra, não incorporaram a agenda ambiental a seu pensamento político. Permanecem ligados a *lobbies* ou a elites oriundas do agronegócio, da indústria pesada ou da indústria de energia, que defendem posições muito conservadoras. A guinada à esquerda de vários países no início dos anos 2000 não alterou o jogo, para espanto dos ecologistas. Pelo contrário, até contribuiu para recolocar no centro do cenário político a agenda “desenvolvimentista” dos anos 1970, uma espécie de retrocesso com relação à evolução registrada na década de 1990.

A conferência Rio+20 foi um momento muito revelador dessa inflexão. Muito menos na ponta do que em outras conferências da ONU (em especial a Conferência de Copenhague sobre o clima), os países latino-americanos, com o Brasil à frente, privilegiaram o tema da economia verde, que permite continuar avançando com

uma agenda de desenvolvimento associada estreitamente à questão da redução da pobreza, esta no cerne das preocupações clássicas da esquerda no poder. Nesse discurso, como no discurso econômico clássico, o meio ambiente não é um valor em si, e é considerado apenas pelo prisma de sua utilidade para as sociedades.

No entanto, a temática ambiental, maciçamente divulgada pela mídia, é um motivo de preocupação e de mobilização para as classes médias urbanas. Mas, diferentemente dos anos 1990, quando era forte a mobilização em torno das evoluções nacionais, percebe-se hoje a progressão do comportamento chamado de “NIMB”^[136]: a mobilização tende a ser forte em torno de projetos locais e muito mais difusa, até mesmo inexistente, em torno de projetos mais longínquos. Além disso, as populações pobres, embora sejam as mais afetadas pelos problemas ambientais, têm dificuldades nessa área, como em outras, para serem ouvidas sobre a melhora de sua situação, por não disporem, geralmente, de contatos políticos eficazes. Além disso, nem sempre colocam o meio ambiente no centro de suas lutas.

O crescimento da temática ambiental durante a década de 1990 foi acompanhado pela expansão de uma galáxia de ONGs focadas nessa questão (uma miríade de ONGs locais, mas também um número mais restrito de grandes ONGs internacionais bem implantadas em todo o continente, especificamente a *Conservation International*, a *The Nature Conservancy*, o *Greenpeace* e a *WWF*). Capazes de adquirir grandes extensões de terras e de captar recursos consideráveis, de fazer o papel de *broker* entre as partes em causa, ou de fiscal de determinados acordos, essas ONGs continuam exercendo uma forte influência nos territórios onde estão presentes, bem como nos debates nacionais sobre a preservação do meio ambiente, embora tendam a enfatizar as questões relacionadas com a conservação de recursos biológicos naturais e com a preservação dos modos de vida tradicionais, em vez dos problemas ambientais mais imediatos que castigam as populações urbanas da América Latina. Sua audiência e capacidade de mobilização parecem, no entanto, menores do que dez anos atrás. De certa maneira, pode-se considerar que se banalizaram.

Contudo, um aspecto poderia alterar novamente o jogo. Como consequência da conferência Rio+20, 12 países da América Latina (entre os quais o Brasil e o México) se comprometeram a implantar o “princípio 10” da conferência Rio-92, chamado de

[136] Acrônimo da expressão “*not in my backyard*” (não no meu quintal), que foca o comportamento daqueles que se mobilizam em torno de questões ambientais que os envolvem diretamente (geralmente, para recusar a construção de novas infraestruturas rodoviárias, energéticas, aeroportuárias etc.) e ao mesmo tempo apoiam o mesmo tipo de projeto quando deve ser implantando numa área que não lhes diz respeito. Daí a expressão: “Aceito, sim, o aeroporto, a estrada, o trem etc, mas não no meu quintal”.

“democracia ambiental”, que prevê que os cidadãos sejam consultados sobre projetos que têm impactos sobre o meio ambiente. Uma conferência foi organizada em abril de 2013 em Guadalajara (México), reunindo os 12 países mais à frente nessa questão, para propor um plano de ação em dois anos a fim de que esse princípio se torne realidade. Para tanto, uma das condicionantes é a melhoria na informação ao público sobre os projetos em andamento ou previstos, o que poderia não só reativar a mobilização das sociedades nesse quesito, mas também dar um novo brilho às ONGs engajadas nesse campo.

Desafios para o futuro

Um subcontinente vulnerável às mudanças climáticas

A América Latina não tem uma contribuição muito alta nas emissões de GEE, comparada com os países do norte, mas sua participação está crescendo por causa do aumento do consumo energético. São modestas as emissões por habitante: três toneladas Eq-CO₂ por habitante em 2004, contra sete toneladas na França. As mudanças de uso dos solos têm um peso especial nas emissões latino-americanas, muito à frente dos demais setores no subcontinente. Já os perfis por país são muito diferenciados, por exemplo, entre a Argentina, que tem perfil de país industrializado, o Chile, com perfil de economia de serviços, e o Brasil ou o México, onde a agricultura, em sentido amplo (considerando não só as emissões diretamente vinculadas à sua produção, mas também aquelas relacionadas com as mudanças de uso dos solos), desempenha um papel determinante nas emissões. Contudo, faltam estatísticas recentes contemplando todas as fontes de emissão e todos os países da região. É provável que a forte diminuição do desmatamento na Amazônia altere consideravelmente o cenário nas próximas atualizações.

Os países latino-americanos evoluíram muito quando se trata da questão climática. De modo geral, antes da Conferência de Copenhague em 2009, a maioria deles se recusava a se comprometer sobre metas de redução de suas emissões, invocando quer o direito de se desenvolver, reivindicado pela maioria dos países do sul, quer, no caso do Brasil, um dogma diplomático que considerava esse tipo de compromisso internacional uma afronta à soberania nacional^[137].

[137] Na medida em que as emissões de GEE do Brasil são principalmente relacionadas com o desmatamento, aceitar as metas de redução seria o mesmo que aceitar uma política de preservação estrita na Amazônia, o que o Brasil recusava, por julgar que isso contrariava sua soberania sobre essa área.

A situação é bastante diferente hoje. É verdade que a maioria dos países adere e defende a linha dita de “responsabilidades comuns porém diferenciadas”, que lhes possibilita reivindicar obrigações diferentes dos países desenvolvidos. No entanto, cada vez mais Estados da América Latina aceitam assumir compromissos de redução de suas emissões de GEE. É o caso do Brasil, do Chile e do México, entre outros.

Essas posições voluntaristas têm cunho estratégico. Primeiro, visam melhorar a imagem geral dos países em questão, muitas vezes censurados pela degradação de seu meio ambiente. Ao demonstrar boa vontade nesse campo, esperam conseguir acesso aos recursos disponibilizados para apoiar a transição em direção a economias de baixo carbono e tornar-se preferenciais no âmbito dos mecanismos REDD+ criados em Cancun. Estes visam valorizar o desmatamento evitado. Considerando, por exemplo, o porte da redução do desmatamento na Amazônia, são bilhões de dólares que o Brasil espera conseguir no futuro com esses projetos. Alias, já criou o Fundo Amazônia para atrair financiadores, tendo a Noruega prometido em 2009 1 bilhão de dólares.

Contudo, os limites desses projetos ficam claros com o fracasso da Iniciativa Yasuni no Equador. Em 2007, o país ofereceu vedar a exploração de reservas petrolíferas, para preservar a floresta amazônica, se financiadoras voluntárias aportassem metade do que ganharia com a venda desse petróleo, isto é, 3,6 bilhões de dólares. No verão de 2013, depois de conseguir apenas 13 milhões, o governo Corrêa desistiu do projeto. Apenas presumir a generosidade internacional não pode servir de política ambiental em longo prazo.

Por sua vez, a Costa Rica tem fama de país à frente nesse campo, graças à criação há mais de dez anos de um mecanismo de pagamento por serviços ambientais, financiado por tributos locais (lembrando que a Costa Rica propôs em meados da década de 1990 uma iniciativa dos países de floresta tropical próxima da atual proposta do dispositivo REDD, abandonada por causa da oposição do Brasil). Apesar de alguns efeitos perversos (concentração da renda entre os grandes proprietários), o sistema ajudou a manter a cobertura florestal do país.

Paralelamente, também é na América Latina que a contestação dos mecanismos internacionais adotados sobre a questão climática tem suas raízes. Considerando que estes não dão atenção suficiente às opiniões públicas e aos países pobres em geral, o presidente boliviano Evo Morales promoveu uma contracúpula em Cochabamba em 2010. Ela produziu um apelo aos países ricos para diminuir drasticamente as suas emissões, sugerindo que um tribunal internacional fosse responsável por processar os governantes que não respeitassem os compromissos de redução. Essa cúpula procurou, principalmente, divulgar o conceito de “dívida ambiental” dos países ricos,

que compensaria a dívida monetária dos países pobres e deveria ser reembolsada na forma de apoio às comunidades locais. Essa reivindicação integra obviamente o marco mais amplo de sua ferrenha oposição aos Estados Unidos e de sua contestação da economia global.

Mas, embora vários países da América Latina tenham acordado propostas fortes durante as cúpulas de Copenhague e de Cancun, a posição do continente latino-americano é muito mais contida hoje. A maioria dos Estados está mais preocupada com o desenvolvimento econômico do que com o meio ambiente e lança mão do conceito de crescimento verde e inclusivo, plebiscitado durante a Rio+20, para implementar políticas clássicas de desenvolvimento acrescentando um simples componente ambiental.

Enquanto têm dificuldades em estabelecer sua posição nas negociações, os países da América Latina já vivenciam as consequências das mudanças climáticas. Destacam-se, em especial, o derretimento das geleiras tropicais andinas, que perturba os fluxos da jusante, diminuindo as quantidades de água disponíveis para a agricultura^[138]. O evento já está alterando as vazões dos rios andinos que irrigam os cultivos das comunidades das montanhas. Registram-se também variações nas precipitações, com possíveis consequências para as produções agrícolas. Já é sensível a alteração da pluviometria nos pampas, com um deslocamento das isoietas para oeste, aumentando a produtividade, facilitando a expansão da soja, mas também provocando mais enchentes. Inversamente, na Amazônia, os anos de 2005 e de 2010 foram excepcionalmente secos, ao passo que 2009 registrou uma enchente do rio Solimões, superando o recorde registrado em 1950 em Manaus. Segundo as projeções, a variabilidade das precipitações deveria aumentar, com consequências para as culturas em todo o continente. Alguns cenários convergem com respeito à diminuição das precipitações na Amazônia, com consequências para a vegetação, podendo acarretar uma diminuição da pluviometria mais ao sul. De fato, os fluxos de umidade oriundos da Amazônia circulam rumo ao sul e são provavelmente responsáveis por parte das precipitações que regam desde o cerrado central do Brasil até os pampas. Outra faceta do aumento da variabilidade climática será, sem dúvida, o aumento da frequência e da violência das tempestades tropicais ou dos furacões. As regiões litorâneas e as ilhas estarão em primeira linha e deverão enfrentar a repetição das catastróficas enchentes (ver Acapulco no verão de 2013), especialmente nas áreas baixas onde esses eventos serão potencializados pela alta do nível dos mares.

[138] Essa evolução está bem documentada por várias equipes de pesquisa (especialmente pelo programa IRD Great Ice).

Águas marinhas e continentais

Os recursos hídricos são um dos diferenciais de grande parte da América Latina, onde são abundantes as precipitações e onde estão situados muitos rios entre os maiores do mundo. Estes representam recursos consideráveis. Até o momento seu funcionamento natural está sendo perturbado de maneira desigual. Enquanto a América Latina possui algumas das maiores hidrelétricas do planeta e poderia construir outras para suprir suas necessidades energéticas, grandes rios como o Amazonas, o Orenoco e o Paraná ainda são pouco aproveitados. Portanto, esses rios representam ao mesmo tempo um enorme potencial para a navegação e para a geração de energia, além de um desafio ecológico da maior relevância.

O regime jurídico das águas, as modalidades de partilha e de distribuição dos recursos disponíveis e a qualidade das águas servidas e lançadas estão no cerne dos debates sobre o meio ambiente, especialmente nas regiões semiáridas. Além do problema do acesso à água nas grandes cidades, existe a questão da melhor distribuição das águas entre diferentes usos concorrentes. Para respondê-la, o Chile implantou, já na década de 1980, mecanismos de privatização e de venda dos direitos sobre a água, de modo que a água fosse direcionada para a atividade que oferecesse a remuneração mais elevada. Essa lógica, cuja implementação revelou-se complexa, pelas dificuldades práticas de medição e controle, foi duramente criticada por fragilizar as populações tradicionais e os pequenos produtores incapazes de pagar pela água e menos bem assessorados juridicamente. Contudo, segundo alguns especialistas, esse modelo chileno de regulação por meio da instauração de um mercado da água está ganhando espaço em toda a América Latina.

Os conflitos em torno do acesso à água estão cada vez mais acirrados e levam a posicionamentos políticos com base na Resolução das Nações Unidas reconhecendo o direito à água como um direito fundamental (2010), tendo a Bolívia desempenhado papel ativo nesse quesito. Os países reafirmam hoje o princípio do direito à água e estão revisando os instrumentos jurídicos de gestão dos direitos. Contudo, os problemas não estão de todo solucionados, pois não param de aumentar as pressões sobre os recursos. Estas obrigam a transferências transfronteiriças de água (entre a Bolívia e o Chile), mas também impulsionam um novo interesse pelas reservas subterrâneas, como o grande aquífero Guarani, localizado na fronteira entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

A questão das águas marinhas também merece ser mencionada. Ainda no Brasil, o governo chama de “Amazônia Azul” a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) ao longo de seu litoral^[139], chamando a atenção sobre a importância desse espaço marinho, que cobre uma área equivalente à da Floresta Amazônica do Brasil, isto é, cerca de 3,5 milhões de km². Essa imensa extensão é um ecossistema ainda pouco aproveitado, em especial pela pesca, e representa ao mesmo tempo um desafio ambiental da maior relevância, já que é em alto mar que o Brasil pretende explorar os campos de petróleo que farão dele um dos grandes produtores mundiais. Os acontecimentos do Golfo do México em 2010 demonstram o porte desse desafio. Na fachada do Pacífico, o Chile e o Peru encontram-se em frente a uma das regiões marinhas de maior produtividade biológica do planeta, relacionada à corrente de Humboldt: menos de 1% da área oceânica fornece 10% da pesca mundial, em toneladas. A região do Atlântico Sul também é uma grande zona de pesca industrial. Em todos os casos, surgem problemas de regulação das capturas e de concorrência entre a pesca artesanal e a industrial. O Mar do Caribe, por fim, inteiramente coberto pelas ZEEs dos países limítrofes – entre os quais os Estados Unidos – é especialmente afetado pelas atividades humanas: turismo, pesca e exploração petrolífera, sem esquecer a poluição provocada pela explosão da plataforma *Deepwater Horizon*, em 2010.

Conflitos ambientais

Os conflitos socioambientais surgem como uma nova manifestação das expectativas das sociedades latino-americanas para a preservação de seu ambiente de vida, mas também como revelação do grau de incerteza quanto aos impactos reais dos grandes projetos. Tais tensões são significativas das mudanças de atitude e da dificuldade dos governos em atender a essas demandas sociais. Trata-se também de conflitos mobilizadores que extrapolam as fronteiras políticas usuais e recorrem à mobilização internacional.

Por exemplo, instalou-se um conflito, a partir de 2003, entre a Argentina e o Uruguai, a respeito de usinas de celulose construídas no rio Uruguai, na cidade de Fray Bentos. É um empreendimento importante para o crescimento econômico deste país: as plantações de árvores foram incentivadas durante muitos anos para fornecer matéria-prima às fábricas. Os protestos são procedentes da cidade argentina de Gualaguaychu, que fica em frente às duas usinas de Fray Bentos, cujos habitantes denunciam os riscos de contaminação do rio. A Empresa Nacional de Celulosas de España (ENCIA)

[139] Ver o relatório do Ministério da Marinha: <http://www.mar.mil.br/dhn/dhn/amazoniazul.pdf>

e a Botnia (Finlândia) garantem que elas foram construídas segundo as normas mais rígidas para eliminar qualquer risco.

Sem entrar nos detalhes dos acontecimentos, trata-se aqui de um conflito ambiental local que se transformou rapidamente em uma contenda internacional, opondo dois países até então muito próximos. As relações entre a Argentina e o Uruguai ficaram estremecidas, e resterão provavelmente por longo tempo ainda. Isso enfraqueceu o Mercosul e acelerou a aproximação entre o Uruguai e os Estados Unidos.

Sem dúvida, esse é um caso extremo, no qual a ação diplomática não logrou o consenso, cada parte se fincando ainda mais no seu posicionamento. Mas tampouco é um caso isolado: o projeto de mineração de Pascua Lama, na fronteira entre a Argentina e o Chile, provocou forte oposição internacional. No entanto, os governos dos dois países o viam com bons olhos. Os grandes projetos peruanos de mineração também acirraram as oposições entre comunidades locais e grandes corporações. No Brasil, são as grandes hidrelétricas as vilãs. No âmbito do NAFTA, um protocolo específico sobre meio ambiente complementa os acordos comerciais, mas ele não impediu uma empresa norte-americana de projetar um depósito de resíduos tóxicos na cidade mexicana de Guadalcazar, em San Luis Potosí. A prefeitura, os moradores e organizações de proteção ao meio ambiente se mobilizaram contra o empreendimento, levando a empresa a entrar com uma ação contra o governo mexicano por desrespeito aos direitos dos investidores – recebendo uma indenização de 16 milhões de dólares.

Esses conflitos socioambientais muitas vezes reativam conflitos latentes, em especial entre comunidades locais que defendem determinadas qualidades de seus territórios, entre diversos segmentos das populações locais que não têm a mesma visão do futuro do seu território, entre países em busca de desenvolvimento e agentes econômicos externos em busca de recursos econômicos. Possuem diversos graus de intensidade, em função das circunstâncias específicas de cada iniciativa, mas, via de regra, resolvem-se com transferências monetárias em benefício das comunidades locais e com alterações técnicas para limitar os impactos ambientais. No entanto, essas soluções são locais e encontradas caso a caso, o que não deixa de revelar a falta de estratégias globais de incorporação do meio ambiente nas políticas nacionais.

Conclusões

A América Latina registrou poucos avanços significativos na área ambiental ao longo dos últimos anos. Os observatórios internacionais de desempenho mostram, no melhor dos casos, uma modesta melhora da situação de alguns países e, no pior, uma degradação dessa situação. Segundo o índice de desempenho ambiental da Universidade de Yale (EPI), alguns países – como o Brasil e o México – progrediram levemente entre 2010 e 2012, e outros retrocederam (Chile, Peru), às vezes muito (Bolívia).

A degradação do meio ambiente pode ser atribuída à persistente debilidade das fiscalizações e das regulações frente aos projetos produtivos, ao crescimento urbano e ao avanço do consumo. A prioridade é dada ao desenvolvimento econômico, à construção de moradia, ao acesso das populações a um padrão de vida mais elevado. Portanto, não há por que estranhar que o atlas das Nações Unidas sobre o meio ambiente na América Latina aponte, em todos os países, eloquentes casos de degradação ambiental nas últimas duas ou três décadas.

O problema ocorre porque essas opções alimentam os conflitos sociais, mas acima de tudo mantêm situações de injustiça ambiental, das quais são vítimas as populações mais vulneráveis. Apesar de um pensamento já antigo em torno do ecodesenvolvimento, remobilizado na perspectiva do desenvolvimento sustentável, não se observam muitas mudanças concretas, a não ser periféricas. O crescimento das áreas de preservação só oferece uma resposta parcial, pois apenas envolve parte do território, de forma, aliás, nem sempre eficiente – e isso não responde ao desafio-mor das condições de vida nas metrópoles.

As soluções alternativas ainda aparecem muito timidamente quando se trata do desenvolvimento de formas de energia renováveis, de modos de produção menos destruidores, de valorização dos produtos da floresta, de programas de certificação ecológica, de transportes alternativos. É um trabalho enorme, que ainda não recebe toda a atenção necessária, muito menos de modo sistemático. A redução do crescimento demográfico, o aumento das capacidades tecnológicas e a incorporação dos desafios relacionados ao meio ambiente constituem, no entanto, fatores que pesam a favor de tal guinada.

Bibliografia

BUCLET, B. (2006), « Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie », *Autrepart* n° 37, IRD éditions/Armand Colin, Paris.

BROWN, A., O. MARTINEZ, M. ACERBI & J. CORCUERA (Eds.) (2006), *La Situación Ambiental Argentina 2005*, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires.

COY, M. (2005), "Between Globalisation and Regionalisation: The Political Ecology of Pioneers Fronts in the South-West Amazon", In Hall A. (ed.), *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*, 13-35, Londres.

CUNILL GRAU, P. (1995), *Las transformaciones geohistoricas del espacio latino americano*, Fondo de cultura económica, 28 p.

EMERSON, J., D.C. ESTY, M.A. LEVY, C.H. KIM, V. MARA, A. DE SHERBININ & T. SREBOTNJAK (2010), *2010 Environmental Performance Index, Yale Center for Environmental Law and Policy*, New Haven.

GULISSON, R.E. (2007), "Tropical Forests and Climate Policy", *Science* Vol. 316. No. 5827, pp. 985-986.

HALL, A. (2005), *Global impact, local action: new environmental policy in Latin America*, Institute for the study of the Americas, Londres.

KOHLHEPP, G. (2001b), "Estratégias da política ambiental e regional para a proteção das florestas tropicais no Brasil. O Programa Piloto Internacional e seus atores em direção ao desenvolvimento sustentável?" in KOHLHEPP, G. (coord.), *Brasil: Modernização e globalização*, Bibliotheca Ibero-Americana 80: 209-234.

LE TOURNEAU, F.-M. (2009), « La distribution du peuplement en Amazonie Brésilienne : l'apport des données par secteur de recensement », *L'Espace géographique*, n° 4. pp. 359-375.

LE TOURNEAU, F.-M. (2004), « Jusqu'au bout de la forêt ? Causes et mécanismes de la déforestation en Amazonie Brésilienne », in *Mappemonde*, n° 75 (3), versão eletrônica.

LEZAMA, J. L. (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, Mexico.

NATIONS UNIES, DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES, DIVISION POPULATION (2012), *“World Urbanization Prospects, the 2011 Revision – Final Report with Annex & Tables”*, New York, 312 p.

NATIONS UNIES, PROGRAMME ENVIRONNEMENT, CENTRO DEL AGUA DEL TRÓPICO HÚMEDO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CATHALAC), (2010), *Latin America and the Caribbean Atlas of our Changing Environment*, www.cathalac.org, 313 p.

RIVERA, P. & G. FOLADORI (2006), “Reflexiones sobre la contabilidad ambiental en México”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, VI, 177-217.

THÉRY, H. & N.A. MELLO (2004), *Atlas du Brésil*, La Documentation française, v. 1. 320 p., Paris.

VELUT, S. (dir). (2005), *L’Amérique Latine*, Sedes, Paris.

Conclusões

O desenvolvimento da América Latina: sólidos alicerces?

Laurence WHITEHEAD

Entre 1930 e 1982, o conjunto da América Latina conheceu um desenvolvimento rápido, voltado para dentro, com base no que se tornaria o modelo de “industrialização pela substituição das importações”. Este visava promover o mercado doméstico e incentivar uma versão centralizadora da urbanização e o crescimento das empresas estatais. Quaisquer que sejam seus méritos, tal modelo conheceu dificuldades crescentes a partir da década de 1960, e chegou ao fim com a crise da dívida latino-americana de 1982. Seguiu-se uma “década perdida” – de inflação descontrolada, crises agudas da balança de pagamentos, programas periódicos de “ajustes estruturais” impostos pelo FMI e políticas econômicas não raro improvisadas.

Nos anos 1990, foram reestabelecidas condições mais estáveis e mais favoráveis à economia de mercado (com velocidades e êxitos variáveis segundo os países), geralmente na esteira do Plano Brady, que previa o cancelamento parcial das pesadas dívidas externas em troca da implementação de políticas econômicas de liberalização. Os resultados foram significativos: foi controlada a hiperinflação das décadas anteriores, reduziu-se a intervenção do Estado na economia e os investimentos estrangeiros voltaram a ingressar na região. Embora essas reformas tenham variado muito de um país para outro e não tenham sido implementadas ao mesmo tempo (muito cedo e de forma ampla no Chile, com um ritmo abrupto e radical na Argentina, de maneira gradativa e prudente no Brasil), a última década do século 20 ficará conhecida na região como a da aplicação do “Consenso de Washington” (ou de uma política neoliberal, segundo alguns observadores mais críticos).

A partir dos primeiros anos do novo milênio, outra orientação política parece ter substituído as diversas experiências de combate às crises – ao mesmo tempo heterodoxas e instáveis – do período anterior, sem no entanto surtir resultados idênticos em todos os países. A elite “tecnocrática” que nasceu dessa tendência obteve muito mais apoio externo do que legitimidade nacional. As reformas de liberalização foram

apoiadas pelo setor privado e beneficiaram sobremaneira aqueles que puderam investir nos setores abandonados pelo Estado. As desigualdades de renda permaneceram muito elevadas, e algumas categorias sociais, principalmente o serviço público e o mundo sindical, foram atingidas mais profundamente pelas consequências das reformas. O aparente consenso em torno dessas políticas reflete mais o cansaço das populações frente às crises repetidas e à ausência de alternativas credíveis do que uma adesão ampla e entusiástica.

Várias orientações políticas pós-liberalização surgiram, aliás, durante a última década. Quase todas têm em comum (exceto Cuba e Haiti, que não participaram da convergência do período anterior) o fato de se beneficiarem de condições externas extremamente favoráveis. Esses governos conseguiram obter sólidos apoios nacionais e manter-se no tempo (a Venezuela, após a morte de Hugo Chavez, talvez seja exceção, embora seja cedo para afirmá-lo).

As economias mais importantes – Brasil e México principalmente – mostraram claramente que seus líderes são mais capazes, hoje, de governar a longo prazo do que há trinta anos, quando da crise da dívida externa. Mas a lembrança das vicissitudes repentinas ainda está nas mentes, e o ceticismo continua presente. A sequência desta conclusão remeterá, portanto, embora de forma breve e concisa, para duas questões fundamentais: quais foram os principais motores da melhoria do desempenho de todo o subcontinente latino-americano durante a última década? Quão sólidos são esses novos alicerces?

Seis fatores-chave

Em termos muito gerais, é possível identificar dois tipos de explicação para o desempenho econômico favorável da América Latina desde 2003. Apresentaremos brevemente seis entre os fatores mais importantes, três para cada tipo. Os três primeiros remetem a lições do passado: a fixação de preços relativos adequados, a melhoria do marco institucional da gestão da economia e o fortalecimento da cooperação regional. Os outros três tangem a fatores mais estruturais, que também favoreceram resultados positivos, mesmo na ausência de políticas mais avisadas: a melhoria dos termos de troca e das reservas de moeda estrangeira, uma conjuntura demográfica favorável e o surgimento de uma classe média consumidora. Esses seis fatores podem se reforçar mutuamente e combinam entre si de forma variável segundo o país. Será interessante examiná-los separadamente, antes de medir sua importância relativa no desenvolvimento global do continente. Por fim, avaliaremos rapidamente a solidez de cada fator no novo ambiente econômico internacional em mutação.

Três ensinamentos

Os três ensinamentos apresentados abaixo refletem as escolhas programáticas que responderam a uma necessidade regional de vencer as deficiências ou os fracassos das políticas dos anos 1980. Eles correspondem a mudanças paradigmáticas que levaram os líderes latino-americanos, na esteira das decepções do período anterior, a adotarem uma série de reformas para firmar um modelo econômico mais liberal, voltado para o exterior e favorável ao mercado.

“Uma justa fixação dos preços”

No antigo modelo econômico estadista, os mercados não eram autorizados a desempenhar plenamente seu papel de alocação de recursos; as distorções resultantes entravam as perspectivas de desenvolvimento da região. Taxas de inflação elevadas e variáveis, ciclos recorrentes de sobrevalorização e desvalorização das moedas, flutuação das taxas de câmbio, controle dos capitais, limitação das taxas de juros e marcação dos preços, entre outros, levaram ao desperdício de recursos e à implementação de políticas inadaptadas, tanto no setor público como na economia de mercado. No antigo modelo econômico controlado, os mercados não podiam desempenhar seu papel de alocadores de recursos. As distorções que resultaram desse sistema entravam as perspectivas de desenvolvimento na região. Índices de inflação elevados e voláteis, recorrentes ciclos de supervalorização e desvalorização das moedas, taxas de câmbio flutuantes, controle dos capitais, taxas de juros limitadas e preços controlados, entre outros fatores, contribuíram para o desperdício de recursos e a tomada de decisões inadequadas, tanto no setor público quanto na economia de mercado. Mas, após a “década perdida”, esses obstáculos foram gradualmente diminuídos ou removidos. Durante o período de “regionalismo aberto” que se sucedeu, com preços mais condizentes com a realidade do mercado mundial, os recursos não tardaram a afluir para as atividades lucrativas. Nos anos 2000, essa estrutura de preços liberalizados havia se espalhado por quase toda a região. A lógica de mercado que decorreu desse novo paradigma explica o desenvolvimento favorável da última década.

A instauração de boas instituições

Paralelamente a essa liberalização dos mercados, os sistemas judiciários foram fortalecidos, novas agências de regulação foram criadas para garantir um melhor controle, os bancos centrais ganharam mais autonomia, os parlamentos se tornaram mais independentes e poderosos, e a transparência progrediu. Mesmo que de forma

desigual, essas reformas institucionais se espalharam em toda a região. Sem elas, a economia de mercado teria sido menos legítima e mais exposta aos abusos. Demorou um pouco para se combinar as reformas econômicas com a independência das instituições, mas isso acabou sendo feito no decorrer da última década, o que permitiu fortalecer o modelo de desenvolvimento da região.

Cooperação regional

Todos os países liberalizaram seus preços, se abriram para os mercados, reformaram suas instituições, cada um a seu passo, em função de sua agenda própria e de suas prioridades. Cada um sabia dos avanços de seus vizinhos. Alguns foram considerados como “líderes”, outros como “retardatários”, mas todos, ou quase, foram impactados profundamente pela lógica da difusão. Não foram poucos os incentivos externos e suas condicionalidades – o Plano Brady, os planos de ajuste estrutural, as exigências dos investidores estrangeiros – para favorecer o comércio exterior, pela facilitação das trocas e o reconhecimento de arbitragens externas nos litígios comerciais, por exemplo. Aos poucos, até os mais reticentes acompanharam o movimento. Sem dúvida a emulação foi importante no processo, mas o temor de ficar para trás exerceu um papel decisivo. No final das contas, quase todos os governos da região convergiram para estratégias semelhantes, à medida que se tornavam óbvias as vantagens de agir de forma regionalmente coordenada. A Cúpula de Miami em 1994 e as cúpulas das Américas que se seguiram abriram o caminho para esse processo. O Mercosul permitiu que os Estados-chave da América do Sul adotassem um “regionalismo aberto” segundo suas próprias modalidades, sem parecer obedecer a um projeto imposto de fora. Outras iniciativas regionais, mais modestas, seguiram um modelo semelhante. Os diversos dispositivos de cooperação institucional que surgiram nos anos 1990 se inscrevem, em sua maioria, nessa lógica de mercado e de liberalização institucional. Esse terceiro ensinamento político fortaleceu os dois anteriores e ajudou a estabilizar e institucionalizar o modelo predominante de desenvolvimento.

Três contribuições estruturais

Os três fatores estruturais mais impactantes no desenvolvimento da região também são interdependentes e tendem a se fortalecer mutuamente, mas teriam efeito, independentemente, em qualquer contexto intelectual ou político.

Melhoria dos termos de troca e das reservas de moeda estrangeira

Até cerca de 2003, as exportações latino-americanas foram arrefecidas pela fraqueza da economia mundial, principalmente depois da “crise asiática” de 1998. Alguns analistas falavam até de uma segunda “meia-década perdida”. As medidas liberais do período anterior se tornavam menos populares, embora prevalecesse a ideia de que a continuação das reformas era necessária, até de forma mais enérgica. Há cerca de dez anos, as exportações da América Latina começaram a encontrar cada vez mais mercados. Essa demanda progrediu até hoje (salvo um curto recuo, encerrado em 2009). O principal fator dessa tendência foi o preço do petróleo, multiplicado por dez entre o fundo da onda e sua crista, mas outros produtos primários conheceram também uma forte demanda. É o caso das indústrias de mineração, como também de muitos produtos agrícolas. Esse período foi chamado de “superciclo das matérias-primas”, conceito que subentende a possibilidade de uma reviravolta próxima, como em todos os ciclos

Essa ampliação da demanda decorreu principalmente do sempre crescente processo de industrialização dos países emergentes da Ásia, especialmente o da China. Ao contrário, a demanda dos Estados Unidos e da Europa por bens manufaturados arrefeceu significativamente (salvo no que tange aos produtos ligados à reestruturação da indústria norte-americana). Consequentemente, a maioria das economias latino-americanas se concentrou novamente na exportação de *commodities*, em detrimento dos produtos industrializados. Os tradicionais obstáculos de câmbio, que durante vinte anos colocaram a região sob a tutela das políticas de Washington, desapareceram da noite para o dia. Os países da região, principalmente os mais ricos em matérias-primas, puderam então acumular montantes muito elevados de reservas de moeda estrangeira. As tensões fiscais também diminuíram com o forte aumento das receitas tributárias. Até os países de menor capacidade de exportação conheceram uma melhoria econômica graças às remessas de seus cidadãos emigrados para países desenvolvidos à busca de melhores oportunidades de trabalho. O turismo também foi fonte de recursos para as economias pobres em recursos energéticos. Dessa forma, pela primeira vez desde a Grande Depressão, o continente pôde tirar grande proveito de seus recursos em matérias-primas.

A bonança demográfica

O segundo fator estrutural do desenvolvimento da maior parte dos países da região foi a transição demográfica. Em um primeiro tempo, a população, que trabalhava principalmente em roças de baixa produtividade, apresentava taxas de natalidade elevadas, compensadas por taxas de mortalidade igualmente importantes: a população aumentava pouco. Em seguida, os progressos da medicina permitiram a diminuição da mortalidade, enquanto a natalidade permanecia elevada. A nova pirâmide etária era caracterizada por um desequilíbrio a favor das crianças de idade escolar, e os jovens trabalhadores migravam cada vez mais para as cidades, à procura de empregos mais produtivos. Até o fim do século 20, as economias latino-americanas tiveram que enfrentar custos elevados em termos de dependência da juventude e de chegada no mercado de trabalho de contingentes que excediam sua capacidade de absorção. Mas, na virada do milênio, esses países entraram em um período mais equilibrado em matéria de demografia. As taxas de natalidade caíram, aproximando-se das de mortalidade, em decorrência do custo de criar os filhos e das migrações para as cidades já sobrepovoadas. Diminuiu a pressão criada pelo crescimento populacional, assim como a tensão de entrada no mercado de trabalho. Aumentou a população ativa (segundo um estudo da CEPAL, o desemprego latino-americano caiu de 11,1% em 2003 para 6,4% em 2012), e os trabalhadores ganharam experiência e competências. Segundo outra estimativa recente, o aumento do fator trabalho (ajustado ao índice de escolaridade) responde por 1,9% dos 3,1% de crescimento anual registrados entre 1990 e 2012 no Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai. Obviamente, novos problemas vão aparecer em matéria de demografia, em decorrência do envelhecimento e da melhoria da saúde. Durante muitos anos, a demografia foi um fator positivo, e não um freio, para o desenvolvimento da região. No futuro, no entanto, o crescimento econômico dependerá de uma maior produtividade, tanto do trabalho quanto do capital (produtividade global dos fatores – PGF). Nos últimos anos, a PGF progrediu 2% na Ásia emergente, contra apenas 0,6% na América Latina.

O crescimento de uma “nova classe média” consumidora

O terceiro benefício estrutural poderia decorrer parcialmente das reformas descritas acima. A evolução demográfica e a flexibilização tributária explicam o crescimento de uma nova categoria de população urbana, composta de consumidores modestos que anseiam entrar no mercado e possuir um teto, um carro e outros bens duráveis, incentivados pela disponibilidade do crédito pessoal e a perspectiva de rendimentos estáveis. Essas evoluções não se devem apenas à liberalização dos mercados, pois sua presença é constatada tanto na Argentina quanto na Venezuela, no Chile e no

México. O mesmo fenômeno acontece nos países emergentes asiáticos e africanos, quaisquer que sejam as orientações econômicas prevaletentes, com as seguintes consequências: forte crescimento da demanda interna, orientada para produtos mais sofisticados, que beneficiam economias de escala; aumento constante da qualidade da mão de obra e da coesão social; base de tributação mais importante e estável. Mas esses resultados não são garantidos. Uma nova classe média pode se revelar frágil frente a bruscas reviravoltas do ciclo do crédito à pessoa. E suas aspirações podem ultrapassar em muito as capacidades dos serviços públicos, muitas vezes abarrotados e não raro inadaptados (tendo as reestruturações neoliberais destruído mais capacidades do que criaram).

Qual a explicação?

Não há explicação simples e consensual para essa década branda na América Latina. Por um lado, em decorrência das divergências doutrinárias sobre os motores do desenvolvimento econômico. Por outro, pelo fato de a América Latina ser uma região heterogênea: a explicação que vale para um país nem sempre se aplica aos outros. Em certa medida, os seis fatores apresentados acima ajudam a explicar o sucesso do desenvolvimento do Brasil e do Peru na última década.

No México, dois desses seis fatores faltam, ou pelo menos deveriam ser reformulados. A integração regional deveria remeter para a ALCA (que se diferencia das outras formas de integração regional da América Latina). A renda oriunda da exportação de matérias-primas, por sua vez, tem um papel secundário no desenvolvimento do país. No Chile, a integração regional não é um fator em si, e a questão demográfica está mais avançada. Na Venezuela, o fator preponderante foi a alta dos preços do petróleo, que permitiu até hoje compensar as limitações do modelo adotado em relação às outras alavancas do desenvolvimento. Por fim, dois êxitos notórios da região se explicam por fatores que não constam da lista apresentada: o sucesso da Colômbia decorre essencialmente da resolução de seu conflito interno, e a dinâmica do Panamá se deve principalmente ao alargamento de seu canal.

Mas, de forma geral, os seis fatores evocados aqui parecem ter contribuído para os resultados positivos dos últimos dez anos, apesar das diferenças entre os países. Resta uma questão importante quanto ao elemento decisivo: as reformas políticas, ou os fatores estruturais? A solidez da trajetória de desenvolvimento na região depende da resposta. Se as variáveis políticas foram o fator decisivo, os sucessos futuros dependem da continuação e da amplitude de sua implementação. Nesse ponto, existem grandes diferenças entre os países, e um questionamento crescente em

quase todos. O consenso político dos anos 1990 enfrentou ceticismo e resistência durante o superciclo das *commodities*, influenciado pelo sucesso dos países asiáticos que adotaram políticas heterodoxas e pelo fracasso da liberalização na Europa e na América do Norte. Portanto, se as políticas “certas” forem a explicação, algumas experiências heterodoxas em curso em vários países da América do Sul deveriam fracassar em termos de desenvolvimento, enquanto as mais ortodoxas deveriam ter sucesso. Ao contrário, se os determinantes estruturais se revelarem decisivos, o desenvolvimento da região dependerá em grande parte da expansão das trocas exteriores e dos futuros efeitos da demografia e da estrutura social nesses países. Entretanto, tais fatores escapam totalmente do controle dos tomadores de decisão desses países, sigam eles uma orientação ortodoxa ou não convencional.

O Brasil e o México representam, por si só, dois terços da população e da atividade econômica de toda a região. O atual governo mexicano parece apegado à economia de mercado e às reformas institucionais apresentadas na primeira parte do presente texto. Inversamente, o Brasil suscita cada vez mais dúvidas a esse respeito. Essa diferença de orientação política diz respeito tanto à cooperação regional quanto à evolução interna. O México está empenhado no projeto de liberalização comercial chamado de “Aliança do Pacífico”, que os dirigentes brasileiros consideram como contrário aos seus interesses. Podemos concluir que os “novos fundamentos políticos” acima enunciados parecem muito mais sólidos no primeiro caso que no segundo. Se for o caso, se as variáveis políticas forem decisivas, podemos prever que o modelo mexicano obterá um êxito sustentável, enquanto o modelo brasileiro perderá força. Mas essa predição está longe de ser garantida, por um lado porque as novas reformas mexicanas podem se revelar decepcionantes, e por outro porque o modelo brasileiro pode encontrar um fôlego renovado. Além disso, as dinâmicas estruturais comuns aos dois países podem ultrapassar em muito as divergências doutrinárias. Nos dois países, assim como nos outros países latino-americanos, a articulação entre a lógica de mercado e a intervenção do Estado não para de oscilar.

No que tange aos aspectos estruturais, a janela demográfica e o surgimento de uma classe média consumidora é igual nos dois países. A principal diferença reside nas fontes de moeda estrangeira e nos termos de troca (dependência das exportações de matérias-primas). Mas, mesmo nesse ponto, as diferenças não devem ser sobreestimadas. O Brasil mantém uma indústria competitiva e algumas empresas multinacionais poderosas. O México continua exportando petróleo e outras *commodities*, e depende da confiança do mercado financeiro internacional. No caso de uma interrupção brusca do fluxo de investimentos para os mercados emergentes, nada indica que um desses países será mais bem protegido que o outro.

Podemos afirmar, sem risco de errar, que em toda a América Latina – e nos seus dois países mais importantes – as evoluções favoráveis ao desenvolvimento foram “as melhores possíveis”. Se a próxima década for menos auspiciosa, o modelo atual de desenvolvimento será posto à prova. Com certeza será capaz de resistir a dificuldades menores, mas, em caso de adversidade maior, a situação parece mais incerta. Em períodos difíceis, será mais fácil identificar qual dos seis fatores terá mais peso.

Lista das siglas

ACS	Associação dos Estados Caribenhos
AFD	<i>Agence Française de Développement</i>
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
AP	Aliança do Pacífico
APEC	<i>Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico</i>
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
AUGM	Associação das Universidades do Grupo de Montevideú
AUH	<i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i> (Argentina)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada (Brasil)
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CARICOM	Comunidade do Caribe
CARIFTA	Associação de Livre Comércio do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCTP	<i>Conditional Cash Transfer Programs</i> Programas de Transferência Condicionada de Renda

CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CE	Conselho Eleitoral
CECLA	Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
CEI	Comunidade dos Estados Independentes
CEISAL	Conselho Europeu de Pesquisa em Ciências Sociais sobre a América Latina
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CELADE	Centro Latino-Americano de Demografia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEPALC	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERI	Centro de Estudos e de Pesquisas Internacionais
CERSA	Centro de Estudos e de Pesquisas em Ciências Administrativas e Políticas
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CMC	Conselho do MERCOSUL
CNA	Comissão Nacional de Acreditação (Chile)
CNC	Conselho Nacional de Competências (Equador)
CNRS	Conselho Nacional de Pesquisa Científica (França)
COAMSS	Corporação da Área Metropolitana de San Salvador
CONACYT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (México)
CONAPO	Conselho Nacional de População
COOTAD	Código orgânico de organização territorial, autonomia e descentralização (Equador)
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL
CREDA	Centro de Pesquisa e de Documentação das Américas
CRS	Comissão de reflexão estratégica

CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Colômbia)
DF	Distrito Federal
DGCID	Direção Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (Ministério de Assuntos Exteriores, França)
DOT	<i>Direction of Trade</i>
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agronômica (Brasil)
EPI	Índice de Desempenho Ambiental (Universidade de Yale)
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FAOSTAT	<i>The Statistics Division of the FAO</i>
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FEMETROM	Federação Metropolitana dos Municípios de San José (Costa-Rica)
FLACMA	<i>Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales</i>
FLAR	Fundo Latino-Americano de Reservas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	<i>Free on Board</i>
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimento
G3	Grupo dos três (Colômbia, Cidade do México, Venezuela)
GEE	Gases de Efeito Estufa
GIGA- Hamburgo	<i>German Institute of Global and Areas Studies</i>
GMC	Grupo do MERCOSUL

GRAN	Grupo Andino
GTZ	<i>Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Brasil)
IdA	<i>Institut des Amériques / Instituto das Américas</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEC	Informação, Educação, Comunicação
IED	Investimentos Estrangeiros Diretos
IEDES	Instituto de Estudo do Desenvolvimento Econômico e Social
IFI	Instituição Financeira Internacional
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IHEAL	<i>Institut des Hautes Études d'Amérique Latine</i>
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul
INDEC	<i>Instituto Nacional de Estadística y Censos</i> (Argentina)
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i> (Chile)
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática</i> (México)
INEI	<i>Instituto Nacional de Estadística e Informática</i> (Peru)
IRD	Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento
IRI-USP	Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
LAIF	Facilidade de Investimento para a América Latina (UE)
LOCAL	Observatório das Mudanças na América Latina
MAS	Movimento para o Socialismo (Bolívia)
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano

MCCO	Mercado Comum do Caribe Oriental
MCMV	Minha Casa Minha Vida (Brasil)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINVU	<i>Ministerio de Vivienda y Urbanismo</i> (Chile)
MISN	<i>Macroyectos de interés social nacional</i> (Colômbia)
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
ODECA	Organização dos Estados Centro-Americanos
OEА	Organização dos Estados Americanos
OECS	Organização dos Estados do Caribe Oriental
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMD	Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPALC	Observatório Político da América Latina e do Caribe
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazonense
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
P.P.	Ponto percentual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASIS	<i>Pensión Asistencial de Ancianidad</i> (Chile)
PBS	Pensão Básica Solidária (Chile)

PETI	Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil
PGF	Produtividade Global dos Fatores
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i> Programa de Avaliação Internacional da Educação Básica
PJJHD	<i>Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUE	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Paridade de Poder Aquisitivo
PPP	Plano Puebla Panamá
PRELAC	<i>Proyecto Regional de Educación por América Latina y Caribe</i>
PROCAMPO	<i>Programa de apoyos Directos al Campo</i> (México)
PROGRESA	Programa de educação, saúde e alimentação (México)
PRONASOL	<i>Programa Nacional de Solidaridad</i> (México)
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
REDD	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Degradation</i>
SAI	Sistema Andino de Integração
SAP	<i>Subsidio de Agua Potable</i> / Bolsa para o saneamento básico (Chile)
SDS	Sistemas de Dados Sociais
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SICA	Sistema de Integração Centro-Americano
SIECA	Secretaria de Integração Econômica
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUF	Subsídio Único Familiar (Chile)

SUNAT	<i>Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria</i> (Peru)
TFP	<i>Total Factor Productivity / Produtividade / Total dos Fatores</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
UBA	Universidade de Buenos Aires
UCR	Universidade de Costa Rica
UNAM	Universidade Nacional Autônoma do México
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URUPABOL	Uruguai – Paraguai – Bolívia
USD	Dólares americanos
USP	Universidade de São Paulo
WDI	<i>World Development Indicators</i>
WEO	<i>World Economic Outlook</i>
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> (Fundo Mundial para a Natureza)
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

Publicações anteriores da coleção

- À SAVOIR N° 1: La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED
The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs
- À SAVOIR N° 2: Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement
Management of public expenditure in developing countries
- À SAVOIR N° 3: Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers
Towards concerted management of cross-border aquifer systems
- À SAVOIR N° 4: Les enjeux du développement en Amérique latine
Development issues in Latin America
- À SAVOIR N° 5: Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne
Demographic transition and employment in Sub-Saharan Africa
- À SAVOIR N° 6: Les cultures vivrières pluviales en Afrique de l'Ouest et du Centre
Rain-fed food crops in West and Central Africa
- À SAVOIR N° 7: Les paiements pour services environnementaux
Payments For Ecosystem Services
- À SAVOIR N° 8: Les accords de libre-échange impliquant des pays en développement ou des pays moins avancés
- À SAVOIR N° 9: Comment bénéficier du dividende démographique ?
La démographie au centre des trajectoires de développement
How Can We Capitalize on the Demographic Dividend?
Demographics at the Heart of Development Pathways
- À SAVOIR N° 10: Le risque prix sur les produits alimentaires importés –
Outils de couverture pour l'Afrique
- À SAVOIR N° 11: La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050
- À SAVOIR N° 12: L'agriculture contractuelle dans les pays en développement –
une revue de littérature
Contract Farming in Developing Countries – A Review
- À SAVOIR N° 13: Méthodologies d'évaluation économique du patrimoine urbain :
une approche par la soutenabilité
- À SAVOIR N° 14: Assurer l'accès à la finance agricole
*Creating Access to Agricultural Finance – Based on a horizontal study
of Cambodia, Mali, Senegal, Tanzania, Thailand and Tunisia*

- À SAVOIR N° 15: *The Governance of Climate Change in Developing Countries*
- À SAVOIR N° 16: Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation
- À SAVOIR N° 17: Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement
Managing food price instability in developing countries
- À SAVOIR N° 18: La gestion durable des forêts tropicales –
De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale
des dispositifs de gestion
- À SAVOIR N° 19: L'Afrique et les grands émergents
- À SAVOIR N° 20: *Abolishing user fees for patients in West Africa:
lessons for public policy*
- À SAVOIR N° 21: Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide
au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe –
Le cas de la Chine et du Brésil
- À SAVOIR N° 22: L'enseignement privé en Afrique subsaharienne :
enjeux, situations et perspectives de partenariats public-privé
- À SAVOIR N° 23: Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des prix
en Afrique

AFD

Agence Française de Développement

Estabelecimento público, Agence Française de Développement (a Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD) atua há mais de setenta anos no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento nos países do Sul e na França ultramarina. É executora da política definida pelo Governo francês.

Presente em quatro continentes, onde dispõe de uma rede de 70 agências e escritórios de representação no mundo, sendo nove na França ultramarina e um em Bruxelas, a AFD financia e acompanha projetos que melhoram as condições de vida das populações, fomentam o crescimento econômico e protegem o planeta: escolarização, saúde materna, apoio ao agricultor e à pequena empresa, abastecimento de água, preservação da floresta tropical, luta contra o aquecimento do planeta...

Em 2012, a AFD dedicou €7 bilhões ao financiamento de ações nos países em desenvolvimento e em benefício da França ultramarina, contribuindo assim, e em especial, para a escolarização de 10 milhões de crianças no ensino fundamental e 3 milhões no ensino médio, e para a melhora do abastecimento de água potável para 1,79 milhões de pessoas. No mesmo ano, os projetos de eficiência energética gerarão uma economia de cerca de 3,6 milhões de toneladas de equivalente CO₂ por ano.

www.afd.fr

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tel.: 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr
Depósito legal: 1º trimestre de 2014.
ISSN : 2105-553X

Os desafios do desenvolvimento na América Latina

Dinâmicas socioeconômicas e políticas públicas

Além da diversidade das situações, os países da América Latina apresentam traços comuns: a maioria realizou consideráveis avanços durante a última década, mas ainda precisa enfrentar os desafios do seu desenvolvimento. É certo que o aprimoramento da gestão macroeconômica, aliado a uma conjuntura favorável, possibilitou o vigoroso crescimento da década de 2000, e em seguida a boa resistência frente à crise internacional. Além disso, esse dinamismo econômico foi frequentemente acoplado a novas políticas sociais e à redução da pobreza. Entretanto, apesar dessas evoluções positivas, alguns obstáculos ainda necessitam ser superados para instalar um crescimento duradouro e assegurar um desenvolvimento sustentável. Os desafios são enormes: reduzir as desigualdades sociais e regionais, dinamizar a gestão das cidades, e preservar seu meio ambiente, robustecer a poupança e o investimento, promover ganhos de produtividade, aprimorar a qualidade da educação e da formação, estruturar a proteção social...

Esses desafios constituem tantos motivos a mais para a atuação e a colaboração de uma instituição de desenvolvimento como a AFD que pela sua presença nessa parte do mundo pretende contribuir da melhor maneira para a intensificação das relações entre a América Latina e a França. Nesse contexto, a segunda edição desta obra, atualizada e enriquecida, vem renovar o olhar atento sobre as realidades econômicas e sociopolíticas de uma região em plena mutação, com a qual ainda há muito que compartilhar.

ORGANIZADO POR

Carlos QUENAN
Economista, professor IHEAL

Sébastien VELUT
Geógrafo, professor IHEAL

COORDENADOR

Eric JOURCIN
Departamento América Latina e Caribe, AFD
jourcine@afd.fr