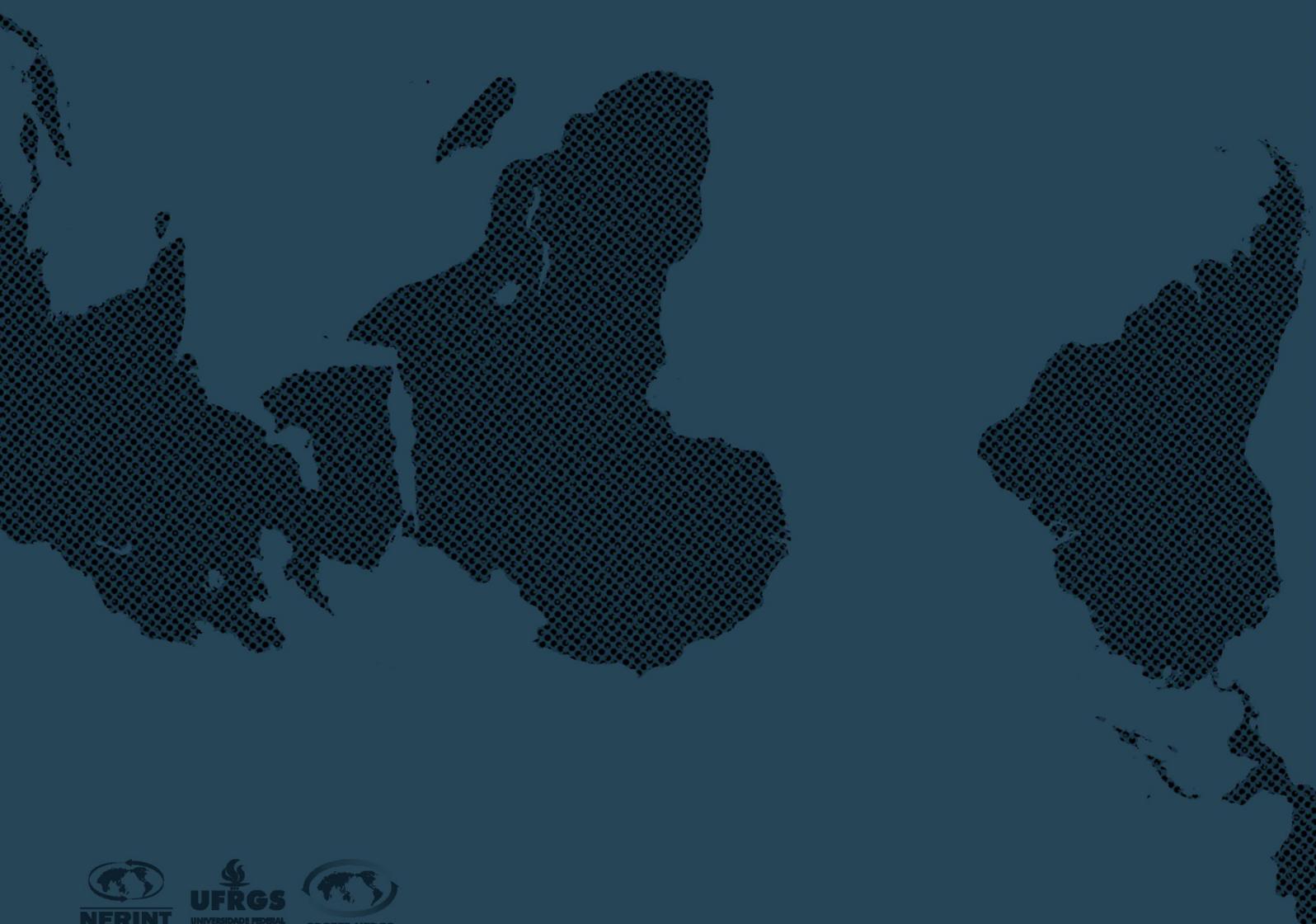




ISSN: 2178-8839

*
*
*
*
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 7 | número 38 | out./nov. 2016





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Sílvia Regina Feraboli (Uniritter, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITOR ASSISTENTE / Assistant Editor

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

ASSISTENTE DE EDIÇÃO / Edition Assistant

Vinicius Henrique Mallmann (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.7	n.38	p. 1-80	out./nov. 2016
------------------	--------------	-----	------	---------	----------------

Volume. 7, Número. 38 (out./nov.2016)

ARTIGOS

- La gobernanza energética en una pequeña economía en desarrollo: Bolivia a 10 años de la nacionalización de los hidrocarburos..... p.4
Natalia Ceppi
- A influência da CEPAL na industrialização latino-americana: uma análise comparada entre Brasil e Argentina..... p.18
Giovana Souza Freitas, Laíza Andriolo
- Dependência monetária e dolarização oficial: o caso de Timor Leste..... p.32
Giovanna Kuele
- A política externa de Lula e as relações Brasil-Ásia Central: constrangimentos geopolíticos e hierarquia de interesses globais..... p.47
Bruna Bosi Moreira
- Os diagnósticos sobre paz e segurança no Brasil: uma análise comparativa das bases de dados sobre violência e conflitos..... p.60
Marcos Alan S. V. Ferreira, Erick Patrício de Magalhães Vieira, Lucas Ribeiro de Belmont Fonseca

LEITURA

- Resenha de “América Latina x Estados Unidos: uma relação turbulenta” p.74
Tomaz Espósito Neto
- Normas de Submissão / Submission Standards***..... p.78

LA GOBERNANZA ENERGÉTICA EN UNA PEQUEÑA ECONOMÍA EN DESARROLLO: BOLIVIA A 10 AÑOS DE LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS

Energy governance in a small developing economy: Bolivia ten years after the nationalization of hydrocarbons

Natalia Ceppi¹

Introdução

Desde una perspectiva histórica, la explotación de los recursos naturales ha tenido en gran parte de los países latinoamericanos un rol clave en los períodos de bonanza, estancamiento y declive económicos. En el escenario sudamericano, el Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia, en adelante) constituye un ejemplo representativo de esta cuestión ya que su patrón de desarrollo se nutre del extractivismo de minerales e hidrocarburos, generando una economía primario-exportadora y altamente vulnerable a los avatares internacionales. Con el desplome de la industria del estaño a mediados de los ochenta, el comercio de gas natural adquirió un lugar preponderante en materia de recaudación de ingresos fiscales (GORDON y LUOMA, 2008) y en la diagramación de las políticas gubernamentales. A partir de entonces, los procesos económicos se fueron asociando a la gobernanza de la energía, entendida como “un sistema que regula y orienta las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad” en dicho ámbito a través de las normas, políticas públicas e instituciones vigentes (FONTAINE y PUYANA, 2008, p. 20). En otras palabras, implica qué se hace, cómo se lleva a la práctica y quiénes están directa o indirectamente involucrados en la gestión de la industria.

Entre la década del noventa y la actualidad, la gobernanza del sector energético boliviano pasó por dos grandes etapas donde se presentaron cambios a nivel normativo, tributario y en la distribución de la renta generada. La primera se corresponde con la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), quien impulsó una gobernanza energética controlada por la actividad privada que resultó en la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Esto implicó el desplazamiento del Estado en todas las fases de la industria, es decir, tanto del upstream como el downstream. La segunda se

¹ Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, correspondiente a la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Email: nataliaceppi@yahoo.com.ar

identifica –en este trabajo– con las acciones ejecutadas por el gobierno de Evo Morales desde su llegada al poder en 2006, orientadas a poner en marcha una gobernanza energética con participación estatal. Crítico del neoliberalismo en general y de las medidas aplicadas al rubro hidrocarburífero, en particular, el primer mandatario decretó la nacionalización del sector energético y la recuperación de YPFB el 1 de mayo de 2006 (Decreto 28.701, 2006).

El presente trabajo plantea como objetivo analizar los cambios y desafíos de la gobernanza de la energía en Bolivia desde el ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS). Para ello, se apelará a las decisiones políticas de índole específico sobre el rubro; la relación con las empresas transnacionales y/o países involucrados en la compra-venta de gas natural y si el gobierno le ha asignado un rol social a los ingresos fiscales provenientes de la industria. Se considera que la gobernanza energética debe establecerse como uno de los temas prioritarios de las agendas públicas nacionales ya que el aprovechamiento y la administración de los recursos energéticos posee impactos en el desarrollo socio-económico de cualquier país. Esta cuestión cobra una importancia mayor en un Estado como Bolivia donde los altibajos de su economía están estrechamente ligados a la renta energética.

El análisis se encuentra organizado en tres apartados y se ha recurrido a fuentes bibliográficas documentales y estadísticas. En el primero, se describen las características más sobresalientes de la economía boliviana, teniendo en cuenta sus condiciones estructurales y su dependencia del sector hidrocarburífero. Este punto es abordado a partir de la noción de Pequeña Economía en Desarrollo (PEED). El segundo apartado examina los ejes más relevantes del Decreto 28.701 (Héroes del Chaco) como parte del programa político-económico del MAS. En el tercer apartado se identifican las implicancias de la nacionalización en el vínculo Estado-economía y Estado-sociedad a fin de establecer los aspectos que han sufrido modificaciones y cuáles son los retos pendientes.

Bolivia como una PEED

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, en inglés) no existe una definición uniforme de PEED aunque éstas suelen reunir un conjunto de características que permite establecer un patrón común dentro de las diferencias (FAO, 2002). Entre las más sobresalientes se encuentran: 1- poseen territorio y poblaciones reducidos; 2- el mercado doméstico es pequeño, al igual que su Producto Bruto Interno (PBI); 3- las actividades primarias marcan el compás de la economía y por ende, son el componente central de la canasta exportadora y 4- cuentan con un alto grado de sensibilidad a las transformaciones que acontecen en el escenario internacional (FAO, 2002, p. 262-270).

Bolivia puede catalogarse como una PEED. Tiene una superficie de 1.098.580 Km² y una población aproximada de 10.5 millones de habitantes, según el último censo nacional realizado en 2012. Sus principales rubros de exportación son los hidrocarburos (45.5%) y los minerales (19.9%), los cuales constituyen productos denominados tradicionales dentro del esquema de comercio exterior (IBCE, 2016, p. 4). Los socios comerciales más importantes también se encuentran concentrados. Brasil y Argentina se abastecen de gas natural boliviano desde 1999 y 2004, respectivamente. Esto los posiciona como el primer y

el segundo destino comercial del país andino, adquiriendo alrededor del 44% de sus exportaciones totales. Con respecto al PBI, el correspondiente al año 2015 fue de US\$ 33 mil millones, según los datos del Banco Mundial (BM).² Este valor es poco representativo, en especial, si se lo compara con los PBI de los países limítrofes, que oscilan –de mayor a menor- entre US\$ 1.7 billones (Brasil) y US\$ 192 mil millones (Perú). La excepción es Paraguay, cuyo PBI fue de US\$ 27 mil millones en 2015.³

Los datos expuestos dan cuenta que el desarrollo socio-económico boliviano se nutre de la exportación de recursos no renovables cuyos ciclos se han definido por la “explotación del principal recurso natural de la época” (MORALES, 2014, p. 111). El derrumbe del precio internacional del estaño repercutió de forma negativa en la capacidad de recaudación del Estado y paulatinamente, las exportaciones de gas natural fueron abriendo paso al ciclo de los energéticos. Pese a que unos años más tarde el sector minero logró recuperarse, las ventas de gas natural a la Argentina –entre 1972 y 1999-⁴ y las negociaciones para proveer de dicho recurso a Brasil, ubicaron a la minería en un segundo plano. De este modo, en la construcción del ciclo de los hidrocarburos intervinieron varios factores: la presencia de mercados externos seguros; los rasgos estructurales de la industria hidrocarburífera boliviana –una relación positiva en materia producción/consumo-⁵ y la aplicación de medidas de apertura y liberalización económicas destinadas a generar inversiones en materia energética.

La retirada del Estado del sector energético se inició en la presidencia de Jaime Paz Zamora (1989-1993) pero su consolidación llegó con la capitalización de YPFB a partir de 1996. YPFB fue dividida en dos unidades de producción (Chaco S.A. y Andina S.A.) y una de distribución y transporte (Transredes). Con el objetivo de fomentar la transnacionalización de la industria, el gobierno brindó incentivos técnicos, operativos y tributarios (CAMPODÓNICO, 2004; VILLEGAS QUIROGA, 2004). Como se observa en el Cuadro I, los volúmenes de inversión en hidrocarburos tuvieron un pico ascendente a partir de 1996, en contraposición con la minería, considerada también una actividad tradicional. Además de la capitalización per se, la sanción de una nueva normativa de hidrocarburos (Ley 1689/96) que redujo el porcentaje de regalías a los operadores (del 50% al 18%), el inicio de obra del gasoducto Bolivia-Brasil y la venta de las refinerías más importantes del país en 1999, explican dicho comportamiento.

Cuadro I: Inversiones en hidrocarburos y minerales (en millones de dólares)

Sectores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Hidrocarburos	43,1	73,5	82,4	50,8	56,5	109,9	99	270,8	604,8	580,7	442
Minería	23	53	119	25	69	121	87	67	52	47	53

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de YPFB (2001) y UDAPE (2015).

2 Información disponible en la página electrónica del organismo. Consultas dinámicas.

3 Ídem.

4 En 1969, los gobiernos de Argentina y Bolivia suscribieron un acuerdo de compra-venta de gas natural boliviano, cuyas exportaciones se iniciaron en 1972. Este acuerdo fue renovado por las diferentes administraciones de la época hasta su finalización en 1999. Como se tratará en las páginas siguientes, Argentina retomó las importaciones del hidrocarburo en 2004 para hacer frente a las dificultades de autoabastecimiento.

5 Para 1990, la producción gasífera ascendía a 0.110 trillones de pies cúbicos (Tpc) y el consumo era de 0.030 Tpc. Esto implicaba que el país contaba con un amplio excedente para abastecer mercados externos sin poner en riesgo el aprovisionamiento doméstico.

Para Arze Vargas (2009, p. 273), el sector de los hidrocarburos representó el “caso paradigmático de las reformas neoliberales respecto de los recursos naturales”. Las transnacionales invirtieron en todas las fases de la industria y obtuvieron “el poder para definir el uso [de los energéticos] y determinar el curso de la política de hidrocarburos”. En esta dirección, Gordon y Luoma (2008, p. 98-99), sostienen que la capitalización fue una mala política que estuvo plagada de corrupción gubernamental porque las inversiones no se plasmaron en el crecimiento económico del país, la modernización de la industria y/o la generación de puestos de trabajo. En el Cuadro II, se aprecia que desde la profundización de las medidas neoliberales –coincidente con el proceso de capitalización-, los indicadores de pobreza, indigencia, desigualdad y desempleo, se mantuvieron estables o en ascenso. Estos últimos permiten inferir que los gobiernos de la década del noventa optaron por una gobernanza energética cuyo componente principal fue la transnacionalización total del sector donde la participación del Estado fue relegada a su mínima expresión. Desde el Ejecutivo se decidió que las petroleras dispusieran libremente de los hidrocarburos, las cuales concentraron sus esfuerzos en atender los negocios de exportación –vendiendo la materia prima sin valor agregado- sin considerar las necesidades del mercado doméstico, ya sea a nivel de mejoramiento de la infraestructura o creación de empleos (GORDON y LUOMA, 2008, p. 98; ARZE VARGAS, 2009, p. 275). Cabe agregar, que tampoco existió una estrategia política por parte de las administraciones de la época para vincular los ingresos de dicha industria con el resto de la economía.

Cuadro II: Indicadores sociales de Bolivia (1997-2002)

Indicadores	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pobreza	62.1	s/d	60.6	63.7	61.7	62.4
Indigencia	37.2	s/d	36.4	38.8	36.4	37.1
Índice de Gini	0.59	s/d	0.58	0.64	0.60	0.61
Tasa de Desempleo	4.4	6.1	7.2	7.5	8.5	8.7

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

(Aclaración: la pobreza y la indigencia están medidas sobre el total de la población. En cuanto al desempleo, los años 1997-1999 corresponden a ciudades capitales departamentales y los años 2000-2002 a áreas urbanas).

La crisis social y económica que atravesaba Bolivia entre finales del siglo XX y comienzos de la década de 2000 no pasó desapercibida para los partidos políticos no tradicionales –como el MAS- y las principales organizaciones sociales, cuya presencia en la vida política del país era cada vez más visible. Es importante recordar que en las elecciones presidenciales de 2002, el MAS se posicionó como la segunda fuerza política a nivel nacional con el 20.94% de los votos después de la ajustada victoria del MNR (22.46%) que ubicó a Sánchez de Lozada en su segundo mandato (2002-2003). Con su anclaje rural y un posicionamiento contestatario y antiliberal, “el MAS [logró] interpelar la votación del descontento con el modelo económico y político vigentes y particularmente, la ‘bronca’ contra los partidos y una elite política que ya había acumulado actitudes de rechazo de la población” (ZEGADA CLAURE, 2002, p. 52).

Cuando los intentos de exportación de gas licuado a Estados Unidos vía puertos chilenos se hicieron públicos, dichos actores y gran parte de la sociedad se movilizaron contra el gobierno entre los meses de septiembre y octubre de 2003. La ‘Guerra del Gas’ congregó situaciones de disturbios y represión

gubernamental. Los bolivianos reclamaron el cambio de modelo de gobernanza energética, que en realidad, era un cambio en la gestión de la economía en su conjunto y al mismo tiempo, se opusieron con firmeza a que Chile recibiera gas sin haber solucionado la salida al Pacífico (GORDON y LUOMA, 2008, p. 101). Sin poder hacer frente a la escalada de violencia y con la existencia de decenas de heridos y muertos, Sánchez de Lozada presentó su renuncia el 17 de octubre de 2003. En palabras de Villegas Quiroga (2004, p. 233) “paradójicamente, las reformas decididas [...] entre 1993 y 1997 se constituyeron en las causas que socavaron su gobierno, lo sepultaron políticamente y lo expulsaron del país”. El vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert, se hizo cargo del Ejecutivo. Sin embargo, la gravedad de la crisis socio-económica del país y las tensiones con su propio partido generaron que su asunción y caída a mediados de 2005 fueran dramáticas (URIESTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, 2008, p. 268). La transición gubernamental fue conducida por Eduardo Rodríguez Veltzé, entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, hasta la realización de las elecciones presidenciales el 18 de diciembre de 2005 que le otorgaron la victoria al MAS con el 53.7% de los votos.

El MAS y la nacionalización de los hidrocarburos

El triunfo del MAS frente a las fuerzas políticas que participaron en los comicios electorales de 2005 – UN, FREPAB, MIP, NFR, MNR, USTB y PODEMOS – se explica, en gran medida, por el apoyo brindado por los movimientos sociales; la mala imagen de los partidos políticos tradicionales y la habilidad de Evo Morales de presentarse como una verdadera alternativa política (BUITRAGO, 2006, p. 159). Desde su campaña presidencial, el actual mandatario apeló a una retórica basada en la lucha contra las desigualdades, la pobreza, la exclusión y la recuperación del rol del Estado en la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente los hidrocarburos.

Para el MAS, el neoliberalismo había dejado un Estado débil, poroso e incapaz de satisfacer las demandas sociales básicas (PROGRAMA DE GOBIERNO MAS-IPSP, 2005). En esta lógica se inscribe la idea de ‘refundar al país’, la cual apelaba a establecer cambios en la vinculación del Estado con la economía y la sociedad. De acuerdo con Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008), la llegada de Morales al Ejecutivo allanó el camino para el ingreso de Bolivia a un grupo de gobiernos latinoamericanos que en la primera década del siglo XXI fueron identificados como ‘gobiernos de nuevo signo’. Dicho grupo, caracterizado por su heterogeneidad –Chávez en Venezuela; Kirchner/Fernández en Argentina; Lula en Brasil; Correa en Ecuador; Tabaré Vázquez en Uruguay, entre otros- criticaron el reformismo neoliberal de los noventa, apelaron a la recuperación discursiva y práctica del Estado en la arena económica y social y plantearon la necesidad de diagramar políticas de inclusión (MOREIRA, RAUS Y GÓMEZ LEYTON, 2008, p. 7-15).

Teniendo en cuenta la importancia del rubro hidrocarburífero, para el oficialismo resultaba imperioso, como primera medida, dejar atrás el modelo de gobernanza energética transnacionalizada a fin de transitar hacia una gobernanza con control y participación estatal. En su programa de gobierno, el MAS fijó como uno de sus principales objetivos económicos, mejorar las condiciones y la calidad de vida de la sociedad y para ello, la soberanía energética se transformó en una herramienta fundamental.

El cambio de régimen en el sector hidrocarburífero [...] implica la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos producidos en el país, el control y la dirección estatal del sector y el inmediato fortalecimiento de YPFB [...] La soberanía energética no implica solamente el hecho de que el país produzca lo que consume, implica que el país tenga la capacidad real y objetiva de tener en sus manos la producción hidrocarburífera para garantizar su consumo energético y su desarrollo productivo [...] De esta manera se logrará una significativa mejora en la calidad de vida de la población y al mismo tiempo una significativa mejora en la capacidad competitiva de nuestra industria (PROGRAMA MAS-IPSP, 2005, p.17).

Tal como lo había anticipado en su campaña hacia la presidencia, Evo Morales decidió poner en marcha la tercera nacionalización de los hidrocarburos a través del Decreto Héroes del Chaco, el 1 de mayo de 2006. Pese a las críticas que esta medida ha generado, sobre todo en lo que respecta a si puede o no ser calificada como una verdadera nacionalización, el MAS contaba a su favor con dos condiciones para su implementación. Por un lado, durante la breve estadía de Mesa Gisbert en el poder se había sancionado una nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 3058/2005) –que derogó la Ley 1689/96 de Sánchez de Lozada- e impuso a las transnacionales una tributación del 50% del valor de la producción entre regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (art. 55 Ley 3058/05). Por el otro lado, el anuncio de la nacionalización se dio en un contexto que aunaba las deficiencias energéticas de Argentina y Brasil –compradores del gas boliviano- y una coyuntura positiva por los elevados precios internacionales de las materias primas. Como expresan Altomonte y Sánchez (2016), este período de auge de los precios de los productos agrícolas, mineros y energéticos, redundaría no sólo en una mayor liquidez de las economías de base extractiva sino también en el surgimiento de cuestionamientos sobre cómo la explotación de dichos recursos podría contribuir en el logro de un desarrollo más integrado y equitativo.

El Decreto 28.701 estableció pautas alrededor de tres grandes ejes: 1- la revalorización del Estado a través de YPFB; 2- la vinculación Estado/empresas transnacionales y 3- el régimen tributario para la fase de transición. De acuerdo con los mismos, el Estado recupera la participación plena en toda la cadena productiva de los hidrocarburos y ejerce el control y la dirección de las actividades de transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización (arts. 5 y 7). YPFB, que actúa en nombre y representación del Estado, posee la propiedad de los hidrocarburos producidos en el país; es la encargada de su comercialización y de definir las condiciones, volúmenes y precios de los recursos en el mercado nacional y en los destinos de exportación (art. 2). Frente a esto, se nacionalizan las acciones como mínimo del 50% más 1 de las empresas Chaco, Andina, Transredes, Petrobras Bolivia Refinación y la Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia (art. 7).

La ampliación de la presencia estatal en la industria energética repercutió en la relación con los operadores extranjeros. Las transnacionales quedaron obligadas a entregar -en propiedad a YPFB- toda la producción hidrocarburífera nacional (art. 2) y a firmar nuevos contratos acordes a las condiciones legales vigentes⁶ en un plazo máximo de 180 días, si pretendían permanecer en la industria energética boliviana. Estos acuerdos debían contar con la autorización y aprobación del Poder Legislativo (art. 3).

⁶ Esto implica que las empresas que habían firmado contratos de exploración, explotación y comercialización con anterioridad a la Ley 3058 de 2005 tenían que adecuarse a la misma y al Decreto 28.701.

En cuanto al esquema tributario, se conservó el valor del 50% del total de la producción –sumando el 18% de las regalías y el 32% del IDH- pero se adicionó un 32% a favor de YPF durante los 180 días del período de transición para los campos cuya producción certificada de gas natural al 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos por día (art. 4). El 18% restante pertenece a las compañías para cubrir los costos de operación, amortización de inversiones y utilidades.

A diferencia de las nacionalizaciones de 1937 y 1969, la correspondiente al mandato de Morales no involucró la expropiación de los activos y en este sentido, puede entenderse como una estatización de la propiedad nominal de las acciones con miras a incrementar la recaudación, negociar nuevos contratos y avanzar en la reconstrucción de YPF (VARGAS SUÁREZ, 2009, p. 21). La nacionalización de 2006 no tenía como objetivo desalentar la presencia de las transnacionales en el sector –ya que necesitaba inversiones para reactivar la industria- sino establecer un marco regulatorio que permitiera aumentar la recaudación fiscal y retomar paulatinamente el control del sector para superar a futuro la orientación primario-exportadora de la economía (MOLERO SIMARRO, et. al., 2012).

A pesar que el anuncio del Decreto Héroes del Chaco contó con un gran despliegue simbólico a través de la presencia de las Fuerzas Armadas en los campos operados por Petrobras en el departamento de Tarija, en realidad, el gobierno nacional tenía conocimiento de las limitaciones de la economía. En su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2006, Evo Morales declaró ante la comunidad internacional que el Estado necesitaba ‘socios’ pero no ‘dueños de los recursos naturales’ que le pertenecen al pueblo boliviano (MORALES, 2006, p. 36). Desde entonces, la Asamblea General ha sido uno de los principales espacios multilaterales escogido por el líder del MAS para realizar una defensa vehemente del proceso de nacionalización de los hidrocarburos.⁷ El reposicionamiento del Estado en un sector tan estratégico para Bolivia como es el energético, le ha permitido al gobierno nacional contar con mayores ingresos y determinar el destino de los mismos. Para Morales, la nacionalización supone emprender una reestructuración de la relación Estado-empresas transnacionales donde la distribución de las ganancias sea más equilibrada.

Por eso quiero contar la experiencia vivida a todos los Presidentes o naciones donde están privatizados los recursos naturales. Es importante, con la fuerza del pueblo, recuperar los recursos naturales para que beneficien a los pueblos, a la nación. También entiendo perfectamente que las empresas que invierten tienen todo el derecho a recuperar sus recursos económicos invertidos y tienen derecho a la ganancia, pero no tanto como antes, cuando sólo se preocupaban de saquear y saquear nuestros recursos naturales (MORALES, 2007, p. 26).

La nacionalización y sus implicancias

La decisión del MAS de emprender el camino hacia una gobernanza energética con participación estatal se direccionó a generar algunos cambios en materia económica y social para concretar una meta específica: distanciarse de las administraciones de pertenencia neoliberal de la década del noventa.

Tal como lo estableció el Decreto Héroes del Chaco, una de las primeras medidas, radicó en la negociación de nuevos contratos de exploración y explotación con las compañías interesadas en permanecer

⁷ Se recomienda consultar on line los discursos del Presidente Evo Morales Ayma en las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponibles en: <<http://unbisnet.un.org/>>. Acceso: 13 de junio de 2016.

en la industria energética. Los reclamos e incluso las amenazas de paralizar las actividades por parte de los operadores transnacionales estuvieron presentes aunque había pocas probabilidades de que esto ocurriera debido a las inversiones ya realizadas y a la existencia de vecinos dependientes del gas boliviano (VARGAS SUÁREZ, 2009). Frente a esto y, cumpliendo el plazo estipulado, se suscribieron 44 contratos –con Repsol, Total, Petrobras y Canadian Energy, etc.– que entraron en vigencia en mayo de 2007.

Si bien cada contrato posee su particularidad, Medinaceli Monrroy (2010, p. 29-30) plantea que, desde una perspectiva general, los acuerdos surgidos pos nacionalización reúnen las siguientes características: 1- las modalidades contractuales tuvieron que adecuarse a lo estipulado por la Ley de Hidrocarburos 3058 –de producción compartida, de operación y/o de asociación;⁸ 2- la propiedad de los yacimientos hidrocarburíferos corresponde al Estado como también la producción medida en el Punto de Medición; 3- los costos y riesgos de las actividades de exploración y explotación son asumidos por los operadores. No obstante, cuentan con una cláusula de costos recuperables que –como su nombre lo indica– permite recuperar anualmente un porcentaje –variable de acuerdo cada contrato– de los gastos de operación y capital; 4- el sistema de tributación que se aplica está compuesto por las regalías, el IDH, el impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) y una participación contractual a favor de YPF. Las regalías y el IDH suman el 50% del total del valor de la producción, mientras que el IUE es del 25% sobre una base imponible.⁹ En cuanto a la participación a favor de YPF se calcula sobre la utilidad de la operación donde el porcentaje se fija por contrato. Medinaceli Monrroy (2010, p. 30) estima que comprende entre el 1% y el 18% del valor bruto de la producción y 5- la vigencia de los contratos firmados se estipuló alrededor de los 30 años.

Para el MAS, la firma de los contratos con las transnacionales era indispensable para darle continuidad a las ventas de gas natural hacia Brasil y Argentina; países que desde 1999 y 2004 importan el hidrocarburo boliviano. Cabe recordar que ambos poseen potencial en materia hidrocarburífera pero al tener una relación deficitaria en materia producción/consumo debieron recurrir a su vecino para abastecer sus respectivas demandas domésticas. En el caso argentino, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) firmó un acuerdo de compra-venta entre las empresas Energía Argentina S.A. (ENARSA) y YPF el 19 de octubre de 2006 por un período de 20 años, con volúmenes que irían creciendo de 7.7 millones de metros cúbicos diarios (MMm³/d) hasta alcanzar los 27.7 MMm³/d (CONTRATO ENARSA-YPFB, 2006). En 2010 estas cantidades fueron renegociadas de acuerdo a la capacidad de transporte entre los dos países. A diferencia de Argentina, que carece de una empresa con participación estatal operando en Bolivia, la administración Lula (2003-2010) negoció las condiciones de exploración y producción gasíferas de Petrobras en los campos que abastecen del hidrocarburo a las principales ciudades de Brasil. Los acuerdos se suscribieron el 28 de octubre de 2006 luego de varios meses de tensión bilateral por los intereses nacionales y empresariales que estaban involucrados. Petrobras conservó su posición como operadora de los campos San Alberto y San Antonio;

8 Consultar las especificaciones técnicas de cada uno de estos contratos en la Ley 3058/05 (arts. 72-84). Disponible en: <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Ley_3058.pdf>. Acceso: 3 de julio de 2016.

9 El especialista menciona que en el caso que las empresas envíen remesas –muy usual en la industria– se aplica el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior (IRUE), calculado en el 12.5% sobre el total remesado. También se pueden presentar otros pagos en conceptos de patentes, bonos, etc.

logró resguardar la propiedad de sus activos y establecer un margen de rentabilidad, calculado alrededor del 15% (CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASIL, 2006). Meses más tarde, se resolvió la venta de las acciones de Petrobras Bolivia Refinación, empresa que se había conformado en 1999 al adquirir las refinerías Guillermo Elder Bell y Gualberto Villarroel. La transferencia concluyó en junio de 2007 por un valor de US\$ 112 millones.

Cuadro III: Exportaciones de gas boliviano en MMm3 a partir del Decreto Héroes del Chaco

Mercados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	1670	1765	960	1768	1851	2837	4738	5690	6033
Brasil	9314	10168	11178	8108	9820	9796	10082	11589	11981

Fuente: Elaboración propia en base a ANP (Brasil), IAPG (Argentina) y ENARSA.

Las exportaciones a Argentina y Brasil, el buen nivel de precios de los energéticos en el escenario internacional y la participación adicional de YPFB en los contratos suscritos en 2006 posibilitaron al Estado andino transitar una etapa de expansión económica. La renta petrolera pasó de US\$ 1932 millones en 2007 a US\$ 5490 millones en 2014. Este aumento ha sido determinante en el crecimiento del PBI que entre 2006 y 2014 promedió el 5%, frente al 2.9% para el período 1998-2005 (MEMORIA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA, 2015).

La situación de bonanza generó las bases para que el MAS pudiera llevar adelante políticas orientadas a mejorar los indicadores sociales. Bolivia, al igual que otros países de la región que se beneficiaron del auge de precios de los productos primarios en la primera década del siglo XXI, ha experimentado una “holgura fiscal” que coadyuvó al aumento de las reservas monetarias, la reducción de la deuda y a combatir la pobreza y la desigualdad (ALTOMONTE y SÁNCHEZ, 2016). En el Cuadro IV se aprecia que a partir del año 2007 hay un correlato entre el aumento que fue teniendo el gasto social del gobierno –destinado a educación, salud, vivienda y protección social- y el comportamiento descendente de los niveles de pobreza e indigencia. La implementación de programas sociales como el Bono Juancito Pinto, el Bono Bachiller Destacado, el Bono Juana Azurduy, la Renta Dignidad y los Planes de Viviendas Sociales, etc., fue clave para obtener avances en los indicadores señalados (MEMORIA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA, 2015). Pese a ello, la pobreza y la desigualdad continúan siendo problemas estructurales (Cuadro IV). En este sentido, cabe tomar en consideración el planteo de Wanderley (2011), quien resalta que el carácter asistencialista de la política social del MAS, focalizada en la transferencia de recursos –como los bonos y planes ya señalados- conjuntamente con la falta de transformación productiva, son factores que obstaculizan, entre otros, la superación de dichos fenómenos. Según la autora, “If we Bolivians do not widen our economic base and stimulate coordination between economic and social policies, we will never reach our goal of overcoming poverty and social inequality. We will remain subject to our dependence on natural resources” (WANDERLEY, 2011, p. 53).

Cuadro IV: Gasto social e Indicadores sociales

Referencias	2007	2009	2011	2013
Gasto Social (en millones de Bs.)	12.017	15.770	18.636	23.021
Pobreza	54%	42.4%	36.3%	32.7%
Indigencia	31.2%	22.4%	18.7%	16.8%
Índice de Gini	0.5	0.5	0.4	0.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT y Memoria de la economía boliviana (2015).

La nacionalización de los hidrocarburos también fue defendida por el MAS como un requisito sine qua non para encaminarse hacia la diversificación de la economía y un aprovechamiento más sustentable de los recursos no renovables (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2006). Sin embargo, teniendo en cuenta que Bolivia puede catalogarse como una PEED, la gestión de Morales no ha podido sortear la fuerte dependencia que el país mantiene a nivel económico y social de la renta energética. De este modo, Bolivia reproduce un patrón clásico de aquellos países que tienen una marcada tradición extractivista, es decir, apostar a un modelo de gobernanza energética “preponderantemente cortoplacista” (...) sin transformarlo en un cúmulo de capital que sea renovado y con continuidad en el tiempo (ALTOMONTE y SÁNCHEZ, 2016, p. 11). Se han dado los primeros pasos para aproximarse a la industrialización del sector hidrocarburífero pero debido a que este proceso es complejo y requiere de grandes flujos de inversiones, en el presente se encuentra en una fase incipiente. En los últimos años, Morales inauguró dos plantas separadoras de líquidos –Río Grande y Gran Chaco- y una de gas natural licuado (GNL). Mediante estas obras de infraestructura se pretende fortalecer la industria petroquímica nacional a través de la producción/venta de gas licuado de petróleo (GLP) y otras gasolinas y, proveer energía a poblaciones que no acceden a las redes de gasoductos o bien, a mercados externos. Otras, en cambio, que abarcan el rubro de los fertilizantes y plásticos, las cuales utilizan el gas natural como materia prima, se encuentran en construcción o licitación.

Por último, puede sostenerse que los contratos energéticos firmados entre YPF y las transnacionales tienen un abordaje escueto de la temática medioambiental. En términos generales, los documentos hacen referencia a que los titulares de las operaciones están obligados a cumplir con las normativas aplicables al cuidado del medio natural. Para ello se deben utilizar técnicas y procedimientos prudentes en la industria a fin de establecer niveles de producción que sean acordes con prácticas eficientes y racionales en la extracción de los hidrocarburos.¹⁰ Esta situación genera incertidumbre sobre la prioridad asignada a la protección de los recursos naturales –en una actividad que produce altos índices de contaminación- y la capacidad del Estado de controlar el cumplimiento de la legislación y, al mismo tiempo, hacer frente a los impactos negativos en el entorno.

Reflexiones finales

El recorrido realizado por el caso boliviano invita a reflexionar no sólo sobre sus particularidades sino también sobre la gobernanza energética en tanto problemática actual de las agendas latinoamericanas. Una adecuada gestión y aprovechamiento del rubro energético debe constituirse como un tema central en la

¹⁰ Se recomienda consultar los contratos. Disponibles en: <<http://www.cedla.org/content/4368>>. Acceso: 29 de junio de 2016.

política económica de cualquier país, más aún en Estados que son dependientes de las exportaciones/importaciones de recursos energéticos. Tal como afirman Altomonte y Sánchez (2016), uno de los retos más importantes que enfrentan los países productores de materias primas es poder romper con el modelo cortoplacista que posee la gobernanza de los recursos naturales y establecer un salto cualitativo hacia un paradigma que involucre desarrollo a largo plazo, inclusión social y sostenibilidad.

Mediante la nacionalización de los hidrocarburos, el gobierno de Morales logró reposicionar a YPF en toda la cadena productiva energética y recuperar gran parte de las acciones de las empresas que habían resultado de la capitalización. Estas medidas se condicen con los intentos de establecer una gobernanza energética con control y participación estatal, en contraposición con el esquema de las administraciones neoliberales. Por otro lado, también se presenta como un elemento diferenciador el destino que el MAS le ha dado a la renta gasífera. Gran parte de las políticas sociales para combatir la pobreza y la desigualdad son sustentadas por los ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos. Dichas políticas se llevaron adelante gracias al incremento de la renta energética –impulsada por los precios internacionales altos- y una mayor presencia estatal en la recaudación. Esta última fue posible por la existencia del IDH, creado con anterioridad a la nacionalización (Ley 3058) y el porcentaje de participación de YPF en los contratos firmados en 2006. Asimismo, la intensidad que ha tenido la producción de hidrocarburos le permitió al país atravesar un período de crecimiento sostenido, el cual ha sido destacado por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ahora bien, a lo largo de esta década que lleva el proceso de nacionalización, la gobernanza energética boliviana sigue conservando una orientación a corto plazo, a pesar que discursivamente sus resultados son presentados de manera más radical. Sin desconocer la importancia de los logros económicos y sociales, el Estado andino es una PEED donde, paradójicamente, el ciclo de los hidrocarburos ha fortalecido su base extractivista. La diversificación productiva, las inversiones en industrialización y cuidado medioambiental y la puesta en marcha de proyectos genuinos de inclusión social a largo plazo son los grandes desafíos que el MAS y/o las próximas administraciones deben afrontar como parte de la agenda pública nacional.

BIBLIOGRAFIA

- ALTOMONTE, Hugo y SÁNCHEZ, Ricardo. **Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.
- ARZE VARGAS, Carlos. Los efectos perversos de la globalización neoliberal en Bolivia. En: CRABTREE, John, et. al. (Eds.). **Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente**. La Paz: Plural Editores, 2009, p. 263-284.
- BUITRAGO, Miguel. El significado de la llegada de Evo Morales al poder en la República de Bolivia. **Revista Iberoamericana**, Berlín, vol. 6, n. 22, 2006, p. 159-164.
- CAMPODÓNICO, Humberto. **Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Recursos Naturales e Infraestructura), n. 78, 2004.

- ENERGÍA ARGENTINA S.A. **Contrato de compra-venta de gas natural entre ENARSA e YPFB**, 19 de octubre de 2006.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Decreto 28.701**, La Paz, 1 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.xhtml>>. Acceso: 15 de abril de 2016.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Ley 3058**, La Paz, 17 de mayo de 2005. Disponible en: <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Ley_3058.pdf>. Acceso: 15 de abril de 2016.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Memoria de la economía boliviana 2014**. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La Paz, 2015.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Plan Nacional de Desarrollo**, 2006. La Paz.
- FONTAINE, Guillaume y PUYANA, Alicia (Coords.). La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas. En: **La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina**. Quito: FLACSO, 2008, p.11-32.
- GORDON, Gretchen y LUOMA, Aaron. Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies. En: SHULTZ, Jim y CRANE DRAPER, Melissa (Eds.). **Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana**. La Paz: El Centro para la Democracia/Plural Editores, 2008, p. 87-130.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. **Cifras del comercio exterior boliviano 2015**, año 24, n. 239, Santa Cruz, 2016. Disponible en: <<http://ibce.org.bo/images/publicaciones/ce-239-Cifras-Comercio-Exterior-Bolivia-2015.pdf>>. Acceso: 15 de junio de 2016.
- MEDINACELI MONRROY, Mauricio. Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América Latina- 2010, OLADE, 2010. Disponible en: <<http://www.olade.org/sites/default/files/publicaciones/LibroContratosPetroleros.pdf>>. Acceso: 13 de julio de 2016.
- MOLERO SIMARRO, Ricardo, et. al. La inversión extranjera directa en el sector hidrocarburífero boliviano: comparación entre marcos regulatorios (1996-2009). **Revista de Economía Mundial**, Huelva, n. 30, 2012, p. 157-184.
- MORALES AYMA, Evo. **Discurso del Sr. Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia**, Sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2006. Disponible en: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/527/40/PDF/N0652740.pdf?OpenElement>>. Acceso: 1 de julio de 2016.
- MORALES AYMA, Evo. **Discurso del Sr. Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia**, Sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2007. Disponible en: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/517/14/PDF/N0751714.pdf?OpenElement>>. Acceso: 1 de julio de 2016.
- MORALES, Juan Antonio. La economía boliviana de los últimos cincuenta años: reflexiones sobre el desarrollo de largo plazo. **Revista Ciencia y Cultura**, n. 33, 2014, p. 107-135.
- MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos. **La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2008.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Pequeñas economías en desarrollo: características y vulnerabilidad. En: **Selección de temas relaciones con las negociaciones de la OMC sobre agricultura**, Roma, 2002, p. 262-276. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-y3733s.pdf>>. Acceso: 13 de enero de 2016.

- PROGRAMA DE GOBIERNO MAS-IPSP. Por una Bolivia digna, soberana y productiva para Vivir Bien. La Paz, 2005. Disponible en: <http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolecciones0009.pdf>. Acceso: 1 de julio de 2016.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. **Câmara dos Deputados, Discursos e Notas Taquigráficas**, 6 de diciembre de 2006. Disponible en: <<http://www.camara.leg.br>>. Acceso: 13 de mayo de 2016.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS. **Diagnósticos sectoriales**. Minería, 2015. Disponible en: <http://www.udape.gob.bo/portales_html/diagnosticos/diagnostico2015/TOMO%20%20III%20-%20SECTOR%20MINERIA>. Acceso: 15 de junio de 2016.
- URIOSTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Miguel. Inmolación forzada. En: MESA GISBERT, Carlos (Coord.). **Un gobierno de ciudadanos (2003-2005)**. La Paz: Plural Editores/Fundación Comunidad, 2008, p. 255-270.
- VARGAS SUÁREZ, Rosío. La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. Revista **Latinoamérica**, México, n. 49, 2009, p. 11-34.
- VILLEGAS QUIROGA, Carlos. **Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios** (3° ed.). La Paz: CIDES-UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA/Plural Editores, 2004.
- WANDERLEY, Fernanda. The Economy of the Extractive Industries. Poverty and Social Equality. **ReVista. Harvard Review of Latin America**, David Rockefeller Center for Latin American Studies, v. XI, n. 1, 2011, p. 51-53.
- YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS. **Informe mensual. Diciembre 2001**, La Paz. Disponible en: <http://www.ypfb.gob.bo/informe_mensual_actividades/282919.pdf>. Acceso: 13 de marzo de 2016.
- ZEGADA CLAURE, María Teresa. Sorpresas en la elección: MAS, NFR, MNR y ADN. En: **Opiniones y análisis. Elecciones presidenciales 2002**. La Paz: Fundación Hanns Seidel/Fundemos, 2002, p. 47-84.

Recebido em 27 de julho de 2016.

Aprovado em 19 de setembro de 2016.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la gobernanza energética de Bolivia a diez años de la nacionalización de los hidrocarburos, decretada por Evo Morales en 2006. Se utilizan fuentes documentales y estadísticas para examinar las implicancias, los cambios y desafíos pendientes de esta medida.

Palabras-clave: gobernanza energética, Bolivia, hidrocarburos;

ABSTRACT

This paper analyzes the process of energy governance ten years after the nationalization of hydrocarbons in Bolivia, decreed by Evo Morales in 2006. The research uses documental and statistics sources to examine its consequences, the changes and the pending challenges.

Key-words: energy governance, Bolivia, hydrocarbons;

A INFLUÊNCIA DA CEPAL NA INDUSTRIALIZAÇÃO LATINO-AMERICANA: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL E ARGENTINA

The influence of ECLAC on latin american industrialization: a comparative analysis between Brazil and Argentina

Giovana Souza Freitas¹
Laíza Andriolo²

Introdução

O subdesenvolvimento, apesar de permanecer em pauta na agenda de organismos internacionais não possui, na atualidade, a mesma ênfase que lhe foi concedido na década de 1950, quando muito foi investigado e debatido sobre ele. Procurava-se, sobretudo, entender suas causas e os fatores que poderiam inibir seus efeitos. . Somente através da criação da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL), pela ONU, em 1948, que o assunto passou a ser estudado sob o ponto de vista dos países latino-americanos, visto que essas economias apresentavam um crescimento excessivamente lento quando comparado a outros países.

A CEPAL, através de seu pensamento estruturalista, baseado em elementos como industrialização, Teoria da Deterioração dos Termos de Troca, relação “centro-periferia” e planejamento estatal, tinha como objetivo primordial o alcance do desenvolvimento econômico. Seus ideais foram difundidos ao redor de toda a América Latina, impulsionando políticas em prol da industrialização e do crescimento econômico. Foi na década de 1950 que esta perspectiva foi apresentada, pois Brasil e Argentina adotaram posturas condizentes com o pensamento cepalino e levaram suas economias a elevados índices de crescimento.

A partir desta problemática, verifica-se uma relação muito tênue entre Brasil e Argentina no que tange, principalmente, à forma como conduziram suas políticas públicas e, diante disso, busca-se averiguar a relação que o processo de industrialização, ocorrido nestas economias, teve com o pensamento da CEPAL. Os governos selecionados para fazer esta análise foram o de Juscelino Kubistchek e Arturo Frondizi. Além do alcance da industrialização e do crescimento econômico em um recorte temporal muito aproximado (década

¹ Doutora em Economia pela UFRGS. Professora da Faculdade de Negócios do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Email: giovana.souza@terra.com.br

² Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) e acadêmica em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: laiza.andriolo@gmail.com

de 1950), verifica-se que ambos utilizaram os mesmos fatores que permitiram esta conquista, quais sejam: planejamento estatal, incentivo aos investimentos externos e ênfase na infraestrutura.

Sendo assim, este artigo se propõe a verificar a influência da teoria cepalina para as economias brasileira e argentina, no período anteriormente citado. Uma análise documental da ONU, CEPAL e de autores vinculados a estes órgãos, além de artigos que abordam temas que estabelecem interface com a temática aqui estudada foi o que serviu de subsídio para a realização deste estudo. O mesmo encontra-se estruturado em quatro tópicos: 1) análise da criação da CEPAL, com vistas a contribuir para a superação do subdesenvolvimento; 2) comparação dos processos de industrialização argentino e brasileiro no período compreendido entre 1945 e 1961; 3) averiguação das semelhanças e diferenças que existiram entre os mesmos. Por fim, no tópico 4, infere-se sobre a influência da teoria cepalina no processo de industrialização argentino e brasileiro, apresentando as diferenças que se observam entre teoria e prática.

Do subdesenvolvimento econômico latino-americano à criação da CEPAL

O sistema internacional pode ser dividido em diferentes segmentos, alocando os países de acordo com suas peculiaridades políticas, econômicas, sociais, culturais e religiosas. Dentro da esfera político-econômica, uma das divisões mais utilizadas e importantes é a que se refere aos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Estes termos passaram a ser amplamente utilizados no pós Segunda Guerra Mundial, momento em que muitos intelectuais buscaram saber o porquê desse atraso econômico em uma parte do sistema.

O subdesenvolvimento não é uma etapa na qual todos os países devem passar, como afirmavam as Teorias Econômicas Clássicas. Existem fatores histórico-estruturais que contribuem para a perpetuação dessa condição, tornando o país fadado a um baixo crescimento econômico, fraca industrialização e condições de vida desfavoráveis a sua população (SOUZA, 2011).

Para Prebisch (2013) esse sistema formou-se historicamente a partir da difusão e geração de progresso técnico, existindo uma desigualdade no nível de renda dos países industrializados e daqueles produtores e exportadores de produtos primários. Além disso, em torno deste centro, existe uma periferia que possui uma relação subordinada às necessidades dos países industrializados, isto é, produz e exporta seus produtos de acordo com a necessidade do centro.

Esta ideia contraria os manuscritos de teóricos clássicos da economia, como Adam Smith e David Ricardo, que acreditavam no benefício geral de todos os países através do livre comércio entre os Estados, bem como a clássica Divisão Internacional do Trabalho³. As Teorias Econômicas Clássicas não consideram as peculiaridades de cada região, atribuindo à sua análise uma validade universal que não possui (PREBISCH, 2013).

A América Latina é uma das regiões que faz parte da área subdesenvolvida do planeta. Este território possui algumas características em comum como: I) a baixa diversidade produtiva, II) a especialização na

³ Divisão do mundo de acordo com a especialização produtiva dos países. Cada país deve especializar-se naquilo que produz de melhor e exportar; ao passo que aquilo que produz de maneira ineficaz, deve importar dos outros países.

agropecuária e na mineração, III) institucionalidade fraca, IV) falta de investimento externo, V) incapacidade empresarial e VI) heterogeneidade produtiva⁴ (GURRIERI, 2011).

Os efeitos catastróficos da Grande Depressão da década de 1930 em todo o sistema capitalista, somados aos resultados devastadores da Segunda Guerra Mundial, tornaram as economias latino americanas ainda mais frágeis e precárias (FURTADO, 1968). Conforme Moraes (1995), frente a essas dificuldades econômicas, em 1948, a ONU criou a CEPAL. As Nações Unidas tinham como prioridade, além da recuperação dos países devastados pela Grande Guerra, a necessidade de uma política que solucionasse (ou ao menos reduzisse) o problema do subdesenvolvimento.

Em 1949, na Convenção de Havana, Raúl Prebisch apresentou “O Manifesto Latino-americano”, documento que embasava a teoria cepalina. Esse tinha como objetivo denunciar a situação intolerável que se encontrava a região naquele período, ocasionada principalmente pelo comércio internacional desigual e as condições estruturais internas dos países (ETGES, AREND, 2012). A nova entidade tinha pensamentos próprios a respeito do subdesenvolvimento e, desta forma, criou-se “Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL”.

Entre as principais ideias desta teoria, encontram-se a divisão de países em centro e periferia, a teoria da deterioração dos termos de troca e a industrialização como condição para que os países periféricos conseguissem desenvolver suas economias e retirarem-se desta condição (SANTOS, OLIVEIRA, 2008).

As ideias da CEPAL influenciaram diversos intelectuais e políticos latino-americanos da época, gerando uma onda desenvolvimentista no continente durante a década de 1950. A partir disto, dois países se destacaram por seguir os ideários da CEPAL, acreditando que o desenvolvimento econômico só seria possível através da industrialização, o que deveria ser conduzido através da ação governamental.

A industrialização nas economias argentina e brasileira: uma análise compreendida entre 1945 a 1961

A base da industrialização brasileira e argentina foi consolidada principalmente durante os governos de Vargas e Perón, através de uma postura nacionalista em prol do crescimento econômico. Os governos seguintes adotaram políticas desenvolvimentistas que pretendiam continuar com o processo de industrialização, além de intensificá-lo de forma a não depender mais de insumos importados. (MATTEI, JUNIOR, 2009).

O processo de industrialização argentino

A crise da década de 1930 foi decisiva para o início da indústria argentina, visto que os países principais deixaram de importar produtos agropecuários argentinos, causando uma deterioração em seus preços. Além do mais, isto causou desemprego e recessão na economia do país, levando a população a buscar produtos mais baratos nacionais. A partir de então, a produção nacional começa a aumentar seu caráter industrial (DORFMAN, 1970).

⁴ Enquanto alguns setores da economia possuem alta produtividade, outros se encontram em níveis próximos de subsistência.

Entretanto, foi somente a partir de 1946, com a conquista de Juan Perón à presidência da república que o padrão industrial começou a mudar. Para Perón, a industrialização era um meio para conseguir a distribuição de renda do país, pois além de criar riqueza, incentivava o mercado interno. Ademais, para ele, o setor primário-exportador não era a principal causa da condição periférica argentina, mas sim o fato dele concentrar riqueza somente dentro das classes oligárquicas. Por isso, não acreditava na necessidade de superar este setor, e sim em distribuir o capital gerado por ele (FONSECA, HAINES, 2012).

Além do mais, várias medidas de proteção à indústria nacional foram tomadas. Acreditava-se que o ciclo industrialização - produção - comercialização - consumo eram etapas de um processo que levariam ao desenvolvimento do país, não sendo mais necessário o comércio internacional. Contudo, o seu plano de crescimento baseado no consumo interno esgotou-se e ele se viu obrigado a incentivar os investimentos externos no país (VACCAREZZA, [2001--2015]).

A primeira fase do seu governo foi marcada por uma política econômica nacionalista e expansionista, na qual houve um aumento da oferta monetária, dos gastos públicos, salários e benefícios sociais. Também houve um aprofundamento do modelo de substituições de importações, reduzindo a necessidade de importar bens de consumo e de capital (FERRER, 2006).

Entretanto, no início da década de 1950, a economia argentina entrou em crise, a industrialização se viu estagnada por problemas de déficits no balanço de pagamentos. Apesar do crescimento do setor manufatureiro no PIB, a oferta manufatureira local estava cada vez mais reduzida, ocasionada pela incapacidade de renovar os equipamentos importados de alta tecnologia. Esta incapacidade era ocasionada, principalmente, pela escassez de divisas gerada pelas baixas exportações e redução do crédito internacional. Ao final da década de 1950, a indústria leve já havia alcançado o limite de sua capacidade produtiva (JUNIOR, 2004).

Após a derrubada de Perón do poder, o país passou por um governo provisório, marcado por uma economia mais liberal, focada ainda na industrialização. Contudo, foi em 1958 que as eleições diretas trouxeram um governo democrático novamente ao poder e, com isso, Arturo Frondizi tomou posse da presidência da república argentina, de 1958 até 1962. Sua pretensão era continuar com o processo de industrialização, porém dando ênfase à indústria de base e abrindo a economia ao capital externo (PUEYO, 2005).

A estratégia central de Frondizi era desenvolver rapidamente a indústria de base e de petróleo, o financiamento ocorreria através da entrada de capital estrangeiro na economia. Formulou-se uma política de incentivos aos investimentos, o que garantiu resultados positivos como: contratos petrolíferos, projetos industriais e expansão dos investimentos em infraestrutura (FERRER, 2006). Todavia, seu mandato contou com uma elevada inflação e dívidas internas e externas, geradas pela expansão de crédito, obrigando-o a recorrer a empréstimos do FMI e a criar um plano de estabilização econômica com medidas de austeridade. A política do presidente foi marcada por ora privilegiar o gasto público e ora privilegiar a recessão (CLAVLAK, 2010).

Por fim, a produção industrial aumentou em 10% em apenas quatro anos, demonstrando que, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, o ex-governante conseguiu cumprir com uma de suas principais metas:

o crescimento econômico argentino. Todavia, apesar dos grandes avanços na indústria de base, a Argentina continuou sendo dependente de bens de capital e tecnologia do exterior, visto que sua estrutura industrial apresentava ainda muitos vazios em alguns setores estratégicos (CAVLAK, 2010).

Estas constatações auxiliam e ratificam a opinião de autores como Korol e Sábato (1997) que caracterizam o processo de industrialização argentino como tardio, débil e incompleto. De acordo com estes autores, pode-se depreender que a intensificação da industrialização argentina dificilmente será viabilizada, em função dessas características que marcaram o processo desde a sua origem.

O processo de industrialização brasileiro

No Brasil, o processo de industrialização ocorreu de outra forma. Apesar da industrialização brasileira ter seu início durante a Era Vargas (em 1930), o país continuava concentrando suas exportações em produtos primários como café, cacau, açúcar, algodão e fumo. Após a Segunda Guerra Mundial, há uma queda na importação de bens de consumo e um crescimento na importação de bens de capital e combustíveis, fatores considerados decisivos para o novo momento da industrialização brasileira, através do PSI. No seu segundo mandato (1951 – 1954), Vargas segue defendendo a indústria nacional através do PSI, desta vez voltado para o setor de bens de produção e bens duráveis. Um dos marcos deste momento é a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico BNDE (BAER, 2009).

Conforme Viana e Vilella (2011), nos 10 anos que se passaram após a Segunda Guerra Mundial, houve uma alta expansão do PIB e pressões inflacionárias. A industrialização avançou junto com o PSI e a taxa de investimento médio na economia cresceu. Os dois anos seguintes foram marcados por uma política mais liberal e pela tentativa de controle da inflação, sendo responsáveis os presidentes: Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos.

Em 1956, um novo governo desenvolvimentista surgiu no Brasil. Juscelino Kubitschek ascendeu à presidência da república e propôs a volta do PSI, prosseguindo com a ideia de que a industrialização era a chave para o desenvolvimento econômico. Ao contrário de Vargas, no governo JK houve vasta aceitação do predomínio do capital estrangeiro na economia do país. O planejamento econômico proposto teve influências dos estudos da CEPAL e do BNDE. Mais tarde, foi criado o Grupo Misto CEPAL - BNDE para o planejamento da indústria e desenvolvimento econômico do Brasil (LACERDA et al., 2000).

Nos primeiros dias de seu mandato, instalou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) que tinha como função reformular e coordenar a política de investimentos. A ideia era fomentar os investimentos no país através de uma tática de integração entre o Estado, o setor privado e o capital externo, por meio de uma política de crédito liberal. Assim, foi lançado o Plano de Metas, que seria executado e planejado por meio deste órgão (HAFFNER, 2002).

O Plano de Metas foi um programa de modernização e industrialização nacional, que pretendia estimular os investimentos, promover o PSI e avançar na indústria de base, estimulando a área automobilista, siderúrgica, indústria pesada e de material eletrônico. Os investimentos viriam do governo, do capital estrangeiro e, em menor parte, do capital nacional privado. Foi neste período que o PSI mais

avançou, mesmo que permanecendo importados ainda a maior parte dos bens pesados (LACERDA et al., 2000).

Juscelino concretizou o pensamento construído por Vargas e utilizou órgãos, como o BNDE, que o ex-governante deixara de legado. Acreditava no planejamento estatal como única forma de garantir o desenvolvimento do Brasil, que seria alcançado através da industrialização. Foi o período em que as ideias desenvolvimentistas mais foram incorporadas, visto que o atual presidente possuía uma forte influência do pensamento cepalino (HAFFNER, 2002).

De 1956 a 1960, a taxa de crescimento econômico elevou-se em 2,9%, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%, respectivamente - isto é atribuído principalmente aos efeitos do Plano de Metas e aos elevados investimentos. O setor agrícola perdeu participação no PIB brasileiro para o setor industrial, em 1960 os bens primários ocupavam 17,8% do PIB contra 32,2% da indústria; isto ocorreu em grande parte devido ao avanço do setor manufatureiro (VILLELA, 2011).

Não obstante, o final do governo de Juscelino começou a apresentar problemas, entre eles: o alto endividamento externo proveniente dos empréstimos para obras de infraestrutura, os crescentes gastos públicos que serviam para fomentar a industrialização, a queda das exportações do café que reduziam a capacidade de importar e um déficit na balança de pagamentos. Todos estes fatores geraram um período altamente inflacionário que se refletiu em reivindicações sindicais pelos altos custos de vida da população (JOAQUIM, 2008).

É notável que o presidente cumpriu com seus principais objetivos, principalmente no que tange à modernização de vários setores da indústria brasileira, avançando ainda mais na indústria de base. Neste período, o Brasil cresceu a taxas bastante significativas. Sua intenção era desenvolver o Brasil através da industrialização e pode-se considerar que a concretizou parcialmente. Todavia, realizou todo o seu programa através de endividamentos externos, que só mais tarde complicariam a situação da economia brasileira.

A investigação das principais diretrizes, definições e políticas dos governos argentino e brasileiro, no período analisado, possibilitou evidenciar semelhanças e diferenças entre os mesmos.

Brasil e Argentina: semelhanças e diferenças no pós segunda guerra mundial

No que concerne às semelhanças, Argentina e Brasil sofreram na mesma intensidade os efeitos da Segunda Guerra Mundial. Ambos viram suas tradicionais exportações despencarem após a destruição da Europa, seus principais importadores. Junto com a dificuldade de exportar, surge a impossibilidade de importar, o que fez com que estes países percebessem a importância de se industrializar. Além disso, os Estados Unidos concederam total atenção para a reconstrução do continente europeu, bem como do Japão, deixando a América Latina sem auxílio algum. Neste momento, também surge a CEPAL com o seu pensamento desenvolvimentista, alegando que a industrialização era a única forma de sair da condição periférica.

Em relação às semelhanças do governo Vargas e Perón, ambos davam ênfase ao nacional desenvolvimentismo e à industrialização. Além disso, concentravam seus discursos na distribuição de renda,

umentando o salário mínimo e criando uma nova legislação trabalhista em prol dos trabalhadores. Evitavam e restringiam o capital estrangeiro a determinadas áreas, afirmando que a utilização do capital nacional para a industrialização era imprescindível para a independência econômica e a soberania política (FONSECA, LENZ, 2014).

As gestões de Juscelino e Frondizi foram muito semelhantes também. Em seus discursos, logo priorizaram o crescimento econômico em detrimento da estabilidade econômica, destacando a importância da entrada de capital estrangeiro para fomentar os investimentos em infraestrutura e industrialização e colocando o papel do Estado como central neste projeto. Percebe-se, então, que diferentemente dos governos citados anteriormente, a industrialização ocorreria através do desenvolvimentismo associado e não pelo nacional desenvolvimentismo. Ressaltavam, também, a necessidade do avanço da indústria mais pesada, assim os países não seriam mais amplamente dependentes das importações estrangeiras (FONSECA, LENZ, 2014).

O primeiro momento destes governos é de total euforia e níveis de crescimento econômicos bastante elevados. Além disso, diversas obras de infraestrutura foram construídas e os avanços da indústria pesada começaram a ser notados, com ênfase no setor automobilístico, que foi a chave para o desenvolvimento econômico em ambos os governos. Houve uma melhoria no âmbito social também, juntamente com a elevação de salários. Contudo, os dois governos começaram a apresentar sinais de instabilidade na reta final, dado que os investimentos do plano desenvolvimentista contraíram enormes empréstimos. Ademais, isto ocasionou o aumento da inflação e dos gastos públicos, bem como a concentração de renda e o desemprego (FONSECA, LENZ, 2014).

Quadro 1: Semelhanças entre os governos Perón e Vargas; Frondizi e Juscelino

Vargas e Perón	Juscelino e Frondizi
Estadismo	Planejamento estatal
Nacional desenvolvimentismo	Industrialização
Populismo	Ênfase na indústria mais pesada
Ênfase no mercado interno	Crescimento econômico acelerado
Base sindical	Modernização
Legislação trabalhista	Fomento ao investimento estrangeiro
Distribuição de renda	Economia aberta ao capital externo
Valorização do investimento interno	Avanços na infraestrutura
Restrição ao capital estrangeiro	Avanço no setor automobilístico
Nacionalizações de empresas	Déficit, inflação e aumento dos gastos públicos (ao final)
Independência econômica	

Fonte: elaboração própria

A partir de análise comparativa entre os governos argentinos e brasileiros no período que segue de 1946 até o início da década de 1960, é perceptível que existe uma ampla similaridade entre os governos

Vargas - Perón e Juscelino - Frondizi. No Quadro 1, apresenta-se uma síntese a respeito destas principais características.

Em relação às diferenças, percebe-se que a industrialização foi tratada de forma divergente no governo de Vargas e Perón. O governo peronista acreditava que a industrialização fazia parte da questão social, dando maior ênfase à distribuição de renda. Enquanto Vargas apenas mencionava esta distribuição em seus discursos, alegando que ela só viria a partir da industrialização. Assim, pode-se dizer que o projeto de industrialização para Vargas era um “fim” e para Perón, um “meio” (FONSECA, HAINES, 2012).

Nas gestões de Juscelino e Frondizi, é notável a diferença dos programas desenvolvimentistas criados na época. JK propôs um plano de metas que pretendia acelerar o crescimento econômico através de objetivos bastante específicos, além de apoiar seu projeto de industrialização no grupo misto CEPAL – BNDE. No governo argentino, todavia, não houve a criação de um programa singular. Distinguem-se, também, os setores produtivos que tiveram maior relevância durante os seus mandatos. Enquanto o governo JK ampliou a indústria de bens de capital, Frondizi concentrou seus esforços no setor energético, tornando a Argentina autossuficiente e exportadora de petróleo (FONSECA, HAINES, 2012).

Por fim, outra diferença bastante evidente foi em relação ao modo como os presidentes combateram a crise econômica. Apesar de ambos terem cedido e recorrido ao FMI, Frondizi adotou políticas bastante estabilizadoras, como cortes em gastos públicos; enquanto Juscelino não concordou com um plano austero, priorizando o crescimento econômico em detrimento da estabilização econômica.

A partir da análise feita em relação aos governos no pós Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960, é possível encontrar algumas diferenças importantes. Na tabela abaixo, apresenta-se uma síntese das principais diferenças entre os governos de Perón - Vargas e Frondizi - Juscelino:

Quadro 2: Diferenças entre os governos Perón e Vargas; Frondizi e Juscelino

Perón e Vargas	Frondizi e Juscelino
Propostas em relação à industrialização e distribuição de renda Papel atribuído ao setor primário-exportador Contextos - interno e externo - divergentes nos governos (em relação ao primeiro mandato de Vargas)	Plano específico de crescimento econômico Órgãos fomentadores do desenvolvimento econômico Influência da própria CEPAL Setores com maior relevância Enfrentamento da crise econômica

Fonte: elaboração própria

Verifica-se, desta forma, que as diferenças não foram tantas e nem tão relevantes quanto às semelhanças destes governos. Inclusive porque todos eles tinham ideais similares, como o incentivo à industrialização e a necessidade de desenvolver o país economicamente para a saída da condição periférica. A maior diferença percebida foi em relação ao modo como eles julgavam conduzir suas ações para obter os resultados que objetivavam.

A influência da teoria cepalina no processo de industrialização argentino e brasileiro: diferenças entre teoria e prática

Na teoria, o principal objetivo da CEPAL era explicar o subdesenvolvimento dos países latino-americanos em relação aos países centrais. Na prática, a CEPAL influenciou o planejamento econômico de vários governos da América Latina na década de 1950 e 1960 - o Brasil em maior grau. Pode-se afirmar que este período foi o auge da influência cepalina dentro da região, visto que sua ideologia se encaixou perfeitamente com os projetos dos governos na época. A partir de então, a agência se tornou referência mundial em termos de América Latina, visto que ela provia a importância jamais dada à região (BIELSCHOWSKI, 2000b).

É importante ressaltar que os governos citados neste trabalho, como o de Vargas e Perón, já haviam adiantado muito dos ideais do pensamento cepalino, todavia não foram influenciados por ele, já que o órgão foi criado em uma data posterior. Entre os elementos antecipados, destacam-se o incentivo à industrialização como forma de saída do subdesenvolvimento, a necessidade da distribuição de renda e o planejamento econômico.

No que concerne aos mandatos dos presidentes Kubitschek e Frondizi, o pensamento cepalino contribuiu com os programas governamentais de ambos. Durante seus mandatos, os países cresceram a taxas bastante significativas, houve um imenso incentivo à industrialização, principalmente a de base, e a modernização de diversas áreas, destacando o avanço na infraestrutura. Estes eram os ideais propostos pelo pensamento cepalino, que acreditava que, através destes mecanismos, a América Latina se desenvolveria economicamente e socialmente.

Também foi através dos mecanismos de planejamento da CEPAL que Kubitschek criou o Plano de Metas. Os diagnósticos elaborados pela agência, juntamente com o BNDE, citavam os principais entraves para a estagnação do crescimento econômico brasileiro. A partir disso, criou metas que deveriam ser atingidas em certo período de tempo, alocando os investimentos em determinados setores que deveriam agir dinamicamente com os outros (SILVA, [2002]).

Ademais, para consolidar a industrialização na América Latina, a CEPAL não condenava o investimento estrangeiro. Contudo, ele deveria transitório, priorizando o caráter nacional da economia. Foi o que aconteceu nas gestões de Juscelino e Frondizi, porém em uma proporção demasiada, que acabou ocasionando endividamentos externos (RODRIGUEZ, 1981).

Além de toda a crise gerada na década de 1960 em ambos os países, considerando a alta inflação, o aumento dos gastos internos e o elevado nível de empréstimos externos, o PSI estava se esgotando. Os mandatos de JK e Frondizi – em especial o do primeiro – haviam concentrado seus esforços na substituição de bens de consumo intermediário e bens de capital para o desenvolvimento industrial. Contudo, as exportações vinham caindo, o que reduzia significativamente a capacidade de importar, gerando dificuldades para a industrialização. Este foi um fator que a CEPAL não previu em seus estudos, a partir da autocorreção de seus diagnósticos, a agência foi mudando seu caráter e sua atuação dentro da América Latina (TAVARES, 2000).

A teoria cepalina acreditava que a industrialização geraria o desenvolvimento econômico e social da América Latina, corrigindo as assimetrias, isto é, a modernização e a melhoria das condições sociais seriam consequências do avanço industrial. Todavia, não foram todos os setores da sociedade que se desenvolveram e o crescimento industrial não significou desenvolvimento político e social. Ademais, na década de 1960, a própria CEPAL percebeu que a industrialização não havia sido realizada como o proposto pela teoria e que a questão social deveria ser incorporada (VITAGLIANO, 2004).

Entretanto, apesar de conter falhas – o que, de certa forma, todas as escolas de pensamento possuem – a contribuição da CEPAL dentro da América Latina foi fundamental para a industrialização da maioria dos países, em especial Argentina e Brasil. O hiato que houve entre a teoria e a prática não tira o mérito da agência, que teve um papel primordial nas décadas de 1950 e 1960, contribuindo para a disseminação de ideias a respeito do subdesenvolvimento do continente, que jamais haviam sido discutidas, e influenciando as políticas adotadas pelos governantes no mesmo período.

Considerações finais

Diante do exposto e analisado até aqui, compreende-se que o problema do subdesenvolvimento na América Latina ainda é um tema que necessita ser aprofundado e discutido, através de teorias que tentem buscar suas causas e encontrar uma solução. O pensamento da CEPAL a respeito da condição periférica da região foi um dos mais influentes até então e destaca-se por ter sido o primeiro a abordar o assunto com uma visão específica sobre a América Latina, através de pensadores que vivenciavam esta conjuntura.

Constata-se que a teoria cepalina possui diversas limitações, como a abordagem estritamente econômica e a generalização dos países da região, contudo, ela foi implementada, em alguns aspectos, dentro do contexto latino-americano nas décadas de 1950 e 1960. Por meio de suas ideias centrais – industrialização, sistema centro-periferia, deterioração dos termos de troca e planejamento econômico estatal – os governos brasileiros e argentinos deste mesmo período conduziram suas políticas seguindo as diretrizes da CEPAL.

Foram anos em que houve um crescimento econômico elevado, um alto nível de industrialização, avanços na indústria pesada e construção de diversas obras de infraestrutura. Os governantes acreditavam que este era o único meio de garantir o desenvolvimento econômico, tal como acreditado pela CEPAL. Apesar de melhorias socioeconômicas, ambos os países sofreram com os impactos de um crescimento acelerado posteriormente e nenhum se tornou uma nação desenvolvida.

As políticas econômicas desta época priorizaram o crescimento ao invés da estabilidade econômica. Dentre as principais consequências destas medidas, a inflação foi a principal delas, atingindo níveis muito elevados no final da década de 1950. Destaca-se, também, o alto endividamento externo dos dois países citados, ocasionado pelo excessivo incentivo aos investimentos em infraestrutura e industrialização. Além do mais, não houve uma equidade de desenvolvimento nos setores econômicos e, tampouco, na sociedade como um todo.

Desta forma, a CEPAL não previu todos os efeitos colaterais que uma industrialização acelerada poderia causar na economia. Não abordou em sua teoria fatores imprescindíveis – tanto econômicos, quanto

sociais – e foi insuficiente em alguns aspectos. O que não exclui o fato de sua grande influência na economia brasileira e argentina na década de 1950 e 1960. Contudo, é necessário ir além e perceber que não é unicamente através do crescimento econômico que é possível avançar e atingir o desenvolvimento, visto que o crescimento é necessário, mas não suficiente para o alcance do desenvolvimento.

Além disto, não existe um único desenvolvimento, ou seja, trata-se de um conceito subjetivo e depende do contexto e das peculiaridades de cada país. Por isso, deve-se buscar um desenvolvimento que respeite as especificidades e localidades diferentes. Não é possível formular um projeto desenvolvimentista para toda uma região – como foi o caso da CEPAL, na América Latina – é imprescindível observar as singularidades de cada país para alcançar este estágio.

Desta forma, é evidente que a teoria da CEPAL é defasada e não explica de uma forma completa o subdesenvolvimento econômico da América Latina, visto que acreditava na industrialização como principal forma de atingir o desenvolvimento. Contudo, novamente, é preciso deixar claro que ela foi uma das principais influências dos processos de industrialização brasileiro e argentino, o que proporcionou a estes países posições de destaque na região. Mesmo que ambos continuem tendo no setor primário-exportador a sua principal fonte de renda, possuem uma indústria importante no contexto regional.

Além do mais, percebe-se que a CEPAL, de certa forma, reorientou o seu posicionamento originário, abandonando um caráter centralizador em termos econômicos e dando lugar a uma tendência mais liberal. Fenômenos da globalização, como a importância da integração regional e o multilateralismo são destaques, na atualidade, dentro da sua agenda. Todavia, ainda permanece na busca pelo desenvolvimento econômico da América Latina, não abandonando seu principal ideário.

Levando-se em conta o que foi observado, é perceptível que a CEPAL tenha perdido um pouco da sua relevância dentro do contexto latino-americano. Durante os anos 50 e 60 ela obteve seu êxito máximo, sendo um órgão fundamental dentro da ONU e o principal representante da região na esfera internacional. Atualmente, a agência perdeu espaço para blocos econômicos regionais, visto que a globalização vem demonstrando gradativamente a importância do regionalismo aberto para o desenvolvimento econômico dos países. Assim, passou de uma teoria influente no contexto regional para uma agência especializada meramente em pesquisas e reuniões acerca do tema subdesenvolvimento, dentro do âmbito das Nações Unidas.

Ainda assim, apesar da CEPAL ser uma das cinco comissões regionais da ONU, é pouca explorada dentro do campo de relações internacionais. Por apresentar uma abordagem mais econômica e ser, de certa forma, obsoleta, é compreensível que a teoria cepalina tenha cedido o lugar para teorias mais modernas, com abordagens mais amplas e elementos mais globalizados. Além do mais, com o surgimento de diversos blocos econômicos regionais e organizações internacionais, a CEPAL perdeu ainda mais sua significância no contexto latino-americano. Contudo, é importante que ela seja reconhecida por toda a influência que obteve dentro da América Latina nas décadas anteriores e por continuar sendo relevante dentro da própria ONU, persistindo com o problema do subdesenvolvimento como nenhuma outra instituição o fez.

REFERÊNCIAS

- BAER, Werner. **A economia brasileira**: Uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008. 3 ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BIELSCHOWSKI, Ricardo. **Cinquenta anos do pensamento da Cepal**: uma resenha. In: _____. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. v. 1. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000a. p. 13 - 68.
- BIELSCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: O Ciclo do Ideológico do Desenvolvimentismo. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.
- CAVLAK, Iuri. **Diplomacia, integração e desenvolvimento**: Brasil e Argentina (1950 – 1962). 2010. 251 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, São Paulo, 2010.
- DORFMAN, Adolfo. Historia de la indústria **argentina**. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1970.
- ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar. **CEPAL**: Leitura sobre o desenvolvimento latino americano. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.
- FERRER, Aldo. **A economia argentina**: de suas origens ao início do século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; HAINES, Andrés Ernesto Ferrari. Desenvolvimento e Política Econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. **Economia e Sociedade**, São Paulo, v. 21, dez. 2012, p. 1043 - 1074. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea13.pdf>> Acesso em: 27 out. 2015.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; LENZ, Maria Heloísa. **The new-style of developmentalism in Latin America**: Kubitschek and Frondizi. In: Cardoso, José Luís; Marcuzzo, Maria Cristina; Sotelo, Maria Eugenia Romero. (Org.). Economic Development and Global Crises. 1 ed. London and New York: Routledge, 2014. p. 189 – 204.
- FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e a estagnação da América Latina**. 3ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968
- GURRIERI, Adolfo. **O manifesto latino americano e outros ensaios**: Raúl Prebisch. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950 – 1961)**. Porto Alegre: editora PUCRS, 2002. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs/digitalizacao/colecaohistoria/85-7430-274-0.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.
- JOAQUIM, Francielen Rose. **Plano de metas e as consequências na industrialização brasileira**. 2008. 44 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Ciências Econômicas, Florianópolis, 2008.
- JUNIOR, José Aldoril dos Santos. **Industrialização e modelo de substituição de importações no Brasil e na Argentina**: uma análise comparada. 2004. 87 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis, 2004.
- KOROL, Juan Carlos; SÁBATO, Hilda. La industrialización trunca: Una obsesión argentina. Cuadernos del CISH. Año 2, n. 2-3, p. 7-46. Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación - UNLP, 1997.
- LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, José Ildebrando REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- MATTEI, Lauro; JUNIOR, José Aldoril dos Santos. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 35, n. 1, jan. /abr. 2009, p. 93 – 115

- MORAES, Reginaldo. **Celso Furtado: O subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.
- PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Cepal, 2013. Disponível em: <http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf> Acesso em: 04 set. 2015.
- PUEYO, Hebert. Em torno a una experiencia histórica del pasado reciente en la lucha por el desarrollo (Arturo Frondizi, 1958 – 1962). **Revista Theomai: estúdios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo**, Buenos Aires, n. esp., 2005. Disponível em: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numespecial2005/art_pueyo_numesp2005.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.
- RODRÍGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Editora Forense – Universitária, 1981.
- SANTOS, Ulisses Pereira do.; OLIVEIRA, Francisco Horácio Pereira de. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino – americano. **Análise**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, jul./dez. 2008, p. 4 – 17.
- SILVA, Suely Braga. **O governo de Juscelino Kubitschek: 50 anos em 5: o Plano de Metas**. FGV: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Brasília, [2002]. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 29 set. 2015
- SOUZA, Adenilson Ferreira de. Celso Furtado: o dilema do subdesenvolvimento e o fator político na formação nacional. **Caderno de História**, Belo Horizonte, v. 12, n. 16, 1º sem. 2011, p. 64 – 85. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/viewFile/P.2237-8871.2011v12n16p64/2972>>. Acesso em: 03 set. 2015.
- STAVENHAGEM, Rodolfo. Sete teses equivocadas sobre América Latina. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 17, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/viewFile/36886/18814>>. Acesso em: 2 set. 2015.
- TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituições no Brasil. In: BIELSHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000. p. 217 – 238.
- VACCAREZZA, Federico. **Políticas de desarrollo industrial en la Argentina (1940 – 2001): desde la substitución a la apertura**. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires. [2001--2015]. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/sites/default/files/ebook54.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2015
- VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós guerra (1945 – 1955). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de.; HERMANN, Jennifer. **Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010**. 2 ed. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2011. p. 1 – 24.
- VILLELA, André. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956 – 1963). In: _____. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 – 2010**. 2 ed. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2011. P. 25 – 48.
- VITAGLIANO, Luís Fernando. **A Cepal no fim do milênio: a resposta aos “programas de ajuste” neoliberais**. 2004. 262 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2004.

Recebido em 14 de outubro de 2016.

Aprovado em 02 de novembro de 2016.

RESUMO

O presente trabalho analisa a influência da CEPAL no processo de industrialização brasileiro e argentino. Inicialmente, será abordado o subdesenvolvimento econômico na região, bem como suas causas e consequências. Após, será discutido o papel da CEPAL dentro da América Latina, seus objetivos primordiais, bem como os elementos fundamentais de seu pensamento. Por fim, será apresentada uma retrospectiva da industrialização dos países em questão, relacionando-a com a teoria cepalina. Infere-se que a mesma exerceu expressiva influência, principalmente no processo de industrialização, mas não explica de forma completa o subdesenvolvimento econômico destes países. Ainda assim, merece destaque como teoria que discute o subdesenvolvimento em nível institucional e internacional.

Palavras-chave: CEPAL. Subdesenvolvimento. Industrialização.

ABSTRACT

The article analyzes the influence of CEPAL in the Brazilian and Argentinian process of industrialization. At first, it will be approached the economic underdevelopment in the region, such as its causes and consequences. Then, it will be discussed the role of CEPAL inside Latin America, its essential goals as its mains elements. At last, it will be presented a retrospective of the industrialization of these countries relating it with the theory of CEPAL. It infers that the same had influenced, mainly in the industrialization process, although does not explain in a complete way the economic development of these countries. Even so, it deserves to be featured as a theory that discusses the underdevelopment in the institutional and international levels.

Key words: CEPAL. Underdevelopment. Industrialization

DEPENDÊNCIA MONETÁRIA E DOLARIZAÇÃO OFICIAL: O CASO DE TIMOR LESTE

Monetary Dependence and Official Dollarization: the case of East Timor

Giovanna Kuele¹

Introdução

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema monetário internacional tem sido predominado pelo dólar dos Estados Unidos da América (EUA). Assim sendo, alguns países têm adotado o dólar como sua moeda nacional, tais como Equador, El Salvador e Timor Leste. Tal fenômeno tem sido denominado de dolarização oficial (BOGETIC, 2000a, 2000b, 2002) ou completa (KIRSHNER, 1997) e cria uma dependência monetária (KIRSHNER, 1997, 2006) do país que adotou a moeda estrangeira em relação ao país ou bloco de origem desta. Particularmente, a dolarização é um dos fenômenos contemporâneos decorrentes do capitalismo global, sendo, em última instância, consequência das relações assimétricas de poder inerentes ao próprio capitalismo. Kirshner (1997, 2006) enfoca as formas pelas quais o Estado de origem da moeda pode explorar a dependência monetária. O presente artigo, partindo do conceito de dependência monetária do autor, propõe abordar o outro lado desta, ainda pouco explorado pela literatura da área: os efeitos desta nos Estados periféricos e suas possibilidades de ação. Para tanto, optou-se por analisar o caso de Timor Leste, que, desde 2000, tem o dólar dos Estados Unidos como moeda oficial (UNTAET, 2000).

O objetivo é investigar e analisar os efeitos da dependência monetária através da dolarização oficial em economias nacionais. Parte-se do problema específico de como a dependência monetária de Timor Leste em relação aos EUA, através da dolarização oficial, tem impactado sua economia nacional. Assinala-se que há falta de análises acadêmicas sobre o tema e essas parecem ser necessárias para aprimorar o debate político (EDWARDS; MAGENDZO, 2001)².

O artigo está estruturado em três seções de desenvolvimento, somadas às conclusões. Na primeira seção, apresenta-se um breve histórico da dolarização de economias nacionais, enquanto na segunda apresenta-se a discussão teórica acerca da dependência monetária e da dolarização. Já na terceira, avalia os

¹ Giovanna Kuele é mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Formou-se bacharel em Relações Internacionais (2014) pela UFRGS. É pesquisadora do GT Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Email: gmkuele@gmail.com

² A exceção é o caso do Panamá que foi mais discutido academicamente. Ver Bogetic (2000a) e Kirshner (1997).

efeitos da dolarização na economia de Timor Leste, a partir do crescimento econômico, da taxa média de inflação, do comércio exterior, do investimento estrangeiro direto e do desenvolvimento da atividade bancária. Como conclusões, admite-se que a dependência monetária de Timor Leste em relação aos EUA tem aumentado a vulnerabilidade do país, ao privá-lo de uma política monetária autônoma, ao mesmo tempo em que auxilia no controle da inflação e, não tem levado, necessariamente, ao crescimento econômico. Ademais, pelo menos para o caso de Timor Leste, a dolarização tem implicado mais desvantagens do que vantagens.

Dolarização de economias nacionais: contextualização histórica

A dolarização não é um fenômeno recente. Apesar do termo “dolarização” referir-se ao dólar, é utilizado para qualquer caso de substituição da moeda nacional pela moeda de outro país, o que é, historicamente mais recorrente, em relação ao dólar e depois ao euro. Conforme Cohen (2000), há algumas décadas o dólar já tem circulado em determinados países ao lado das respectivas moedas nacionais. A dolarização de economias não é, necessariamente, intencional por parte dos EUA ou da União Europeia (embora estes tenham a possibilidade de explorar seus benefícios), visto que, a escolha pode ser feita a partir de interesses políticos dos países menores, por exemplo, relacionados a estabilidade econômica fornecida pela adoção de uma moeda internacional (PONSOT, 2003).

A dolarização oficial ou completa, como é o caso de Timor Leste, diferencia-se da semi-dolarização oficial ou dolarização parcial, onde o dólar circula ao lado de uma moeda cunhada domesticamente (KIRSHNER, 1997, MEYER, 2000). Pode-se dividir em dois tipos os países que historicamente passaram pela dolarização oficial: países independentes e territórios, colônias ou regiões (EDWARDS; MAGENDZO, 2003). Muitos dos países e territórios com o sistema monetário dolarizado são pequenos em termos de território e população e integrados a suas economias vizinhas, como Mônaco e o Vaticano, que utilizam o euro. Outros países relativamente maiores, entretanto, já foram também dolarizados, como Panamá e Libéria (EDWARDS; MAGENDZO, 2003)³.

A experiência do Panamá, que tem o dólar como moeda oficial desde 1904, é a mais amplamente documentada e discutida pela literatura da área. Segundo Bogetic (2000a), a experiência do Panamá é positiva em boa medida, visto que, exceto durante choques externos, a economia e o sistema financeiro funcionaram bem. Contudo, durante choques externos, a economia dolarizada deixou o país em uma posição muito vulnerável em relação aos EUA. Explica-se: quando da crise do Panamá no final dos anos de 1980, as sanções impostas pelos EUA com objetivo de remover o General Noriega do poder, embora não tenham prejudicado a economia permanentemente, foram devastadoras e causaram desmonetização (KIRSHNER, 1997).

É importante frisar que, no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, o advento do euro e a crise financeira na América Latina trouxeram à tona uma maior discussão sobre a dolarização de economias. Com o surgimento do euro, países da Europa Oriental passaram a se interessar por uma união monetária com a

³ Ver Edwards e Magendzo (2003, p.354) para uma lista completa, até 2003, dos países independentes e territórios não interdependentes que tem ou tiveram uma moeda estrangeira como oficial.

Europa Ocidental. Enquanto alguns introduziram o marco alemão ou o euro como moeda oficial – como Montenegro – outros estabeleceram currency boards – como Estônia, Lituânia, Bulgária, Bósnia, e Herzegovina (BOGETIC, 2000b). Já a crise financeira nos anos de 1990 na América Latina levou diversos países a cogitarem a adoção do dólar como moeda oficial – principalmente na América Central – como forma de mitigar a fragilidade das respectivas moedas nacionais e a volatilidade financeira (COHEM, 2000). A questão foi amplamente debatida em países como Argentina – que tomou tal medida em 1991 – e México (COHEN, 2000).

Sublinha-se o caso do Equador, que, em meio à crise, aboliu o sucre (sua então moeda nacional) e dolarizou-se oficialmente em 2000. O objetivo era controlar a inflação que estava em um patamar altíssimo (EDWARDS, MAGENDZO, 2003, MINDA, 2005). Minda (2005) assinala que o país sofria também de uma crise política desde 1995 e que a finalidade da dolarização foi tanto restaurar tanto a estabilidade macroeconômica quanto a credibilidade política da liderança. Nesse sentido, é relevante citar o caso do Equador para lembrar que, para além das questões econômicas, as opções por dolarização oficial também estão, historicamente, ligadas a fatores políticos.

Por fim, destaca-se que, hodiernamente, os países e territórios que usam exclusivamente o dólar como moeda são: El Salvador, Equador, Estados Federados da Micronésia, Ilhas Marshall, Ilhas Turks e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas, Países Baixos Caribenhos, Palau, Panamá e Timor Leste (IMF, 2015). Ademais uma série de outros países, como Iraque e Zimbabuê, utilizam o dólar ao lado de suas moedas nacionais. Feita uma breve contextualização histórica da dolarização de economias nacionais, parte-se para a discussão da dolarização nos termos teóricos da dependência monetária.

Discussão teórica

Nesta seção, portanto, apresenta-se o enquadramento teórico do artigo: a dependência monetária, a partir de Kirshner (1997, 2006) e a dolarização, a partir também de Kirshner (1997, 2006) e de outros autores – como Bogetic (2000a, 2000b, 2000c) e Edwards e Magendzo (2001, 2003) que complementam e aprofundam a discussão.

Dependência Monetária

O conceito de dependência monetária remete ao livro “Currency and Coercion” de Kirshner (1997), que examina as formas pelas quais os Estados podem e têm usado as relações monetárias internacionais como um instrumento de poder coercitivo. Segundo o autor, o poder monetário internacional pode ser exercido de três formas: manipulação da moeda, dependência monetária e ruptura sistêmica.⁴

A dependência monetária cria uma esfera de influência através de um grupo de países que usam a moeda de origem de outro país como sua própria, ou estão atrelados a ela, ou, ainda, usam-na em transações internacionais, fornecendo poder ao país da moeda de origem (KIRSHNER, 1997). A dependência monetária,

⁴ A manipulação da moeda refere-se a ações tomadas para afetar a estabilidade e o valor da(s) moeda(s) alvo, enquanto e a ruptura sistêmica refere-se a tentativas de exercer poder monetário dirigidas a sistemas monetários internacionais específicos ou subsistemas, opostas a moedas particulares (KIRSHNER, 1997).

conforme o próprio autor coloca, remete à Albert O. Hirschman (*National Power and the Structure of Foreign Trade*, 1945) e sua referência ao termo “dependência” como resultante dos benefícios assimétricos associados a relações interestatais, frisando-a como uma vulnerabilidade econômica. Conforme Kirshner (1997), o futuro econômico do Estado alvo é dependente dos movimentos ou condições do Estado de origem da moeda. Ainda, o autor sublinha que a dependência é, primariamente, uma relação política e de poder. Ela resulta de três fatores: (1) a distribuição assimétrica de benefícios da filiação a um sistema monetário internacional; (2) os custos de extinguir tal sistema; e (3) as mudanças nas preferências do Estado alvo.

A despeito da relação assimétrica que os Estados menores estariam sujeitando-se e das desvantagens decorrentes, existiriam vantagens, tais como uma maior estabilidade na taxa de câmbio, proteção, expertise, e privilégios significantes no que se refere ao comércio, acesso a finanças internacionais, uma melhor reputação (KIRSHNER, 1997). Além disso, Estados membros menores ganhariam relativamente mais, em termos econômicos, de sua associação com o Estado núcleo do que este ganha de sua associação com os primeiros (KIRSHNER, 1997).

Apesar da breve referência às possíveis consequências para os Estados menores, o autor detém-se em analisar as formas pelas quais a dependência monetária pode ser explorada pelo Estado mais poderoso, quais sejam, cumprimento (enforcement), expulsão (expulsion), extração (extraction) e apresamento (entrapment). Ademais, Kirshner (1997) assinala dois fatores que determinam as perspectivas para a exploração da dependência: as condições econômicas globais predominantes e o grau de assimetria política entre o Estado núcleo e um membro determinado ou potencial de seu sistema. Posteriormente, em 2006, o autor insere as questões da globalização e da unipolaridade na dependência monetária, assinalando que a globalização financeira criou incentivos para Estados menores se afiliarem a associações monetárias regionais ou procurar cobertura por uma associação estreita com uma grande potência monetária, como a dolarização (KIRSHNER, 2006).

Dolarização

No que se refere à dolarização, Kirshner (1997) enquadra-a na dependência monetária através da denominada “inner dollar zone”, que é caracterizada por dois tipos de relações monetárias: dólar apoio (dollar packing) e dólar substituição (dollar substitution). O segundo é, justamente, a dolarização, ou seja, quando o dólar (ou outra moeda) é usado como moeda doméstica fora dos EUA (ou do país de origem). Conforme Kirshner (1997), essa substituição pode ser parcial (dólar circulando ao lado de uma moeda cunhada domesticamente, o que se referiu na seção 2 como semi-dolarização) ou completa (o que sugere alta vulnerabilidade, especialmente para países menores, o que se referiu na seção 2 como dolarização oficial). Conforme definição de Bogetic (2000b, p.179, tradução nossa):

Dolarização é uma mudança de portfólio da moeda doméstica para uma moeda estrangeira a fim de cumprir as funções principais do dinheiro – reserva de valor, unidade de conta, meio de troca. É, tipicamente, um resultado de condições macroeconômicas instáveis [...] O processo de dolarização pode ser mais ou menos espontâneo, parcial e não oficial, refletindo uma mudança gradativa das

preferências dos indivíduos por uma moeda estrangeira, ou pode ser completa e oficial, quando um país adota uma moeda estrangeira como moeda legal exclusiva ou paralela.⁵

Bogetic (2000a), por sua vez, investiga, especificamente, como as nações dolarizadas reagem à política monetária dos EUA, concluindo que o balanço entre custos e benefícios parecia a favor da dolarização completa (BOGETIC, 2000a, 2000b, 2002).⁶ Bogetic (2000b) tenta suprir lacunas da literatura de dolarização, averiguando as economias que se encontravam dolarizadas no período e suas principais características, com enfoque na experiência do Panamá. O autor levanta questões tais como a senhoriagem e as condições propícias para dolarização – principalmente porque o momento era de crise –, além de perspectivas para dolarização em países ocidentais.⁷ Schuler e Stein (2000) também argumentam na mesma linha, analisando o International Monetary Stability Act dos EUA – que incentiva a dolarização de economias nacionais – e frisando a existência de uma tendência à dolarização oficial e os benefícios decorrentes desta.

Eichengreen e Hausmann (1999), por sua vez, apontam que não há solução fácil para os países que confrontam o dilema da taxa de câmbio e que uma das saídas para estes seria a dolarização, que apoiaria a estabilidade financeira. Minda (2005) também trata da dolarização completa como uma solução para a instabilidade financeira em países de mercados emergentes, todavia sublinha isso como uma solução de último recurso, dadas as incertezas do futuro da dolarização, e frisando que ela não é um “remédio milagroso” que irá “curar” a instabilidade financeira.

Já Edwards e Magendzo (2001, 2003) tratam das relações entre dolarização, inflação e crescimento econômico, analisando, em perspectiva comparada e partir dos dados disponíveis naquele momento, performances econômicas de países com economias dolarizadas. Ponsot (2003), por sua vez, analisa a dolarização e os fundos de estabilização cambial (CBAs), através dos contextos históricos, argumentando que estes implicam uma perda de soberania monetária e que as motivações para adoção desses regimes não são o propósito de integração monetária ao país emissor da moeda, mas a necessidade de se obter credibilidade com o auxílio de uma top currency. Por fim, é importante frisar novamente que, a despeito da globalização, a determinação de moedas é muito mais um fator político do que geográfico ou econômico (KIRSHNER, 2006). Segue, na próxima seção, a partir da discussão sobre dependência monetária e dolarização, o estudo do caso da dolarização oficial de Timor Leste.

Dolarização Oficial: o caso de Timor Leste

Nesta seção apresenta-se, primeiramente, uma breve contextualização histórica de Timor Leste, seguida de um panorama geral de sua economia. Logo, avalia-se os efeitos da dolarização a partir: do crescimento econômico (através do Produto Interno Bruto – PIB – em termos absolutos e sua taxa de

⁵ No original: *Dollarization is a portfolio shift away from domestic currency to foreign currency, to fulfill the main functions of money—store of value, unit of account, and medium of exchange. It is typically a result of unstable macroeconomic conditions [...] The process of dollarization may be more or less spontaneous, partial and unofficial, reflecting a piecemeal shift in preferences by individuals for foreign currency, or it may be full and official, in that a country adopts a foreign currency as exclusive or parallel legal tender.*

⁶ Sublinha-se que, ao longo dos artigos (BOGETIC, 2000a, 2000b, 2002), percebe-se um viés tendencioso do autor pela defesa da dolarização de economias nacionais, o que pode estar relacionado ao fato de ele ser um economista do FMI naquele momento.

⁷ Ver Chang e Velasco (2002) para outra discussão acerca dos custos e benefícios da dolarização.

crescimento, 2000-2013), da taxa média de inflação (2001-2014), do comércio exterior (através das exportações e importações, 2003-2010, dos principais parceiros comerciais, 2013, e do grau de abertura econômica, 2006-2012), do estoque e fluxo de Investimento Estrangeiro Direto no país (2003-2013) e do desenvolvimento da atividade bancária (2014). Uma vez que não se obteve os dados para uma comparação com o período posterior a dolarização, a análise é feita levando em conta apenas dados do período posterior sendo, portanto, as conclusões sobre os efeitos da mesma indicativas. As fontes dos dados foram documentos oficiais de Timor Leste, de Portugal (Caixa Geral de Depósitos, Instituto Nacional de Estatística e Lusofonia Económica), das Nações Unidas (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste), do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Timor Leste tem o dólar como moeda oficial desde 2000 (UNTAET, 2000).⁸ É um país relativamente pequeno – com uma área de 15.007 km² e uma população de 1.066.582 pessoas – situado no Sudeste Asiático.⁹ Foi colônia portuguesa de 1515 a 1975. Declarou-se independente em 1975, todavia, sofreu a invasão da Indonésia, que ocupou o território até 1999, ano do início da Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste – do inglês, United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET. Finalmente, em 2002, foi alcançada a independência, tornando-se uma república parlamentarista. Entretanto, com a finalidade de apoiar o governo local e a população, uma série de missões das Nações Unidas sucederam no país até 2012 (TIMOR LESTE, 2015, UN, 2015).

O país é o mais novo da Ásia e um dos mais pobres do mundo. Desde a independência, as políticas públicas do governo têm sido focadas no alívio da pobreza, na consolidação da segurança e da estabilidade e na construção das instituições estatais (TIMOR LESTE, 2011a). Embora a economia tenha crescido nos anos recentes e o país tenha melhorado em uma série de indicadores sociais (aumento da expectativa de vida, redução da mortalidade infantil, redução do analfabetismo), o desemprego e a pobreza persistem (UNDP, 2015).

A economia de Timor Leste é dominada pelos setores agrícola – predominantemente familiar –, público e petrolífero (TIMOR LESTE, 2011a).¹⁰ O país tem almejado desenvolver uma indústria nacional para administrar seus recursos de petróleo e gás natural (TIMOR LESTE, 2011a).¹¹ É extremamente dependente das receitas provenientes desses, configurando-se como a segunda nação mais dependente de petróleo no mundo (UNDP, 2015).¹² Particularmente, o setor de petróleo é a maior fonte de receitas do Estado e eixo fundamental para o financiamento do desenvolvimento econômico (TIMOR LESTE, 2011a, CGD, 2014).

⁸ A Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) em 24 de janeiro de 2000 adotou o dólar como moeda oficial. Ou seja, foi uma decisão no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

⁹ Como se sabe, “Timor-Leste [...] é constituído pela metade oriental da ilha de Timor, a ilha de Ataúro, a ilha de Jaco, no extremo leste, e o enclave de Oecussi, na costa norte da parte indonésia da ilha de Timor” (CGD, 2014, p.4).

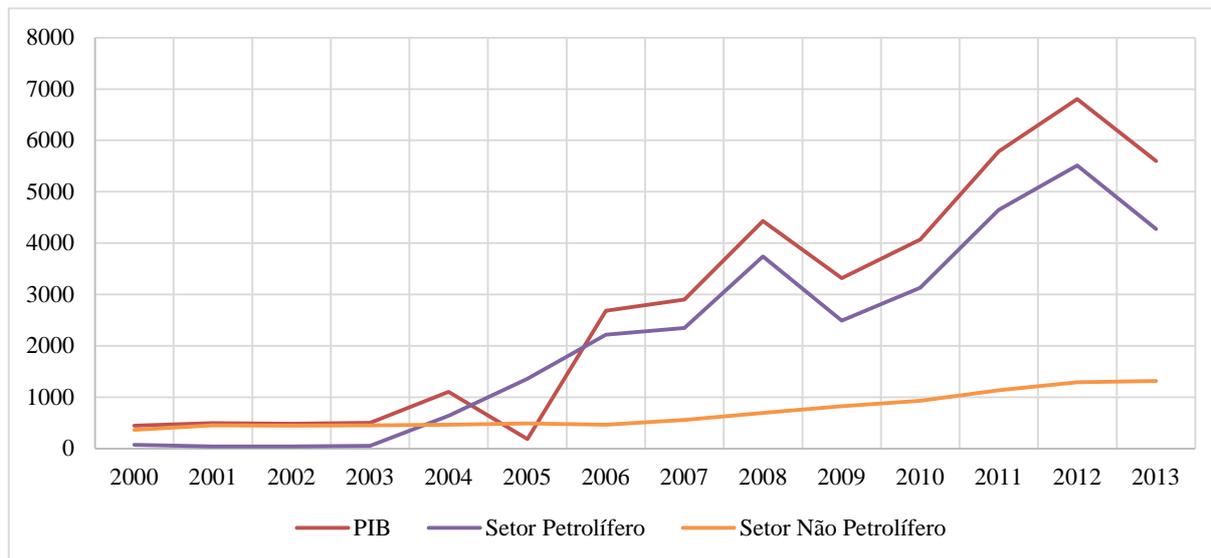
¹⁰ No setor agrícola destaca-se o cultivo de café. As culturas de rendimento pequeno fornecem uma renda a famílias rurais, entretanto, a maior parte das famílias cultiva apenas para seu consumo. Dada a deficiência da infraestrutura no país, o acesso aos mercados é difícil, o que acarreta na falta de renda para muitas famílias (TIMOR LESTE, 2011a). Ademais, “três quartos dos habitantes residem nas áreas rurais e dependem de algum tipo de atividade agrícola para a sua sobrevivência” (CGD, 2014, p.7).

¹¹ Os rendimentos de petróleo e gás saltaram de cerca de 175 milhões de dólares em 2004 para cerca de 2,28 bilhões de dólares em 2008, e, em 2010, foram em torno de 2,73 bilhões de dólares (TIMOR LESTE, 2011a).

¹² Quase 90% das receitas do orçamento do país são provenientes do petróleo e do gás natural (TIMOR LESTE, 2011a).

Em relação ao crescimento econômico do país, analisou-se o Produto Interno Bruto (PIB) em termos absolutos em dólares e de sua taxa de crescimento com base nos dados da Direção Geral de Estatística de Timor Leste (TIMOR LESTE, 2015), conforme o gráfico e a tabela abaixo.

Gráfico 1 - PIB (em milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com base em Timor Leste (2015).

Tabela 1 – Taxa de Crescimento do PIB (%)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
11,2	-2,1	4,1	118,5	67,3	45,1	8,3	52,6	-25,1	22,6	42,2	17,6	-17,8

Fonte: Elaboração própria com base em Timor Leste (2015).

Aponta-se que o PIB, em valores absolutos em dólares, não varia muito entre 2000 a 2003. A grande diferença, para o período posterior a dolarização oficial, aparece em 2004, quando o PIB apresenta crescimento de 118,5% em relação ao ano anterior, principalmente impulsionado pelo crescimento no setor petrolífero. Nesse sentido, as taxas de crescimento do PIB a partir de 2004 parecem ser mais impulsionadas pelo crescimento do setor petrolífero do que por alguma relação com a dolarização da economia. Já o valor negativo da taxa de crescimento do PIB em 2009 (-25,1%) pode ter uma relação com a dolarização – por causa da situação de crise nos EUA – embora outros países que não tenham o dólar como moeda oficial também tenham registrado taxa negativa. Por fim, frisa-se que a taxa de crescimento média do PIB a partir da dolarização (2002-2013) foi de 27,77%, o que, embora significativo, não indica, necessariamente, que esteja diretamente relacionado a dolarização. De fato, não parece que a dolarização tenha tido um impacto direto no crescimento econômico, sendo este bem mais impulsionado pelo crescimento no setor petrolífero.¹³

¹³ Inclusive foi criado um Fundo Soberano em 2002 a partir das receitas de petróleo a fim de facilitar o financiamento das despesas públicas (LUSOFONIA ECONOMICA, 2014).

Quanto à inflação, analisou-se em comparação com a dos EUA, a partir dos dados disponíveis no World Economic Outlook de 2015, publicado pelo Fundo Monetário Internacional. Os valores para inflação de Timor Leste são a partir de 2001, conforme indicado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa Média de Inflação



Fonte: Elaboração própria com base em IMF (2015).

Nota-se, comparando à inflação dos EUA, que a amplitude da variação na de Timor Leste é bem maior, o que é condizente dada a dependência em relação a moeda dos EUA. Percebe-se também que, em um primeiro momento posterior a dolarização (2002-2007), as variações não caminham juntas, o que começa a ocorrer a partir de 2008. Segundo o Plano Estratégico de Timor Leste, a volatilidade na inflação reflete os níveis da demanda, a capacidade de oferta e o valor relativo do dólar (TIMOR LESTE, 2011a). Como pode-se perceber pelo gráfico, há um aumento acentuado da inflação, cujo pico é o ano de 2011. Conforme relatório de Timor Leste sobre a inflação, este aumento pode ser atribuído a três causas: o aumento no preço das importações, a depreciação do dólar em relação às moedas dos principais parceiros comerciais de Timor Leste e aos principais exportadores de commodities, e as despesas recorrentes do governo (TIMOR LESTE, 2011b).

Segundo relatório do Banco Mundial de 2010, Timor Leste ter adotado o dólar como moeda oficial, ao ancorar a economia nacional à política monetária dos EUA, ajudou a controlar a inflação e a manter a taxa de câmbio real sob controle em face do aumento das receitas do petróleo (WB, 2010). Ou seja, parece ser possível afirmar que, ao passo que ter o dólar como moeda oficial auxilia no controle da inflação, também aumenta a vulnerabilidade externa do país, sujeitando-o à política monetária dos EUA e as flutuações no dólar, privando-o da possibilidade de combater a inflação através de uma política monetária autônoma. Conforme as análises do próprio governo (TIMOR LESTE, 2011b, p.10):

Monitorar e controlar a taxa de inflação em Timor Leste em comparação com outros países é particularmente importante por causa da dolarização. Em muitos países em desenvolvimento, o governo pode compensar o impacto nas empresas de uma alta inflação comparativa, permitindo que a

taxa de cambio se deprecie em relação aos outros países. O governo de Timor Leste não tem essa opção.¹⁴

Em relação ao comércio exterior, pode-se afirmar que, no geral e em média, exportações e importações aumentaram no período posterior a dolarização oficial. De acordo com os dados da Direcção Geral de Estatística de Timor Leste (TIMOR LESTE, 2015) e do Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE, 2013), para o período de 2003 a 2010, Timor Leste registrou uma taxa de crescimento anual de 32,7% para as exportações e uma taxa de crescimento anual 28,3% para as importações. Conforme relatório da Caixa Geral de Depósitos de Portugal (CGD, 2014, p.13-15), “[...] o país é muito dependente da importação de bens de consumo e de capital, com uma base de exportações de bens muito reduzida, quase exclusivamente assente no café [...] que representa mais de 90% dos produtos vendidos ao exterior”.

Quanto aos parceiros comerciais, segundo os dados do External Trade Statistics para o ano de 2013 (TIMOR LESTE, 2013), embora os principais parceiros de exportações tenham sido Alemanha e Estados Unidos em 2013 – a Companhia Starbucks de café é um grande comprador do café timorense (U.S., 2015) – há uma concentração nos vizinhos asiáticos. Em relação às importações, fica mais claro a concentração nos vizinhos, visto que o principal parceiro de importações foi a Indonésia, seguida de Malásia e Singapura, sendo que os EUA aparecem apenas na 14ª colocação (TIMOR LESTE, 2013).

Em relação à abertura econômica do país, com base nos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2015), que estão disponíveis para o período de 2006 a 2012, conforme indicado pela Tabela 2, pode-se notar o aumento significativo da participação das exportações e importações no PIB do país. Uma maior abertura, combinada com o dólar como moeda oficial, aumenta significativamente a vulnerabilidade externa do país e diminui sua capacidade de reação autônoma a choques externos.

Tabela 2 – Participação Exportações e Importações no PIB (%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
13,32	19,23	19,35	37,21	34,31	33,87	32,78

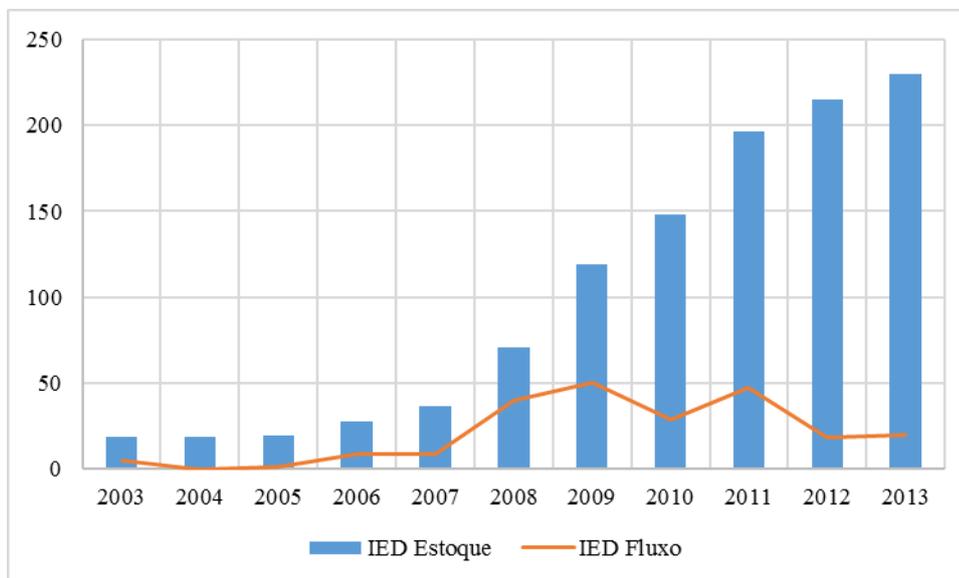
Fonte: Elaboração própria com base em UNCTAD (2015).

Quanto ao investimento estrangeiro no país, pode indicar que o fato de o dólar ser a moeda oficial fornece uma maior confiança aos investidores. Além disso, Timor Leste está próximo a mercados de grande dimensão, como Singapura e Malásia, o que pode ser outro incentivo ao investimento no país (CGD, 2014). Com base nos dados da UNCTAD (2015), disponíveis para o período de 2003 a 2013, conforme mostrado no Gráfico 3, nota-se um aumento contínuo no estoque de Investimento Estrangeiro Direto em todos os anos com exceção de 2004, quando o valor se mantém igual a 2003. Já o fluxo de investimento, indicado no mesmo gráfico, conforme esperado, apresenta maiores oscilações. Percebe-se que o aumento tanto do estoque quanto do fluxo podem ser indício de uma maior internacionalização do país. O aumento, provavelmente, está relacionado ao fato de o dólar ser a moeda oficial, o que aparenta uma maior

¹⁴ No original: *Monitoring and controlling the rate of inflation in Timor-Leste compared to other countries is particularly important because of dollarization. In many developing countries the Government can offset the impact on firms of high comparative inflation by allowing the exchange rate to depreciate relative to other countries. The Government of Timor-Leste does not have this option.*

estabilidade econômica e, conforme já mencionado, maior confiança por parte do investidor. Particularmente, em relação aos EUA, os dois governos assinaram um Acordo de Incentivo ao Investimento, sendo o maior investidor estadunidense em Timor Leste, a companhia de energia ConocoPhillips (U.S., 2015).

Gráfico 3 – Investimento Estrangeiro Direto (IED, em milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com base em UNCTAD (2015)

Por fim, uma breve referência à atividade bancária. Conforme relatório da Lusofonia Economica (2014), o setor bancário no país ainda é embrionário, embora esteja sendo impulsionado pelo crescimento econômico, que tem levado ao aumento dos depósitos bancários, bem como a concessão de crédito. “Verifica-se uma evolução positiva, desde 2006, na abertura de empresas, na obtenção de crédito e no pagamento de impostos” (CGD, 2014, p.53). Tal evolução positiva pode estar relacionada à dolarização oficial.

Considerações Finais

A dolarização está conectada ao desenvolvimento social e econômico. Os países que estão dependentes monetariamente do dólar e, assim, dos EUA, ficam em uma situação vulnerável, visto que dependem dos movimentos e, especificamente, da política monetária, do Estado emissor da moeda. No caso de Timor Leste, a decisão a favor da dolarização não foi propriamente nacional, tendo partido das Nações Unidas em 2000. Foi uma decisão objetivando a estabilidade econômica, entretanto conectada a fatores políticos.

Existem vantagens na associação monetária a um Estado que possua uma moeda forte. A partir do caso de Timor Leste, pôde-se verificar algumas das vantagens elencados pela literatura da área, tais como uma melhor reputação e credibilidade, acesso a finanças e certa estabilidade econômica e financeira. De fato, os investimentos estrangeiros têm aumentado, bem como a atividade bancária. Também o comércio exterior e a abertura do país aumentaram em relação ao PIB. Entretanto, não é possível afirmar que exista

uma relação causal. Ademais, existem desvantagens: a maior abertura ao exterior aumenta a vulnerabilidade externa.

Há indícios de que o país esteja mais vulnerável externamente e de que não exista uma relação direta da dolarização com o crescimento econômico. O crescimento do PIB em Timor Leste tem sido impulsionado pelo crescimento do setor petrolífero. Quanto à inflação, há uma contrapartida: enquanto ter o dólar dos EUA como moeda oficial parece estar auxiliando no controle da inflação, também tem aumentado a vulnerabilidade externa do país privando-o da possibilidade de combater a inflação através de uma política monetária autônoma. Por exemplo, quando da crise de 2008/2009 iniciada nos EUA, o país logo sofreu os efeitos e não dispunha das ferramentas monetárias para combatê-la, conforme dispunham outros países em desenvolvimento.

Ademais, devido à integração econômica de Timor Leste ser mais com os vizinhos asiáticos do que com os EUA no sentido de trocas comerciais, a dolarização parece estar sendo mais desvantajosa do que vantajosa nesse aspecto, vide o aumento da inflação em Timor Leste em 2011. Assim, ao passo que o país depende monetariamente dos EUA, comercialmente depende mais de seus vizinhos, vide exportações e importações. Além disso, parece haver na região um espaço para uma integração econômica mais institucionalizada, o que não se vê na relação Timor Leste-EUA.

Conclui-se que a despeito das vantagens elencadas da dolarização oficial, esta deixa o país com poucas possibilidades de ação, implicando várias desvantagens, conforme supracitado. Por exemplo, parece que a adoção de uma moeda nacional daria ao país mais instrumentos para buscar o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, posiciona-se a partir da análise do caso de Timor Leste com a literatura que assinala mais desvantagens do que vantagens na dolarização oficial, uma vez que isto parece estar ocorrendo no país, conforme a análise feita. Contudo, é necessária a continuidade de pesquisas na área, para, por exemplo, incluir estudos com mais países a fim de se obter conclusões mais sistemáticas acerca do impacto da dolarização em economias nacionais.

REFERÊNCIAS

- ANDREWS, David M. (Ed.). **International Monetary Power**. Ithaca: Cornell University Press. 2006.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. “Globalização”, Dependência Monetária e Vulnerabilidade Externa. In: **Globalização, Democracia e Desenvolvimento Social (Seminário)**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI. 2001.
- BERG, Andrew; BORENSZTEIN, Eduardo. The Pros and Cons of Full Dollarization. **IMF Working Paper**, March, 2000.
- BIRNBAUM, Eugene A. The Cost of a Foreign Exchange Standard or the Use of a Foreign Currency as the Circulating Medium. **IMF Staff Papers**, v.5, n.3, 1957, p. 477-491.
- BOGETIC, Zeljko. Costs and Benefits of Unilateral Monetary Unions. **Montenegrin Economic Papers**, n. 1, 2002 p.29-40.
- BOGETIC, Zeljko. Full Dollarization: fad or future?. **Challenge**, Mar/Apr 2000a, p.17-48.

- BOGETIC, Zeljko. Official Dollarization: current experiences and issues. **Cato Journal**, v. 20, n. 2, 2000b, p.179-212.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Dolarização da Economia Argentina. **O Estado de S. Paulo**, 24 mar. 1991.
- CAPRIO, Gerard; HONOHAN, Patrick; VITTAS, Dimitri (Eds.). **Financial Sector Policy for Developing Countries: a reader**. New York: Oxford University Press. 2002.
- CGD – Caixa Geral de Depósitos. **Timor-Leste Oportunidades e Potencial de Desenvolvimento**. Lisboa, Portugal, 2014. Disponível em: <<https://www.cgd.pt/Empresas/Negocio-Internacional/Apoios-Caixa-Empresas-no-Mundo/Timor-Leste/Documents/Estudo-CGD.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2015.
- CHANG, Roberto; VELASCO, Andrés. Dollarization: analytical issues. **NBER Working Paper**, n. 8838, mar., 2002.
- COHEN, Benjamin I. Dollarization: pros and cons. Paper prepared for the workshop **Dollars, Democracy and Trade: External Influences on Economic Integration in the Americas**, Los Angeles, 2000.
- COHEN, Benjamin. Currency and State Power. **Back to Basics: Power in the Contemporary World**, Princeton University, 2010.
- EDWARDS, Sebastian; MAGENDZO, I. Igal. Dollarization and Economic Performance: what do we really know? **International Journal of Finance and Economics**, v.8, 2003, p. 351-363.
- EDWARDS, Sebastian; MAGENDZO, I. Igal. Dollarization, Inflation and Growth. **NBER Working Paper**, n. 8671, December, 2001.
- EICHENGREEN, Barry; HAUSMANN, Ricardo. Exchange Rates and Financial Fragility. **NBER Working Paper**, n. 7418, 1999.
- FISCHER, Stanley. Seigniorage and the Case for National Money. **Journal of Political Economy**, v.90, n.2, 1982, p.295-313.
- IMF – International Monetary Fund. **World Economic Outlook**. Washington, DC, 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/text.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2015.
- INE – Instituto Nacional de Estatística. **Comunidade de Países de Língua Portuguesa: breve retrato estatístico**. Lisboa, Portugal, 2013. Disponível em: <http://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2f12CPLP_2012_201307.pdf>. Acesso em 17 ago. 2015.
- KIRSHNER, Jonathan. Currency and Coercion in the Twenty-First Century. In: ANDREWS, David M. (Ed.). **International Monetary Power**. Ithaca: Cornell University Press. 2006. p. 139-161.
- KIRSHNER, Jonathan. **Currency and Coercion: the political economy of international monetary power**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- KIRSHNER, Jonathan. The Inescapable Politics of Money. In: KIRSHNER, Jonathan (Ed.). **Monetary Orders: ambiguous economics, ubiquitous politics**. Ithaca: Cornell University Press. 2003. p.3-24.
- LUSOFONIA ECONOMICA. **Timor-Leste: Integração regional na ASEAN e relacionamento com os países da CPLP**. Portugal, 2014. Disponível em: <<https://www.cgd.pt/Empresas/Negocio-Internacional/Apoios-Caixa-Empresas-no-Mundo/Timor-Leste/Documents/TIMOR-estudos-AIP.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2015.
- MEYER, Stephen A. **Dollarization: an introduction**. Presentation made to the Philadelphia Council of Business Economists on December 6, 2000.
- MINDA, Alexandre. Full Dollarization: a last resort solution to financial instability in emerging countries?. **The European Journal of Development Research**, v.17, n.2, jun., 2005, p.289-316.

- PONSOT, Jean-François. The Obsession of Credibility: a historical perspective on full dollarization and currency boards. **International Journal of Political Economy**, v.33, n.1, 2003, p.83-99.
- SCHULER, Kurt; STEIN, Robert. **The Mack Dollarization Plan: an analysis**. In: Federal Reserve Bank of Dallas conference, Dollarization: A Common Currency for the Americas?, March 6, 2000.
- STEIN, Robert. **Citizen's Guide to Dollarization**. Committee Documents Online - 106th Congress, 1999-2000. Disponível em: <<http://www.banking.senate.gov/docs/reports/dollar.htm>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- TIMOR LESTE. 2013. **Timor-Leste em Números 2012**. Disponível em: <http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2013/12/TLS_Number_2012_2.pdf>. Acesso em 01 jul. 2015.
- TIMOR LESTE. **Analysis of Inflation in Timor-Leste**. 2011b. Disponível em: <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2013/07/Inflation_Paper.pdf>. Acesso em 17 ago. 2015.
- TIMOR LESTE. **Banco Central de Timor-Leste**. Disponível em: <<http://www.bancocentral.tl/index.asp>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- TIMOR LESTE. **Constituição da República Democrática de Timor-Leste**. 2002. Disponível em: <http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constituicao_RDTL_PT.pdf>. Acesso em 01 jul. 2015.
- TIMOR LESTE. **Decreto-Lei n. 20/2003**. 13 de novembro de 2003. Sobre a Moeda Legal em Timor-Leste. Disponível em: <http://www.jornal.gov.tl/public/docs/2002_2005/decreto_lei_governo/20_2003.pdf>. Acesso em 01 jul. 2015.
- TIMOR LESTE. **External Trade Statistics: anual reports 2013**. Dili, Timor Leste, 2013. Disponível em: <http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2014/10/External_Trade_2013.pdf>. Acesso em 17 ago. 2015.
- TIMOR LESTE. **História**. 2015. Disponível em: <<http://timor-leste.gov.tl/?p=29&lang=pt>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- TIMOR LESTE. **Ministry of Finance of Timor-Leste**. Timor-Leste National Accounts 2000-2013. Dill. 2015. Disponível em: <<http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2015/06/A4-NA-2014-OK.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2015.
- TIMOR LESTE. **Timor-Leste Strategic Development Plan 2011-2030**. 2011a. Disponível em: <<http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/07/Timor-Leste-Strategic-Plan-2011-20301.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2015.
- U. S. – United States. 2014. **U. S. Department of State**. U.S. Relations With Timor-Leste. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35878.htm>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- U. S. – United States. **United States Senate**. 2000. International Monetary Stability Act of 2000. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-106srpt354/html/CRPT-106srpt354.htm>>. Acesso em 01 jul. 2015.
- UN – United Nations. 2015. **UNMIT Background**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmit/background.shtml>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. **UNCTADSTAT**. 2015. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/626/en626GeneralProfile.html>>. Acesso em 17 ago. 2015.
- UNDP – **United Nations Development Programme**. 2009. The Millennium Development Goals, Timor-Leste. Disponível em:

<<http://www.tl.undp.org/content/dam/timorleste/docs/library/MDGReport2009Englishv.1.pdf>>.

Acesso em 01 jul. 2015.

UNDP – **United Nations Development Programme**. 2014. Human Development Report 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh2014.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2015.

UNDP – United Nations Development Programme. **About Timor Leste**. 2015. Disponível em: <http://www.tl.undp.org/content/timor_leste/en/home/countryinfo/>. Acesso em 17 ago. 2015.

UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor. 2000. **UNTAET/REG/2000/7**. On the Establishment of a Legal Tender for East Timor. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/Reg007E.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2015.

UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor. 2001. **UNTAET/REG/2001/30**. On the Banking and Payments Authority of East Timor. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/2001-30.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2015.

WB – WORLD BANK. **Expanding Timor-Leste's Near-Term Non-Oil Exports**. 2010. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/Volume1TimorLesteDTIS.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2015.

Recebido em 22 de junho de 2016.

Aprovado em 03 de dezembro de 2016.

RESUMO

O artigo investiga e analisa os efeitos da dependência monetária através da dolarização oficial em economias nacionais. Realizou-se o estudo do caso de Timor Leste, que tem uma economia dolarizada desde 2000. Percebeu-se que, pelo menos para esse caso, a dolarização parece estar implicando mais desvantagens do que vantagens

Palavras-clave: dependência monetária, dolarização, Timor Leste;

ABSTRACT

The paper investigates and analyzes the effects of monetary dependency through official dollarization of national economies. We proceeded to study the case of East Timor, which has a dollarized economy since 2000. The dollarization seemed to be resulting more in disadvantages than advantages at least for this case.

Key-words: monetary dependence, dollarization, East Timor;

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA E AS RELAÇÕES BRASIL-ÁSIA CENTRAL: CONSTRANGIMENTOS GEOPOLÍTICOS E HIERARQUIA DE INTERESSES GLOBAIS

Lula's foreign policy and Brazil-central Asia relations: geopolitical constraints and hierarchy of global interests

Bruna Bosi Moreira¹

Introdução

O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010) inaugurou um período da Política Externa Brasileira (PEB) marcado pela diversificação de parceiros, por maior prioridade aos países em desenvolvimento e pelo aumento expressivo no número de embaixadas abertas em países até então marginalizados pela PEB. Essas medidas estão, por sua vez, inseridas em uma estratégia mais ampla de multilateralização do sistema internacional e de internacionalização da economia brasileira, ambas visando melhor inserção internacional do país. Nesse sentido, importantes avanços foram feitos nas relações do Brasil com as mais variadas regiões, em especial com seus vizinhos, mas também com Caribe, África, Europa e Leste Asiático. Além disso, o Brasil firmou parcerias estratégicas e incentivou a consolidação do BRICS² (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como ferramenta para a multipolarização do sistema e como forma de inserção do país, através da convergência de posições nos diversos fóruns internacionais.

Nesse contexto de diversificação da atuação internacional do Brasil, há, porém, um déficit de análises sobre as relações do país com a Ásia Central, região conformada pelas ex-repúblicas soviéticas. Essa região tem presenciado o crescente interesse de grandes potências e até mesmo uma certa competição entre elas (especialmente entre Rússia, Estados Unidos e China) em virtude de suas significativas reservas de petróleo e gás natural e do potencial de investimento em infraestrutura que apresentam essas repúblicas, independentes apenas a partir da década de 1990 e, portanto, ainda bastante ligadas à Rússia. No contexto da diversificação de parcerias e da maior aproximação com o mundo em desenvolvimento, a região também

¹ Mestranda em Relações Internacionais pelo PPGR San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Email: bmoreira.bruna@gmail.com

² O grupo apenas ganhou seu “S” final em 2011, com a entrada da África do Sul e, portanto, era apenas BRIC durante o governo Lula. Neste trabalho, opta-se pela utilização do acrônimo já completo, pois o balizamento temporal inicia a partir do governo Lula, sem, no entanto, se limitar a este.

fez parte da estratégia brasileira, porém de forma muito menos intensa que outras e também aquém de seu potencial.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo central responder à seguinte questão: por que o Brasil pouco explorou o potencial que a região apresentaria à PEB no contexto do governo Lula? A resposta a essa pergunta passa pela priorização dos interesses do país e dos esforços da diplomacia brasileira, que naturalmente possui limites de atuação e por isso estabelece uma hierarquia de prioridades. Não obstante, trabalha-se com um argumento que vai além desses fatores. A Ásia Central é uma região extremamente importante para a Rússia, que a considera seu Exterior Próximo, ou seja, na visão de Moscou, a área ainda não é considerada de fato como estrangeira à Rússia. Assim, a presença de potências externas é vista com desconfiança pelo Kremlin, como ocorre especialmente com a atuação dos EUA na área e, em menor medida, com a presença chinesa. Assim, houve, em primeiro lugar, um constrangimento geopolítico a uma presença brasileira mais intensiva.

A partir desse ponto, chega-se ao segundo elemento do argumento. Ao estabelecer e aprofundar parcerias estratégicas com países emergentes importantes e ao incentivar a consolidação do BRICS, há um indicativo de que a relação com estes países é de interesse hierarquicamente superior para o Brasil do que a relação com os “istão” centro-asiáticos, não sendo, portanto, da vontade brasileira um possível constrangimento dessas relações por conta do aprofundamento da presença brasileira, especialmente no que diz respeito à Rússia, visto que se trata de seu entorno geoestratégico.

A fim de dar conta dos objetivos propostos, o artigo vale-se da pesquisa bibliográfica, ancorada no método dedutivo e qualitativo, e divide-se em três partes. Na primeira, procura-se contextualizar a PEB conformada a partir de Lula, em cujo governo foram aprofundadas muitas das iniciativas surgidas no governo anterior. Na segunda seção, busca-se associar a Ásia Central às pretensões da PEB e, portanto, compreender as oportunidades de uma potencial intensificação da presença brasileira nessa área. Por fim, a última parte do artigo é voltada ao entendimento dos limites e constrangimentos à atuação do Brasil na região. É importante esclarecer ainda que o foco deste trabalho são os constrangimentos sistêmicos consequentes das relações do Brasil com as grandes potências que atuam na região. Esse foco, portanto, é escolhido propositalmente em detrimento das relações bilaterais do Brasil com os países locais, as quais são tratadas de forma mais genérica, justamente por serem ainda muito incipientes.

De inegável importância internacional e cada vez mais atraente às principais potências do mundo, a Ásia Central ainda é extremamente desconhecida no Brasil e negligenciada enquanto tema de pesquisa na Academia brasileira. Levantamento feito por Silva (2011) nos principais bancos de dados de universidades e centros de pesquisa nacionais³ apontou que, até 2007, apenas um trabalho⁴ fora publicado no âmbito da pós-graduação sobre a região⁵. Assim, acredita-se que justamente por ser assunto pouco conhecido e

³ O autor utilizou os seguintes bancos de dados: Capes, CNPQ, CPDOC, Saber-USP, BTD-UFSC, Portal da UnB, Biblioteca Digital da Unicamp, Biblioteca Digital da UFRGS e Ceaped.

⁴ “Construção do estado, comunidade política e segurança: o caso do Uzbequistão na Ásia Central pós-soviética”, de autoria de Erwin Pádua Xavier, elaborado para o mestrado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

⁵ Atualmente, essa lacuna tem sido crescentemente preenchida e já é possível citar pesquisas brasileiras sobre a região. Ainda assim, o número de pesquisadores brasileiros dedicados à Ásia Central é muito pequeno.

discutido, a proposta se justifica, especialmente quando se analisa a Ásia Central no contexto de potencialidades e desafios que a mesma apresenta ao Brasil.

A política externa brasileira a partir de Lula

A literatura que se debruça sobre os temas relacionados à política externa do Brasil traz inúmeras contribuições que buscam problematizar se houve mudanças ou continuidades na última grande alternância de poder no executivo brasileiro, a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder. Embora não faça parte do escopo da investigação proposto por este trabalho, considera-se importante ressaltar que quando se fala na PEB inaugurada por Lula não se está ignorando que muitas dessas diretrizes iniciaram-se ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), bem como o fato de que essas iniciativas não são pontos fora da curva quando se analisa a tradição da PEB. Assim, concorda-se com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275):

Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira).

As mudanças iniciadas ainda no final da década de 1990 encontram explicações tanto em fatores internacionais (fim da Guerra Fria) e regionais (liderança brasileira no processo de integração regional) quanto na política doméstica (partidarismo e ideologia; personalidade e fatores processuais; política burocrática) (CANSON; POWER, 2009). Porém, o fôlego adquirido pela PEB com Lula e sua equipe parecia indicar que a vez do “país do futuro” havia finalmente chegado. Isso resultou em – ao mesmo tempo em que foi resultado de – ações concretas como a expansão do número de embaixadas brasileiras e os arranjos e alianças com parceiros pouco tradicionais. Desses empreendimentos, derivou maior visibilidade internacional do país, condizente com suas aspirações históricas de ser um player influente e respeitado no hall das grandes potências.

Para Hurrell (2010), o curso tomado pelo país com a eleição de Lula foi marcado por um sentimento novo de autoconfiança internacional e pelo anseio de inovar na conformação de uma política externa mais ousada. Segundo o autor, isso decorreu da percepção entre os formuladores da PEB de que o mundo estava mudando e de que, nesse contexto, a ordem mundial dominada pelo Ocidente estava cedendo espaço para o Leste e para o Sul. Nesse sentido, entendia-se que a formação de novas alianças com os países-chave dessa ordem emergente era fundamental para a consecução dos interesses do país.

Antes, porém de aprofundar a análise da atuação brasileira nesse período, cabe elucidar quais os objetivos estratégicos do Brasil ao perseguir essas novas alianças, ao abrir um número expressivo de novas embaixadas em regiões não prioritárias da PEB e ao priorizar parceiros do mundo em desenvolvimento. A condução da PEB nessa direção parece indicar que essas ações estavam a serviço de uma estratégia mais ampla, que seria a de multilateralização do sistema e de internacionalização da economia brasileira, a fim de que o país conseguisse melhorar sua posição na hierarquia global de poder, tanto em termos econômicos (e especialmente comerciais), quanto políticos. Além disso, para Guimarães (2002, p. 135),

[...] enquanto o objetivo estratégico das estruturas hegemônicas de poder é a sua própria preservação e expansão, os objetivos estratégicos finais dos grandes Estados periféricos seriam participar dessas estruturas hegemônicas – de forma soberana e não subordinada – ou promover a redução do seu grau de vulnerabilidade diante da ação dessas estruturas.

O objetivo, portanto, não seria um abandono dos arranjos tradicionais, formados através de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Pelo contrário, muitas dessas novas parcerias e alianças foram assinadas objetivando a tomada de posições comuns nas organizações tradicionais. Essa estratégia parece indicar a pretensão brasileira de modificar o sistema “por dentro”, ou seja, não almeja substituir instituições tradicionais por novas, mas sim aliar-se a novos parceiros para uma reconfiguração sistêmica mais justa e que passe a contemplar de forma mais consistente os interesses das economias em desenvolvimento. Nesse sentido, Hurrell argumenta que

[o] Brasil de Lula não tem sido radicalmente revisionista, mas tem amplamente se oposto ao status quo. Insistir em um papel mais próximo ao centro dos organismos multilaterais é perfeitamente compatível com a vontade de desafiar o status quo, rejeitar o favoritismo das posições dos EUA e pedir por novas formas de governança internacional (2010, p. 62, tradução nossa⁶).

Pode-se, pois, questionar as duas tendências aparentemente opostas que tentam explicar as opções que se apresentam à formulação da PEB: a hemisférica-bilateral e a global-multilateral (PECEQUILO, 2008), ou seja, a primeira visando a um relacionamento especial com os EUA e a segunda, a alianças com países emergentes e menos desenvolvidos. Nessa nova conjuntura, Pecequilo (2008) alerta para o problema de tal contraposição, uma vez que a política externa conduzida por Lula foi marcada por uma combinação entre o eixo vertical e o horizontal, mesclando as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul.

O eixo vertical constitui-se por intercâmbios econômicos, estratégicos e políticos com países do Primeiro Mundo, como União Europeia (UE), Japão e Estados Unidos, sendo este último nosso principal parceiro. Por sua vez, o eixo horizontal é composto por alianças com os países emergentes, por conta de sua condição enquanto Estados periféricos e em desenvolvimento e inclui Rússia, Índia, China e África do Sul, além de contar com uma dimensão terceiro-mundista que compreende África, Ásia e Oriente Médio. Esse eixo é extremamente estratégico para o Brasil, pois as alianças com esses países são consideradas fundamentais para atingir o objetivo da PEB de reforma das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (PECEQUILO, 2008).

Esta coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do status como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. Portanto, não existe escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, os eixos Norte-Sul, horizontal ou vertical, mas sim a sua combinação (PECEQUILO, 2008, p. 150).

⁶ No original: “Lula’s Brazil has not been radically revisionist, but it has broadly opposed the status quo. Insisting on a role nearer the center of global multilateral bodies is perfectly compatible with a willingness to challenge the status quo, reject US-favored positions, and call for new forms of international governance”.

Nesse sentido, arranjos como o BRICS – cuja influência repercute no primeiro eixo – são fundamentais para que o país atinja seus objetivos de transformação da ordem global, pois seriam uma espécie de soft balancing (FLEMES, 2010) em relação às potências centrais, estratégia que daria mais espaço à atuação internacional do Brasil. Além disso, o papel mais assertivo pretendido pelo país demandava maior presença em regiões distantes – seja em termos geográficos, políticos, econômicos ou culturais – como Caribe, África, Europa e Ásia. Para suprir essa falta, grupos específicos foram criados no âmbito do Itamaraty e novas embaixadas foram abertas. Esse movimento contemplou também a Ásia Central e será objeto de análise da seção subsequente.

As relações Brasil-Ásia Central

Parte da antiga União Soviética até o início da década de 1990, os países que compõem a Ásia Central estão ainda em processo de consolidação enquanto Estados soberanos. Ainda muito dependentes da Rússia, porém afetados por um inevitável vácuo de poder deixado pela antiga superpotência, especialmente durante os anos 1990, esses países se apresentaram desde o início de sua história como uma oportunidade de atuação para o Ocidente, especialmente para os EUA. Na região, impera a chamada diplomacia dos gasodutos, uma vez que as rotas de transporte de hidrocarbonetos da Rússia e da Ásia Central para a Europa passam por ali. Assim, coração da Eurásia, esse ponto de contato entre os dois continentes é de importância geoestratégica reconhecidamente significativa⁷.

Para os EUA, a região representa a possibilidade de diversificação de fornecedores internacionais de hidrocarbonetos e, portanto, de aumento da oferta mundial de energia. Além disso, a presença norte-americana serve ao propósito de contenção do poder russo, em uma tentativa de quebrar seu domínio logístico sobre o transporte energético. Evidentemente, o interesse estadunidense também envolve questões econômicas, uma vez que a Ásia Central se apresenta como uma zona lucrativa para a atuação de suas petrolíferas (KLARE, 2002; RUMER, 2007; COHEN, 2009).

Mais recentemente, a China também tem procurado ocupar seu espaço na região. Seu rápido crescimento a transformou em um grande demandante de energia, o que gerou a necessidade de que o país participasse ativamente da geopolítica energética internacional. A Ásia Central é parte fundamental da estratégia energética do país, pois, para Pequim, é importante desviar das rotas marítimas controladas pelos EUA (MARKETOS, 2009). Foi nesse contexto que o país lançou, em 2014, um projeto intitulado Nova Rota da Seda, o qual engloba ambiciosos investimentos em infraestrutura e em expansão de rotas marítimas, em uma iniciativa que visa à integração econômica entre a região e o leste asiático (MCBRIDE, 2015).

A presença dessas duas potências – para citar apenas os principais atores⁸ – desafia a Rússia, que, embora tenha perdido parte de sua influência sobre esses países, sempre manteve liderança histórica na região. Para Moscou, essa zona é compreendida como seu Exterior Próximo e, portanto, ainda está fortemente relacionada à identidade e aos interesses russos. Ademais, a questão energética – tão central

⁷ Desde o início do século XX, pensadores como Mackinder (1904, 1919), Spykman (1944) e, mais recentemente, Brzezinski (1997) teorizam sobre a região, a qual consideram o pivô do mundo.

⁸ Dentre outros atores importantes nessa região, destaca-se a Índia, a Turquia, o Irã e a União Europeia.

para o Kremlin tanto em termos econômicos, políticos como de segurança – também explica a presença russa na Ásia Central.

Não obstante, há também espaço para a cooperação, especialmente entre Rússia e China, como a que ocorre no âmbito da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), que possui ainda como membros Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. A Organização, criada em 2005 a partir da expansão do Grupo Xangai 5 existente desde 1996, possui como foco o combate ao terrorismo, ao separatismo e ao extremismo (HAACKE; WILLIAMS, 2009). No entanto, ainda que seja um mecanismo de cooperação, Haacke e Williams (2009) chamam a atenção para o fato de que a OCX se destaca por envolver duas grandes potências com capacidade nuclear e, portanto, os dois Estados utilizam a organização para constranger as ambições do outro. Além disso, essa condição proporciona que também os demais países possam se utilizar do arranjo para barganhar com as duas potências principais.

A sobreposição dos interesses de Rússia, EUA e China na Ásia Central tem apontado para o ressurgimento de rivalidades na região, dinâmica conhecida como o Novo Grande Jogo⁹. Diante da importância dessa área, a qual atrai os principais players internacionais, também o Brasil, dentro de suas limitações, buscou incluí-la em seu projeto de expansão da presença internacional brasileira, de diversificação de parceiros e de priorização dos países em desenvolvimento – elementos marcantes da política externa do governo Lula, conforme exposto na seção anterior.

A visita do diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ao Cazaquistão em 2005 abriu espaço para a atuação do Brasil em plataformas submarinas no Mar Cáspio juntamente com empresas locais e aponta para a forma como a presença brasileira na região pode acontecer. Ao contrário dos EUA, da China e da Rússia, o Brasil não está preocupado com o domínio das fontes, com a garantia de acesso às mesmas nem tampouco com o transporte desses recursos. O que serviria melhor aos interesses do país seria a cooperação científica, técnica e tecnológica, através do fornecimento de equipamentos e da realização de treinamentos no Brasil. A tecnologia nacional de prospecção e produção em águas profundas é um exemplo dessa potencial parceria (SILVA, 2011).

A proposta brasileira a partir de 2003 de aproximação com os países periféricos, bem como a ideia de que precisávamos estar presentes em todos os países e regiões acabou por realçar a distância que nos separava da Ásia Central. Além de pouco se conhecer sobre a região, o Brasil não possuía nenhuma embaixada residente nesta zona do globo. A representação diplomática era feita através de embaixadas cumulativas: Cazaquistão, Uzbequistão e Turcomenistão em Moscou; Quirguistão em Kiev; e Tadjiquistão em Islamabad (SILVA, 2011). Essa configuração contrastava com as pretensões brasileiras de ser um player global e por isso algumas medidas foram tomadas no âmbito do Itamaraty para melhorar esse quadro.

Em 2004, o Departamento do Oriente Próximo (DOP) foi transformado em Departamento do Oriente Médio e Ásia Central (DOMA), em cujo âmbito foi criada a Divisão da Ásia Central (DASC)¹⁰, a única Divisão

⁹ O termo se origina da rivalidade entre o Império Russo e o Império Britânico durante o século XIX nesta mesma região.

¹⁰ Antes da criação da DASC, a Ásia Central estava inserida na Divisão da Europa II, historicamente responsável pela URSS e seus Estados sucessores e leste europeu (SILVA, 2011).

da área política do Itamaraty em cujos Estados o Brasil não possuía representação residente¹¹ (SILVA, 2011). Para suprir essa ausência, foi criada em 2006 a embaixada residente em Astana, no Cazaquistão, país da região com a maior extensão territorial, com maior PIB, com as maiores reservas de petróleo e de gás natural e, de acordo com Silva (2011), o país da região que ao longo dos anos demonstrou maior interesse em estreitar relações com o Brasil. A nova representação diplomática reconfigurou as cumulatividades, passando o Turcomenistão e o Quirguistão à embaixada em Astana.

Ademais, a expansão crescente do mercado consumidor na Ásia Central tem aberto espaço para a atuação brasileira, visto a tendência de aumento da importação de bens. Os níveis de Investimento Direto Externo (IED) também têm se ampliado de forma significativa, igualmente sinalizando ao Brasil oportunidades (SILVA, 2011).

Não obstante, além de políticas objetivas, Silva (2011, p.186) sugere que o Brasil deve explorar também políticas não tangíveis, relacionadas à cultura e a valores – em suma, o que conhecemos por soft power. Para o autor, que também é diplomata de carreira, esse tipo de poder brando “[...] constitui para o Brasil uma das formas de melhor inserir-se na sociedade centro-asiática, à luz da impossibilidade de o país ter poder de barganha, como poderio militar e nuclear para impor-se no mundo”.

Muitos elementos que fazem parte do soft power brasileiro já se encontram na região centro-asiática. É o caso das novelas televisivas, dos jogadores de futebol, da literatura, de alguns produtos brasileiros, como o café, e da música. Isso sem contar com o imaginário em relação ao Carnaval e às praias, o que abre oportunidade para o Brasil atrair potenciais turistas centro-asiáticos para o país (SILVA, 2011).

No entanto, Narlikar (2010) questiona se a ascensão do Brasil pode ser considerada um exercício de soft power e se o fato de não ser temido faz do país amado. Embora a autora esteja se referindo ao comportamento assumido pelo Brasil em negociações, dentro de um contexto de reformismo de instituições internacionais, é válido transportar o debate para a inserção do país na região centro-asiática. Afinal, até que ponto o Brasil pode, e está disposto a, oferecer benefícios reais a ponto de se tornar atrativo para a região? A resposta ganha maior pessimismo quando posicionamos o Brasil em comparação com outros emergentes que lá atuam de forma muito mais intensa, não só por conta de seus interesses mas também facilitados pela própria proximidade geográfica.

Não obstante, mesmo que a presença do Brasil na região seja marcada por limites significativos, a exploração do soft power parecia se constituir como alternativa interessante, uma vez que esta não é uma zona prioritária aos interesses brasileiros. Além disso, essa estratégia poderia ter representado até mesmo uma vantagem em relação às demais potências atuantes na região, cuja presença é marcada muitas vezes pela exploração econômica dos recursos energéticos locais e até mesmo através da presença militar. Na próxima seção, os limites que se impuseram ao aprofundamento da relação do Brasil com esses países durante o governo Lula será objeto de investigação.

¹¹ Chama a atenção que a DASC deixou de englobar em seu escopo países como o Afeganistão, Azerbaijão, Armênia, Geórgia e Irã, os quais associam-se à região não apenas em termos histórico-culturais como também pelos laços econômicos, sociais e mesmo pelas questões de segurança regional. Essa delimitação no escopo da DASC reforça os limites ao conhecimento da região, primeiro passo para que haja um aprofundamento das relações Brasil-Ásia Central.

Constrangimentos geopolíticos e hierarquia de interesses globais

Conforme elucidado anteriormente, o governo Lula foi marcado pelo aprofundamento das relações com os grandes emergentes, especialmente por aqueles que hoje conformam o BRICS. A partir da observação da geografia regional da Ásia Central, pode-se constatar que a área faz fronteira com três desses países-chave para o Brasil: Rússia, China e Índia, todos com fortes interesses locais. Por outro lado, a PEB de Lula procurou igualmente manter e mesmo fortalecer as relações com países desenvolvidos como com os EUA e os membros da UE, dois atores para os quais a Ásia Central também é bastante importante. Com esse cenário em mente, à primeira observação da geopolítica local, pode-se começar a compreender os limites à atuação brasileira na Ásia Central, uma vez que os parceiros-chave do país – tanto do grupo dos emergentes quanto dos desenvolvidos – possuem interesses a consolidar na região.

Para Silva (2011, p. 163), o fato de tratar-se “[...] da região do mundo para onde confluem contatos estreitos entre a maioria dos países com os quais o governo brasileiro pretende manter parcerias fortalecidas e intensificadas” sinaliza oportunidades ao Brasil. Porém, ao analisarmos os objetivos da PEB e as estratégias empregadas para alcançá-los, parece que os constrangimentos geopolíticos e a hierarquia de interesses globais do país se sobressaíram a potenciais benefícios advindos de uma presença mais intensa na região. Isso porque, dentre os interesses da PEB, a relação do Brasil com os atores-chave do Novo Grande Jogo – através de iniciativas que vão desde a intensificação dos laços comerciais até o estabelecimento de parcerias estratégicas – se sobressai em relação ao potencial das relações com os “istão” centro-asiáticos.

Em termos geopolíticos, visto que a área constitui o que Moscou entende como seu Exterior Próximo, a Rússia é o país que mais sente a concorrência com potências externas, pois sua relação com a região vai muito além de questões comerciais, políticas ou até mesmo de segurança. Além destes fatores importantes, existe uma relação histórica que liga essa zona à própria identidade russa. Afinal, o Exterior Próximo seria uma espécie de categoria intermediária entre o doméstico e o que de fato Moscou considera como estrangeiro. A caracterização dessa zona de interesses vitais surgiu com o fim da Guerra Fria e engloba os países que a Rússia considera como vizinhos independentes, porém “tomados como não totalmente estrangeiros” (PAGE, 1994, p. 789, tradução nossa¹²). Essa classificação pode ser explicada tanto por interesses econômicos, que incluem as grandes reservas de hidrocarbonetos da Ásia Central, quanto pela securitização de uma significativa minoria russa residente naqueles países. Ademais, a região seria uma espécie de teste para a projeção global da Rússia e por isso questionamentos à sua posição nessa área representam um problema para as pretensões do Kremlin:

A lógica top-down é: porque nós queremos ser uma potência global, nós precisamos controlar nossa própria região e especialmente nosso espaço doméstico. Ainda mais importante é a ligação entre o doméstico e o global. [...] a segurança doméstica na Rússia não pode ser autossuficiente, mas precisa de definição externa seja no Exterior Próximo ou globalmente, ou provavelmente em ambos (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 435, tradução nossa¹³).

¹² No original: “taken for granted as not quite foreign”.

¹³ No original: “The top-down logic is: because we want to be a global power, we need to control our own region and especially our domestic space. Even more important is the domestic-global link. [...] domestic security in Russia cannot be self-contained but needs external definition either in the near abroad or globally, or probably both”.

Assim, fica clara a importância vital que a região possui para Moscou. Ao somar a essa situação a relação do Brasil com a Rússia, as limitações à atuação brasileira na Ásia Central ficam mais evidentes. Ainda em 2002, durante visita oficial do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Rússia, foi firmada entre os dois países uma Parceria Estratégica.

Embora parcerias bilaterais existam desde a década de 1970 (mesmo que não se chamassem estratégicas), Costa Vaz (2014) esclarece que a partir do governo Lula, o significado dessas parcerias extrapolou o âmbito bilateral para incluir também o regionalismo, o inter-regionalismo, coalizões ad hoc e o multilateralismo – e, portanto, ampliou seu escopo, anteriormente restrito à obtenção de propósitos estritamente domésticos. Assim, concorda-se com o conceito de ROSA (2014, p. 25), para quem

[...] as parcerias estratégicas podem ser definidas como ferramentas de adaptação frente a transformações sistêmicas, em que um país busca, no outro, meios para manter ou modificar a seu favor o status quo. Seriam, ainda, compromissos políticos com objetivos de longo prazo, com a finalidade de estabelecer relações mais próximas, coordenar posições em temas da agenda internacional e compartilhar conhecimentos em número significativo de áreas.

O ano de 2004 é ilustrativo do entrelaçamento entre os níveis bilateral e multilateral. Durante a visita de Vladimir Putin ao Brasil (a primeira de um Chefe de Estado russo ao país), o Brasil manifestou seu apoio à entrada da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC) enquanto a Rússia declarou seu apoio à entrada brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (NUMAIR, 2009).

A China, por sua vez, também possui Parceria Estratégica com o Brasil. Embora firmada ainda em 1993, foi em 2004 que houve maior institucionalização por conta da criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil e em 2012, as relações sino-brasileiras assumiram o nível de Parceria Estratégica Global (PIRES; PAULINO; CUNHA, 2015), sinalizando a inclusão de questões mais amplas ao diálogo bilateral. À semelhança da parceria com a Rússia, a relação com a China também se insere em um quadro multilateral no qual se procura mais espaço para os emergentes.

De forma geral, tradicionalmente presentes nas políticas externas de ambos os países, o multilateralismo e o terceiro-mundismo mantiveram-se como noções centrais da alocação diplomática dos dois países, acreditando-se colaborar para a existência de um ambiente internacional pacífico favorável para o desenvolvimento, para a abertura econômica e para a própria inserção no mundo em termos justos (PIRES; PAULINO; CUNHA, 2015, p. 157).

Também com a Índia, outra potência com interesses na Ásia Central, o Brasil firmou parceria estratégica em 2006 (BRASIL, 2016). As duas nações atuam conjuntamente em diversos fóruns importantes para a reconfiguração da hierarquia internacional da estrutura de poder, como o BRICS, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China).

Analisando-se as relações do Brasil com esses três emergentes, evidencia-se o peso dos BRICS para a consolidação dos objetivos basilares da PEB conformada a partir de Lula. Para Lima e Castelan (2012), os

BRICS se inserem em um momento de desequilíbrio entre ordem e poder e, portanto, marcado pela institucionalização do conflito por conta da alteração de regras e normas das instituições internacionais. Por isso, para o Brasil, alianças desse tipo

[...] visam retomar o protagonismo clássico no plano multilateral com vistas a tornar as normas e regras de diversos regimes internacionais mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento, de modo geral, e dos países em ascensão, em particular. A desconcentração do poder decisório nestas várias instâncias de regulação internacional e a utilização de mecanismos de concertação político-diplomática são cruciais para fazer valer os seus interesses no plano global, tendo em vista que o país renunciou à posse das armas nucleares e depende fundamentalmente desta capacidade de concertação para fazer valer seus interesses (LIMA; CASTELAN, 2012, p. 178).

Assim, para o Brasil, a politização do grupo “revela a inteligência diplomática de colocar o país em um patamar institucional que não alcançaria se se levasse em conta apenas a escala de suas capacidades ‘duras’ de poder” (LIMA; CASTELAN, 2012, p.178). Nesse sentido, também o reconhecimento do status dessas potências é um objetivo importante (talvez seja até o aspecto mais importante) a ser conquistado através do arranjo, assim como a afirmação de suas lideranças regionais (NOGUEIRA, 2012, p. 288).

Assim, evidenciam-se os limites ao aprofundamento da atuação brasileira na região. À exceção da África do Sul – com quem, aliás o país também possui parceria estratégica firmada em 2010 – todos os demais parceiros do âmbito BRICS estão ligados à Ásia Central não apenas pela proximidade geográfica, mas também por significativos interesses. O delineamento dos objetivos da PEB desde o início deste século demonstra que o Brasil prioriza a manutenção das alianças com os emergentes em detrimento de potenciais benefícios advindos de uma presença mais assertiva na região, o que representaria um desafio a estes parceiros-chave, uma vez que o Brasil seria mais um ator na disputa por espaço – seja ele econômico ou político – na área considerada estratégica para aquelas potências.

Salienta-se, contudo, que não pretendemos generalizar o argumento ao aplica-lo em outras regiões, pois não faz parte de nosso escopo avaliar se em outros contextos. Parcerias como o BRICS podem ter possibilitado maior cooperação com os países do entorno dos cinco países. A Ásia Central, porém, é uma região com especificidades que a diferenciam de outras. A sobreposição de interesses de grandes potências na área, e o caráter estratégico que ela assume para esses atores, há muito vem apontando para a saturação do espaço regional para a presença de novos *players*.

Além disso, embora a principal novidade do governo Lula tenha sido o aprofundamento e a priorização das relações do país com o mundo em desenvolvimento e, em especial, com os emergentes, não se pode negligenciar que a PEB inaugurada pelo ex-presidente sempre teve como uma de suas diretrizes manter a relação com os parceiros tradicionais como os EUA e a UE. Assim, é preciso considerar que ao disputar espaço na região, o Brasil também contrariaria estes dois importantes atores, especialmente o primeiro.

Considerações Finais

Ao observarmos o crescente interesse que as principais potências do mundo têm dedicado à Ásia Central, percebe-se a defasagem da relação do Brasil com a região. Embora o governo Lula – marcado por

um momento propício à expansão da presença internacional brasileira e à diversificação de parceiros – tenha incluído o coração da Eurásia em suas iniciativas, os esforços brasileiros ainda ficaram aquém de seu potencial. O presente trabalho procurou investigar as causas dessa atrofia na relação do país com a Ásia Central, uma vez que o governo Lula foi marcado justamente por fazer-se presente no maior número de países e regiões quanto fosse possível.

Os argumentos apresentados ao longo deste artigo parecem indicar que além da natural priorização dos esforços da diplomacia brasileira, há também um constrangimento geopolítico a uma presença mais assertiva do país. Isso ocorre pelo fato de os parceiros-chave para a consolidação dos objetivos da PEB terem a Ásia Central como zona estratégica para seus próprios interesses. Diante desse quadro, o Brasil teria que disputar espaço na região com potências importantes, sejam estas emergentes (como China, Rússia e Índia) ou desenvolvidas (como os EUA e os países da UE).

Pode-se destacar ainda o profundo desconhecimento da região, tanto em termos histórico-culturais quanto políticos e econômicos. A falta de pesquisas sobre a Ásia Central na Academia brasileira é exemplo desse cenário, assim como o pequeno espaço que a região ocupa dentro do próprio Itamaraty. Essas lacunas são propícias à perda de oportunidades importantes para o país – especialmente comerciais e em matéria de cooperação técnico-científica.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República da Índia**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5238-republica-da-india>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives**. Nova Iorque: Basic Books, 1997.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CANSON, Jeffrey W. e POWER, Timothy J. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, 2009.
- COHEN, Ariel. Energy Security in the Caspian Basin. In: LUFT, Gal; KORIN, Anne. **Energy Security Challenges for the 21st Century**. Santa Barbara: Abc-clio, 2009. p. 109-127.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p.141-156, 2010.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.
- HAACKE, Jürgen; WILLIAMS, Paul. Regional Arrangements and Security Challenges: A Comparative Analysis, Crisis States Working Paper, 2009.
- HURREL, Andrew. “Brazil and the New Global Order”. **Current History**, 109, fevereiro de 2010.
- KLARE, Michael T. **Resource Wars: the new landscape of global conflict**. New York: Owl Books, 2002

- LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL**. Brasília: Funag, 2012. p. 175-185.
- MACKINDER, Halford J. **Democratic ideals and reality: a study in the politics of reconstruction**. Nova Iorque: Hnery Holt And Company, 1919.
- MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal**, [s.l.], v. 23, n. 4, p.421-437, abr. 1904.
- MARKETOS, Thrassy N. **China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia**. [s.l.]: Routledge, 2009.
- MCBRIDE, James. **Building the New Silk Road**. 2015. Disponível em: <<http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- NARLIKAR, Amrita. Brazil: Does Being not Feared Make One Loved?". In: Amrita Narlikar, **"New Powers – How to Become One and How to Manage Them"**, Nova York, Hurst & Co Publishers, 2010.
- NOGUEIRA, João Pontes. Os BRICS e as mudanças na ordem Internacional. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL**. Brasília: Funag, 2012. p. 281-292.
- NUMAIR, Eliane. BRASIL E RÚSSIA: DO CONFRONTO IDEOLÓGICO À PARCERIA ESTRATÉGICA. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, n. 9, p.123-148, 2009.
- PAGE, Stephen. The Creation of a Sphere of Influence: Russia and Central Asia. **International Journal**, Toronto, v. 49, n. 4, p.788-813, 1994.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p.136-153, 2008.
- PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luís Antonio; CUNHA, Aline Tedeschi da. BRASIL, CHINA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Org.). **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 139-178.
- ROSA, Vinícius Gurtler da. **Brasil e Rússia: uma parceria verdadeiramente estratégica?** 2014. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- RUMER, Eugene. The United States and Central Asia: In Search of a Strategy. In: RUMER, Eugene; TRENIN, Dmitri; ZHAO, Huasheng. **Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing**. New York: M.e. Sharpe, 2007. p. 18-74.
- SILVA, Ricardo Luís Pires Ribeiro da. **A nova rota da seda: caminhos para a presença brasileira na Ásia Central**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- SPYKMAN, Nicholas. **The Geography of the Peace**. New York: Harcourt Brace, 1944.
- VAZ, Alcides Costa. **Brazil's Strategic Partnerships in Perspective: origins, agendas and outcomes**. 2014. Disponível em: <<http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/07/WP-ESPO9-JULY-2014.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2016.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação". **Contexto Internacional**, vol.29, n.2, julho/dezembro 2007.

*Recebido em 26 de julho de 2016.
Aprovado em 21 de novembro de 2016.*

RESUMO

O trabalho procura investigar por que o Brasil pouco explorou o potencial da Ásia Central durante o governo Lula. Além da priorização dos interesses do Brasil e dos esforços da diplomacia brasileira, que estabelece hierarquia de prioridades, procura-se discutir se houve um constrangimento geopolítico à presença brasileira na região. O argumento central do artigo é que isso teria ocorrido por conta da importância da região para outros parceiros-chave do Brasil, com os quais as relações bilaterais eram de interesse hierarquicamente superior.

Palavras-clave: Política Externa Brasileira, Governo Lula, Ásia Central;

ABSTRACT

This work seeks to investigate why Brazil poorly explored the potential of Central Asia during Lula's government. Besides the prioritization of Brazil's interests and the efforts of Brazilian diplomacy, which establishes a hierarchy of priorities, we discuss whether there was a geopolitical constraint to Brazilian presence in the region. The central argument of this article is that this would have occurred because of the importance of the region to other key-partners of Brazil, with whom the bilateral relations were of higher hierarchical interest.

Key-words: Brazilian Foreign Policy, Lula's government, Central Asia;

OS DIAGNÓSTICOS SOBRE PAZ E SEGURANÇA NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS BASES DE DADOS SOBRE VIOLÊNCIA E CONFLITOS¹

*The security and peace diagnoses in Brazil: a comparative
analysis of the database concerned with violence and conflicts*

Marcos Alan S. V. Ferreira²
Erick Patrício de Magalhães Vieira³
Lucas Ribeiro de Belmont Fonseca⁴

Introdução e princípios metodológicos da pesquisa

Este artigo almeja examinar as ameaças à paz no Brasil a partir do referencial teórico dos Estudos de Paz. Em específico, visa a explorar as múltiplas facetas da violência que impactam a sociedade brasileira a partir do exame comparativo de bases de dados especializadas em compreender a qualidade da paz e a existência de conflitos.

Adotou-se a análise de conteúdo como ferramenta metodológica para análise e tratamento do material. Considerando que se intentou verificar o diagnóstico feito sobre o Brasil por institutos de análise sobre paz e conflitos, a técnica de análise de conteúdo foi fundamental, ao “desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 214).

Como fonte de informações para análise de dados, escolheram-se cinco instituições especializadas em análise de risco político e potenciais conflitos, e coletaram-se dados referentes ao Brasil. São elas:

- O PRS Group, instituição privada responsável por análises periódicas dos setores político, econômico e financeiro de cada país que compõe sua rede de avaliação, sucedidas pela publicação dos relatórios de análise e dados levantados;

¹ Os autores agradecem o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que apoiou essa pesquisa através de dois financiamentos: a) Chamada Universal, Bolsa no. 471687/2013-8, projeto “O desafio da paz na América do Sul: as perspectivas de entidades de análise de conflitos e a atuação da UNASUL frente aos litígios potenciais”; b) Bolsa PIBIC/CNPq no período de 2015-2016.

² Docente no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: marcosalan@gmail.com

³ Pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa em Segurança, Estudos de Paz e Ordem Internacional (UFPB) / Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba. Email: erickvieirari@gmail.com

⁴ Pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa em Segurança, Estudos de Paz e Ordem Internacional (UFPB) / Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba. Email: lucasbelmont27@gmail.com

- O Department of Peace and Conflict Research, da Universidade de Uppsala (Suécia), referência acadêmica mundial nos Estudos de Paz e Conflitos, através de sua base de dados UCDP (Uppsala Conflict Data Program);
- O Conflict Barometer, da Universidade de Heidelberg, publicação acadêmica anual sobre ameaças à paz e conflitos sob diversas terminologias, trabalhando com o surgimento e prevenção de novas ameaças;
- O Instituto Igarapé, think tank que atua na produção de estudos sobre prevenção e resolução de desafios complexos da atualidade e coleta dados na base "Segurança Cidadã";
- O The Fund For Peace, através do Failed States Index (FSI), entidade que classifica os países com base em critérios de análise da fragilidade estatal.

Para isso, seguiram-se as três etapas que Bardin (1977) sugere para organização da análise de conteúdo (BARDIN, 1977, p. 95). Na pré-análise, verificaram-se os relatórios dos institutos acima listados no período de 2008 até 2015 que tratavam de Brasil. Em seguida, exploraram-se os materiais que se identificaram com os elementos que compõem ameaças à paz e potenciais conflitos no Brasil, e se evidenciaram as ameaças provenientes do exterior ou transnacionais. Por fim, fizeram-se as interpretações considerando duas categorias: ameaças à paz doméstica e internacional.

As informações foram acessadas através das plataformas virtuais das instituições e suas bases de dados, haja vista que estão disponíveis publicamente. As análises a partir dessas informações são feitas respeitando a metodologia de cada base em questão, atentando para o significado e procedimentos relativos aos seus indicadores, bem como para os financiadores das entidades e seu público-alvo, além de ter em mente a literatura de Estudos de Paz utilizada como referencial teórico para análise crítica e discussão das informações obtidas.

O artigo é dividido em cinco partes. Após esta introdução, é feita uma explanação sobre o marco conceitual dos Estudos de Paz. Em seguida, o texto apresenta os resultados obtidos a partir da análise das bases de dados utilizadas para a pesquisa. Por fim, os resultados são discutidos à luz da literatura de Estudos de Paz, seguidos pelas conclusões.

Referencial Teórico-Conceitual

Ainda que a América do Sul seja considerada por parte da literatura como uma zona de paz (KACOWICZ, 1998; MILLER, 2007), à luz dos Estudos de Paz, a situação se figura da maneira oposta. As violências direta e estrutural encontradas no seio de suas sociedades são variáveis centrais para se afastar a ideia de que a região seja pacífica.

Nesse debate, as obras de Johan Galtung são essenciais para a compreensão multidimensional da paz e do seu oposto equivalente, a violência. Através dessa oposição diametral e sincronicamente complementar, Galtung define paz negativa como a ausência de violência, esta entendida como o momento “quando seres humanos estão sob tal influência, que suas reais realizações somáticas e mentais estão aquém

das realizações potenciais”⁵ (GALTUNG, p. 168, 1969) e a qual se manifesta direta, estrutural ou culturalmente, a depender da existência de sujeito e objeto de violência e de seu possível uso como legitimador da violência. Há ainda, contudo, a paz positiva, isto é, “a integração da sociedade humana” (GALTUNG, p. 2, 1964).

Conseqüentemente ele apresenta sua definição de paz não apenas como ausência de violência direta, mas como a ausência de quaisquer tipos de violência por ele elencados. Dessa forma, é possível identificar a existência de violência em ambientes em que ela não se manifesta diretamente. As condições enfrentadas na América do Sul, destacando-se pobreza, fome, exclusão social, segundo Rodríguez (2004), além da desigualdade social e do narcotráfico, mencionados por Bastos (2012), são características da compreensão da violência estrutural descrita por Galtung nas sociedades sul-americanas. Geralmente a presença desse tipo de violência pode ser encontrada na maioria dos estudos que investigam a qualidade da paz sul-americana sob os preceitos galtunguianos.

Criticamente Buzan (2012) destaca que os Estudos de Paz possuíram ferramentas metodológicas positivistas em demasia desde seu início, o que limitaria o desenvolvimento da área. Em contrapartida, Galtung (1996) defende que a definição de paz não seja tão restrita, de modo a impedir a transdisciplinariedade dos Estudos de Paz; além disso, advoga que haja a publicização e a intersubjetividade dos Estudos de Paz e um mínimo de consenso ao redor de valores, a fim de incentivar o debate, a crítica e o pluralismo de ideias, rejeitando o dogmatismo e fomentando a proposição de soluções aos desafios enfrentados pela sociedade. Para Galtung, os Estudos de Paz são como um triângulo cujos vértices são a empiria, a crítica e o construtivismo, o que, em analogia à Medicina, pode ser comparado respectivamente ao prognóstico, ao diagnóstico e à terapia. O peace researcher visa a aproximar-se da paz positiva, isto é, um cenário em que aquilo que é observado é o que se prevê e se deseja, enquanto o que é invisível é imprevisto e rejeitado.

Ao trazer esse debate para o cenário sul-americano, as especificidades locais se encaixam de maneira peculiar na teoria de Galtung, já que a inexistência de violência direta interestatal não significa a ausência de violência direta ou estrutural dentro dos países sul-americanos. Na verdade, essa região é responsável por altos índices de tráfico de drogas e de armas e de desigualdade social. É preciso ter noção, portanto, que os Estudos de Paz possuem uma abordagem distinta daquela característica dos estudos de segurança, visto que miram não só a violência direta, mas aquela estrutural e cultural, cuja presença na vida dos sul-americanos é tão danosa quanto à de um ato de violência convencional.

Exame das bases de dados sobre paz e conflito à luz dos Estudos para a Paz

As ameaças à paz e potenciais conflitos relacionados ao Brasil são extensivamente analisados por instituições renomadas no exame da violência e do conflito no cenário internacional. Nesta pesquisa, fizemos uma análise comparativa de algumas destas bases à luz dos Estudos para a Paz. Primeiro, expõe-se a análise da base de dados do PRS Group, dividida em ameaças à paz doméstica e ameaças à paz provenientes

⁵ Tradução dos autores, assim como todas as demais referências diretas em língua inglesa e espanhola. Erros eventuais são de nossa inteira responsabilidade.

do ambiente internacional. Em seguida, abordamos os resultados obtidos do banco de dados UCDP, da Universidade de Uppsala, com a subdivisão referente aos desafios à paz no âmbito doméstico. Terceiro, a análise da base de dados Conflict Barometer, da Universidade de Heidelberg, é explanada com a mesma subdivisão. Quarto, são apresentadas as inferências produzidas a partir da base de dados "Segurança Cidadã", do Instituto Igarapé. Por fim, os resultados obtidos na coleta de dados do Fund For Peace são dispostos.

Tal comparação nos permite ter um cenário mais claro dos caminhos a serem percorridos pela sociedade e instituições brasileiras rumo a construção de uma sociedade mais pacífica. Adicionalmente, o caso nos permite ver a relevância de cada instituição e suas peculiaridades na compreensão da paz e do conflito em distintas regiões do globo. Em seguida, expõe-se a discussão das referidas bases de dados.

PRS Group

O PRS Group sugere em seus relatórios que não haverá progresso significativo no combate ao crime no Brasil, e consequentemente promoção da paz, sem que se lide com problemas sociais e de segurança. O PRS Group denota uma maior preocupação em suas análises com aspectos político-econômicos de impacto social e movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pois este seria capaz de influenciar as decisões do Governo ou provocar focos de instabilidade política e impactos para a paz no país.

Ao longo do século XX, surgiram, com mais força, pressões para a realização da reforma agrária em áreas como Norte e Nordeste, acometidas pela concentração histórica de terras. Nesse momento, entra em debate a reivindicação de terras públicas sob utilização de entes do setor privado, nascendo daí, entre 1980 e 1990, organizações cuja principal bandeira é a defesa da reforma agrária; entre elas, o MST, as Ligas Camponesas e a Pastoral da Terra (MANFREDO, 2011).

Após o apoio concedido à eleição de Lula em 2002, diante da crença de redistribuição da terra pelo então candidato, após meses de governo, sem que houvesse ação do Presidente nesse sentido, o MST reafirmou seu principal objetivo através das ocupações de terras, estagnadas desde a moratória em acordo com Lula.

Em relação às ameaças externas à paz, o PRS Group não aborda uma ampla gama de casos que envolvam conflitos interestatais, não figurando, em suas análises, avaliações ou previsões de nenhum caso de violência direta contra o Brasil. A falta de casos de ameaça à paz e potenciais conflitos que envolvem o Brasil esclarece a natureza do instituto de análise, que se preocupa essencialmente com assuntos político-econômicos e financeiros, assim como revela o molde da inserção do país na América do Sul, cuja política externa preza pela diplomacia e diálogo pacífico.

Os relatórios analisados apresentaram o embate entre o Brasil e a Bolívia como o mais significativo dos conflitos externos relacionados ao país recentemente. Segundo o PRS Group, em 2006, o atrito encontrava-se na insistência do Presidente Morales de que o Brasil deveria pagar um preço mais elevado pelo gás fornecido, pois comprava 50% do gás doméstico utilizado e cinco vezes mais que a Argentina. Naquele momento, o Presidente Lula pretendia evitar esse confronto e aumentar a produção interna de gás

natural na mesma quantidade que importava da Bolívia, visto que um aumento no preço do gás boliviano poderia agravar a inflação e provocar descontentamento popular (PRS Group, 2008).

No campo dos conflitos interestatais, a disputa com a Bolívia foi a única apresentada nos relatórios da entidade. Entretanto, no cenário das chamadas "novas ameaças", o PRS Group destacou um caso de degradação ambiental abarcando um ator externo em território nacional: a Chevron US, empresa petrolífera estadunidense, que foi responsabilizada pelo Governo brasileiro por danos ambientais causados por um derramamento de petróleo em 2011.

UCDP (Uppsala Conflict Data Program)

O UCDP considera que a criminalidade é generalizada no Brasil. O principal fator que leva a essa conclusão é a análise dos dados dos conflitos no país, classificando aqueles relativos ao Brasil nas categorias non-state conflict e one-sided violence. Tais classificações decorrem da percepção de que o Brasil não tem se envolvido em nenhum conflito armado desde 1946, apesar de tensões com seus vizinhos em alguns momentos (UCDP, 2015).

O UCDP considera os grupos criminosos organizados e a violência unilateral por instituições estatais como as maiores ameaças à paz doméstica no Brasil. A análise mostra que quatro conflitos não-estatais foram registrados desde a década de 80, envolvendo grupos criminosos na disputa por narcotráfico, e há um registro de violência unilateral, com a execução de civis por policiais militares.

O primeiro conflito não-estatal analisado pelo UCDP foi o confronto entre os grupos Amigos dos Amigos e o Comando Vermelho pelo tráfico na Rocinha, ambos atuantes no Rio de Janeiro e Niterói, em 2004. Em seguida, o UCDP analisa um conflito de menor escala concentrado na região sudoeste de São Paulo entre as quadrilhas locais Barriga e Sujeirinha, cujos nomes derivam dos apelidos dos seus respectivos líderes, iniciado em 1997, pela disputa do tráfico na região paulistana. O conflito não-estatal entre os grupos foi incluído no UCDP em 1999. O terceiro conflito não-estatal analisado ocorreu entre o Comando Vermelho e o Terceiro Comando. Incluído no UCDP em 1994, quando dezenas de pessoas foram mortas, o conflito entre as facções possui uma longa história de rivalidades, com vários confrontos pelo comércio de drogas e controle de favelas do Rio de Janeiro.

O último dos conflitos não-estatais analisados pelo UCDP ocorreu entre o Comando Vermelho e o Terceiro Comando Puro, incluído na base de dados em 2011. Nesse ano, 31 pessoas morreram em combates entre as facções em disputas pelo controle do tráfico nas favelas cariocas (UCDP, 2015). Por fim, o Estado brasileiro se tornou primeiro ativo como ator de violência unilateral em dados do UCDP em 1993, quando uma ação da polícia resultou na morte de 25 civis.

Conflict Barometer

O nível de violência interna aumentou continuamente no Brasil entre 2007 e 2009, segundo o Conflict Barometer, devido, sobretudo, ao narcotráfico. Além disso, o período também foi marcado pelo constante conflito entre o MST e o Governo.

Em 2011, o conflito entre o MST e o Governo passou de uma disputa de intensidade 2 para uma crise violenta de intensidade 3. A escalada do conflito foi resultado da pressão exercida pelo MST para a reforma agrária e desapropriação de terras para assentamentos. O Governo federal respondeu com expulsões de propriedades invadidas pelo movimento, que continuava a ocupá-las. Após diversos confrontos, o MST organizou a ocupação de agências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por todo o país, em protesto (HIIK, 2011).

No mesmo ano, o conflito entre as principais organizações de narcotráfico e o Estado permaneceu violento. As milícias são avaliadas pelo Conflict Barometer como a maior ameaça à segurança no Rio de Janeiro. Ressalta ainda que as organizações criminosas do Brasil não operam ações apenas em território nacional: o Primeiro Comando da Capital (PCC) empreendeu fugas de presídio e roubos a bancos no Paraguai no mesmo ano, revelando a necessidade de cooperação entre as forças brasileiras e paraguaias para neutralizar as ações do grupo.

Em 2012, ocorreu uma escalada no grau de intensidade do conflito entre os narcotraficantes e o Estado, elevando para 4 a intensidade do conflito e configurando-o como “guerra limitada”. Ante a emergência de ações para combater o narcotráfico, o Brasil pôs em ação as operações Ágata IV-VI, mobilizando mais de 25.000 soldados para guardar as fronteiras. Simultaneamente forças militares e agentes de policiais trabalharam em conjunto para reestabelecer a segurança em áreas urbanas sob controle de traficantes, resultando em mortes e apreensões de entorpecentes e armamentos (HIIK, 2012).

O ano de 2013 também foi marcado pela erupção de um novo conflito no Brasil. Os protestos sociais, caracterizados como “crise violenta”, não possuíam uma pauta de reivindicações centralizada. Eram exigidas melhorias em saúde, educação e combate à corrupção, bem como redução das tarifas de transporte, o que originou os protestos. Durante as manifestações, anarquistas foram responsáveis pela execução de atos de violência nas grandes cidades. Patrimônios públicos e privados foram danificados, ônibus de transporte coletivo, incendiados, e lojas, saqueadas e destruídas (HIIK, 2013).

Instituto Igarapé

O Instituto Igarapé é um think tank atuante nos estudos de prevenção e coordenação de ações ante desafios à paz nas Américas, precipuamente aqueles ocorridos a nível nacional. Fundado em 2011, o Instituto Igarapé é a entidade que melhor dispõe de condições para o estudo do contexto nacional entre as instituições analisadas. O instituto conta com parcerias e projetos em mais de 20 países, inclusive sul-americanos.

A entidade possui a base de dados "Segurança Cidadã", que abarca taxas de homicídios no mundo, posse, circulação e utilização de armas de fogo, assim como políticas sobre drogas, proteção da criança, entre outros (Instituto Igarapé, 2015). Essa base de dados possui a ferramenta "Observatório de Homicídios", que mostra a distribuição, as dimensões e a dinâmica da violência letal no mundo (Instituto Igarapé, 2015). Segundo a ferramenta, a América Latina e o Caribe concentram 33% dos homicídios no mundo, possuindo apenas 8% da população mundial, sendo 20% das pessoas assassinadas em 2012 nascidas no Brasil, Colômbia ou Venezuela (Instituto Igarapé, 2015). Segundo dados provenientes da ferramenta, atualizada em

2012, a maioria dos homicídios no Brasil (71%) são cometidos por armas de fogo, com vítimas masculinas (91,6%), com idade entre 15 e 29 anos (54%). A desatualização do mapa interativo do "Observatório de Homicídios" impede um comparativo entre a figura apresentada e uma amostra correspondente a 2015.

Entre os principais diagnósticos de ameaça à segurança pública e à paz no Brasil, está o fracasso da política antidrogas. Segundo o Instituto Igarapé, a criminalização das drogas não tem produzido bons resultados, e sim o crescimento do consumo, da distribuição e venda de drogas e da população carcerária, evidenciando o fracasso de uma política que tem sido encarada erroneamente como problema de segurança. Além disso, a atual política de drogas tem provocado discriminações contra jovens negros e carentes, tratados frequentemente como traficantes ao invés de usuários, ao contrário de jovens brancos de classe social mais elevada (Instituto Igarapé, 2015).

A violência urbana e exclusão social também são agravadas pela atual política antidrogas, que ainda conserva o Brasil como uma das principais rotas de tráfico. Entre os argumentos contra a atual política antidrogas, destaca-se que o tratamento de dependentes é mais barato do que a punição, uma vez que o usuário encarcerado não gera receita para o Estado. Além disso, afastar o usuário da aproximação a traficantes evita o contato com novos tipos de drogas e envolvimento em crimes, trazendo maiores benefícios sociais e econômicos (Instituto Igarapé, 2015). Para tentar sanar os males brasileiros a partir da raiz, o Instituto Igarapé também dedica estudos para o desenvolvimento sustentável, visando à redução da pobreza e à melhoria dos serviços públicos e do funcionamento das instituições.

The Fund For Peace

O Fund For Peace (2015) é uma ONG estadunidense, sediada em Washington, D.C., a qual trabalha na prevenção de conflitos violentos e promoção de segurança sustentável (Fund For Peace, 2015). A organização tem como principal foco os problemas de Estados frágeis e falidos, trabalhando na identificação de pressões relativas ao Estado, para evitar que as mesmas o levem à falência. O Failed States Index, criado pelo FFP e publicado anualmente, funciona como uma ferramenta que atua na análise de risco político e alerta precoce de conflitos, aliando métodos qualitativos e quantitativos.

Com um ranking anual que abrange 178 nações classificadas a partir de níveis de estabilidade e desafios relativos aos Estados, o Failed States Index (FSI) possui indicadores sociais, políticos e econômicos, incluindo diversos subindicadores em suas categorias. Cada indicador possui notas de 1 a 10, onde quanto mais próximo de 1, melhor a qualidade do indicador. A soma de todos os indicadores determina a posição ocupada por cada país no ranking.

Entre 2006 e 2009, o Brasil decaiu no ranking do FSI em termos absolutos. A pontuação total do país, resultante da soma dos doze indicadores, cresceu de 63,1 em 2006 para 69,1 em 2009. No entanto, apesar da contínua escalada na pontuação total entre os períodos de 2006 e 2008, em termos relativos, quando comparado a outros países, o Brasil progrediu, passando da 101ª, em 2006, para a 117ª posição em 2008. Faz-se necessário destacar o acréscimo de países analisados pelo FSI, passando de 146 nações analisadas em

2006 para 177 em 2008, fator influente na melhora da posição do Brasil. Em 2009, o país figurou na 113ª posição.

Entre os indicadores concernentes à segurança do Estado que apresentam maiores riscos ao Brasil, estão Legitimidade do Estado, referente à corrupção e à falta de representatividade do Governo, e Aparato de Segurança, que representa o grau de legitimidade do aparelho de segurança do Estado no uso da força, apresentando pontuação de 6.2 e 6.7 respectivamente. Embora não estejam entre os índices mais altos, essas pontuações revelam riscos consideráveis de ameaça à paz no Brasil. A baixa confiança da população no aparelho de segurança e na legitimidade do Estado confere ao país maior fragilidade institucional e um ambiente político pouco estável, favorecendo a atuação de redes criminosas.

O FSI 2010 classificou os países em quatro níveis de alerta de acordo com suas posições no ranking, quais sejam: Alerta, Cuidado, Moderado e Sustentável. O Brasil e os demais países da América do Sul estão situados em Cuidado, com exceção de Argentina, Chile e Uruguai, situados em Moderado. Por sua vez, Bolívia e Colômbia apresentam as piores performances continentais, enquanto o Brasil ocupa posição intermediária. A disposição dos países da América do Sul no ranking demonstra a força que a violência estrutural exerce sobre a região, advertindo-os da necessidade de transformar esse contexto.

Em 2014, o FFP divulgou o Fragile States Index Decade Trends, índice que analisa o desenvolvimento estável e melhora dos países analisados no ranking entre 2005 e 2014. Nesse período, o Brasil apresentou um crescimento pouco significativo, ocorrendo discretas melhorias nos indicadores individuais no período, o que o posicionou na categoria Melhora Marginal (The Fund For Peace, 2014).

Por fim, observa-se que o Brasil não passou por grandes mudanças em 2015, quando ocupou a 123ª posição no ranking. O ponto positivo centra-se na categorização do Brasil como Cuidado Nível Baixo, elevando seu nível. Não obstante, o país caiu para a categoria Mudança Insignificante no Failed States Index Decade Trends 2015 (2006-2015).

A partir da análise dos dados dos relatórios do Failed States Index publicados entre 2006 e 2015, acrescentando-se o Failed States Index Decade Trends 2014 e 2015, é possível concluir que o FFP assemelha-se ao UCDP no diagnóstico das ameaças à paz no Brasil. O FFP também identifica um perigoso contexto de paz negativa no país, apesar da inexistência de conflitos interestatais envolvendo o Brasil, instalada sob a violência estrutural da região.

Interpretação dos resultados da análise exploratória

Ao argumentar sobre a necessidade de combater problemas sociais e de segurança para promover a paz, o PRS Group não especifica como os desafios da violência estrutural brasileira deveriam ser enfrentados. Entretanto, uma leitura mais cuidadosa dos dados sugere que, diante das ameaças de segurança, devem ser adotadas abordagens repressivas contra redes ilícitas que desafiam a paz doméstica, e utilizadas simultaneamente medidas preventivas para impedir a instalação de organizações criminosas em território nacional, como ações coordenadas com países vizinhos de patrulha fronteira.

Todavia, é importante ressaltar que a abordagem de segurança identificada nos prognósticos do PRS Group traz-nos um dilema, se entendida nos moldes de Galtung (1969): por um lado, nota-se a necessidade

de lidar ostensivamente com as ameaças provenientes do narcotráfico, do tráfico de armas, do terrorismo e crime organizado; por outro lado, questiona-se a eficiência em trabalhar com abordagens de segurança, abdicando da abordagem de paz, e em produzir resultados apenas imediatos, e não a longo prazo, através da transformação pacífica do conflito.

Sob esse aspecto, o PRS Group assemelha-se ao Instituto Igarapé, na medida em que as análises de ambos convergem para a necessidade de tratar dos males sociais estruturais brasileiros. O Instituto Igarapé defende o controle de armas, para auxiliar a redução da violência, e a inclusão social, a fim de promover o desenvolvimento. Ao determinar a juventude como público-alvo dessas políticas, o Instituto Igarapé demonstra valorizar a sociedade civil como agente transformador para a redução da criminalidade e para a solução de desafios da realidade brasileira.

Além disso, o Instituto Igarapé ressalta a importância de restaurar a confiança nas forças policiais, observando, porém, que a violência praticada pela Polícia Militar é a principal responsável pelo medo nutrido pela população. Igual preocupação é compartilhada pelo PRS Group, pelo UCDP e pelo FFP, que avalia negativamente o indicador referente à legitimidade do Estado no uso da força. Alguns dos motivos para a ocorrência de violência unilateral por parte dos policiais incluem vingança por mortes de colegas, ocultação de atividades ilegais dos policiais envolvidos, execução de moradores de rua, despejo de moradores em favelas e violência contra ativistas dos direitos humanos.

Nesse contexto, é possível encontrar importantes elementos da literatura analisada de Estudos de Paz preocupada exclusivamente com o Brasil. Por exemplo, faz-se presente a correlação estabelecida por Bastos (2012) ao argumentar que a ocorrência de violência urbana tem maior incidência sobre comunidades pobres onde predomina o narcotráfico. O argumento de Bastos de que o tráfico, a pobreza e a violência policial estão interligados pode ser constatado na realidade apresentada pelo UCDP, onde a maioria dos conflitos urbanos ocorre em localidades marcadas pela pobreza e pelo consumo e tráfico de drogas. A partir do entendimento de Timothy Clark (2008) sobre o comportamento violento da polícia, pode-se analisar que, quando os policiais não estão vinculados a grupos de extermínio e milícias, a violência unilateral praticada por estes ocorre, em grande medida, como reação aos crimes e à violência contra policiais.

A ênfase dada pelo Instituto Igarapé à reformulação da política de drogas no Brasil é ecoada pelas bases de dados UCDP e Conflict Barometer. Ambas destacam o narcotráfico, aliado ao crime organizado, como a principal ameaça à paz no Brasil. O UCDP, entretanto, trata exclusivamente dos conflitos envolvendo organizações criminosas em centros urbanos do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, motivados pelo controle do tráfico em zonas onde a presença das forças de segurança é escassa. O Conflict Barometer, por sua vez, possui análises mais amplas sobre as ameaças ao Brasil através de uma metodologia que delimita tipos de conflito e de intensidade, ainda que haja foco nas regiões Sul e Sudeste do país. A concentração dos maiores centros urbanos nacionais nessas regiões, aliada ao nível de desenvolvimento e acesso à informação nas grandes cidades, pode ser a explicação para o foco das bases de dados em eventos ocorridos nessas áreas, em detrimento da análise de acontecimentos em regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste.

Adicionalmente, apesar de não possuir ameaça externa direta à paz, o Brasil sofre sistematicamente com o narcotráfico, cujos produtos atravessam as fronteiras e o qual constitui a maior ameaça à paz no Brasil. Esse diagnóstico é compartilhado pelo UCDDP e o Conflict Barometer, e em grande medida, inferido pelo FFP. Assim se percebe que a incapacidade do Estado brasileiro em patrulhar uma fronteira tão extensa, bem como a falta de cooperação entre as Forças Armadas dos Estados fronteiriços, colabora para a manutenção das atividades dos criminosos, provendo drogas, armamentos e lucros às facções e ampliando sua capacidade de domínio, sobretudo, em áreas onde há ausência de prestação de segurança e outras necessidades básicas, conforme indica o UCDDP.

Outro ponto crucial das análises foi a identificação do MST como foco de instabilidade política pelas bases de dados do PRS Group e Conflict Barometer. A análise dos relatórios do PRS Group revelou dois motivos que explicam a visão do MST como ameaça à estabilidade política do Brasil: a percepção de que o risco de fraco desempenho econômico pode resultar no não cumprimento das promessas de redução da pobreza e de redistribuição de terras do Governo federal, aumentando o risco de protestos do MST; e a capacidade que sindicatos e grupos do próprio movimento teriam de desestabilizar a política nacional para fazer valerem seus interesses. Esse motivo, inclusive, vincula-se à principal fragilidade do MST, que sofre com a forte influência de um pequeno grupo de líderes nacionais, o qual, muitas vezes, sobrepõe interesses particulares aos interesses coletivos.

Apesar de suas fragilidades, o MST é apenas a ponta de uma longa tradição de conflitos por terra no país. Historicamente a violência no campo é resultado da desregulação na distribuição de terras, agravada pela falta de fiscalização do Estado, que propiciou a concentração fundiária em posse de poucas pessoas (NASCIMENTO et. al., 2010). Os efeitos da influência do Estado na construção desse contexto de violência estrutural ainda refletem nos tempos atuais em conflitos entre o MST e o Governo federal.

Considerações Finais

Partindo da contribuição de Galtung quanto ao tripé formador dos Estudos de Paz – empiria, crítica e construtivismo –, este artigo usou as diversas análises realizadas pelas bases de dados selecionadas para traçar um diagnóstico do estado da paz no Brasil, um paralelo feito com o segundo vértice do triângulo galtunguiano: a crítica. Pressupõe-se que a mera observação do estado da paz no Brasil não é suficiente e precisa ser criticamente interpretada, para que se possa avançar rumo a uma conjuntura mais próxima da paz positiva, como declaradamente almejam os Estudos de Paz.

Ainda que o Brasil não se encontre diretamente ameaçado por riscos de agressão de Estados vizinhos, a violência estrutural endêmica na região se manifesta também no país e tem efeitos nocivos diretos sobre a população, como se verifica na atuação de grupos criminosos e narcotraficantes. Também é preocupante que, na ausência da ação efetiva do Estado em promover políticas públicas de qualidade, a gravidade da violência estrutural no país incentive movimentos denunciadores do status quo a adotarem táticas que causem instabilidade, como é o caso do MST. Evidencia-se, portanto, a necessidade de mudança de rumo em políticas que fracassaram em seu objetivo, adotando-se alternativas de maior eficácia para a

realidade brasileira, com a participação da sociedade civil, sem a qual as políticas públicas estão fadadas ao fracasso.

É preciso ressaltar, contudo, que a preocupação premente das bases de dados selecionadas com circunstâncias de eclosão de conflitos diretos, sobretudo nas regiões mais desenvolvidas do país, demonstra uma fragilidade das bases de dados em ir além dos efeitos e em direção às causas dessa violência, encontradas na estrutura social brasileira, além de comprovar a incapacidade de expandir sua análise para regiões com níveis de violência iguais ou piores do que as majoritariamente observadas, como o Norte e o Nordeste. Nesse contexto, a dificuldade em se diagnosticar a violência no Brasil é explicitada e requer uma forte imersão na realidade brasileira, para ser superada, como seriam os casos de um maior peso a pesquisas de caráter etnográfico.

BIBLIOGRAFIA

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, F. I.. Structural violence in the context of drug policy and Initiatives aiming to reduce drug-related harm in contemporary Brazil: A review. **Substance Use Misuse**. v. 47, p. 1604-1611, 2012.

CLARK, Timothy W.. Structural Predictors of Brazilian Police Violence. **Deviant Behavior**. 2008, v. 29, n. 2, p. 85-110.

FUND FOR PEACE. Fragile States Index Decade Trends. **Fund for Peace**. Disponível em <<http://fsi.fundforpeace.org/fsi-decadetrends>>. Acesso em 6 de julho de 2016.

_____. Fragile States Index. **Fund for Peace**. 2015. Disponível em <<http://library.fundforpeace.org/fsi>>. Acesso em 3 de julho de 2016.

_____. Methodology. **Fund for Peace**. Disponível <<http://ffp.statesindex.org/methodology>>. Acesso em 4 de julho de 2016.

GALTUNG, J. An Editorial. **Journal of Peace Research**. v. 1, n. 1, p. 1-4, 1964.

_____. **Peace by Peaceful Means – Peace and Conflict, Development and Civilization**. SAGE Publications, 1996.

_____. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**. v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

HIK – HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH. **Conflict Barometer 2007**. Heidelberg: HIK, 2007. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2007.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2016.

_____. **Conflict Barometer 2008**. Heidelberg: HIK, 2008. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2008.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2016.

_____. **Conflict Barometer 2009**. Heidelberg: HIK, 2009. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2009.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2016.

_____. **Conflict Barometer 2010**. Heidelberg: HIK, 2010. Disponível em: <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2016.

- _____. **Conflict Barometer 2011**. Heidelberg: HIIK, 2011. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2011.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2016.
- _____. **Conflict Barometer 2012**. Heidelberg: HIIK, 2012. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2012.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2016.
- _____. **Conflict Barometer 2013**. Heidelberg: HIIK, 2013. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2013.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2016.
- _____. **Conflict Barometer 2014**. Heidelberg: HIIK, 2014. Disponível em: <http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2016.
- INSTITUTO IGARAPÉ. Segurança Cidadã. **Instituto Igarapé**. 2015. Disponível em <<http://www.igarape.org.br/pt-br/seguranca-cidada/>>. Acesso em 7 de junho de 2016.
- KACOWICZ, Arie. **Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective**. Albany: State of New York Univ. Press, 1998.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. Das Informações à Conclusão: Análise de conteúdo. In: **A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: ARTMED, 1999.
- LÓPEZ, Ernesto Justo. Nova problemática de segurança e novas ameaças. In: MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves. **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.
- MANFREDO, Maria Teresa. Os conflitos pela terra no Brasil. **ComCiência**. n.133, p. 1-3, 2011.
- MILLER, Benjamin. **States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- NASCIMENTO, Viviam Ester de Souza; SAES, Maria Sylvia Macchione; ZYLBERSZTAJN, Decio. Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. v. 48, n. 3, p. 705-748, 2010.
- NASSER, Reginaldo. **Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- PRS GROUP. Country Data Online (CDO). **PRS GROUP**. Disponível em: <<http://epub.prs group.com/the-countrydata-gateway>>. Acesso em 15 de março de 2016.
- _____. About Us. **PRS GROUP**. Disponível em <<http://www.prs group.com/about-us/about-prs>>. Acesso em 15 de março de 2016.
- _____. International Country Risk Guide (ICRG). **PRS GROUP**. Disponível em <<http://www.prs group.com/about-us/our-two-methodologies/icrg>>. Acesso em 16 de março de 2016.
- _____. Our Two Methodologies. **PRS GROUP**. Disponível em <<http://www.prs group.com/about-us/our-two-methodologies>>. Acesso em 16 de março de 2016.
- _____. Political Risk Group (PRS). **PRS GROUP**. Disponível em <<http://www.prs group.com/about-us/our-two-methodologies/prs>>. Acesso em 16 de março de 2016.
- RODRÍGUEZ, Francisco. La pobreza como un proceso de violencia estructural. **Revista de Ciencias Sociales (RCS)**. v. X, n. 1, p. 42 – 50, 2004.
- _____. Definitions. **Uppsala Conflict Data Program (UCDP)**. 2015. Disponível em <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions>>. Acesso em 9 de abril de 2016.
- _____. Publications. **Uppsala Conflict Data Program (UCDP)**. Disponível em <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/publications/>>. Acesso em 9 de abril de 2015.

_____. UCDP Data Base. **Uppsala Conflict Data Program (UCDP)**. 2015. Disponível em <<http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpregions.php?regionSelect=5Southern%20Americas>> . Acesso em 9 de abril de 2015.

Recebido em 19 de agosto de 2016.

Aprovado em 22 de dezembro de 2016.

RESUMO

Ante o surgimento de novas ameaças à paz, este artigo visa a mapear a manifestação de violência e potenciais conflitos no Brasil. Para tal, analisaram-se as perspectivas de cinco entidades internacionais que produzem estudos voltados para prevenção e diagnóstico de conflitos, pretendendo-se preencher uma lacuna existente na literatura brasileira que examina paz e segurança.

Palavras-clave: Brasil, Estudos de Paz, Ameaças à Paz;

ABSTRACT

Given the emergence of new threats to peace, this article intends to map the manifestation of violence and potential conflicts in Brazil. Therefore, the perspectives of five international institutions which produce studies aimed at conflict prevention and diagnosis were analysed, intending to fill an existent gap in Brazilian literature examining peace and security.

Key-words: Brazil, Peace Studies, Threats to Peace;

RESENHA

Book Review

OUTRO OLHAR SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE AMÉRICA LATINA E OS ESTADOS UNIDOS: UMA RESENHA DE “AMÉRICA LATINA X ESTADOS UNIDOS: UMA RELAÇÃO TURBULENDA”¹

*Tomaz Espósito Neto*²

Com a proximidade das eleições presidenciais norte-americanas, os debates sobre o futuro das relações entre Estados Unidos e os demais países do continente americano, em especial da América Latina, reaparecem no bojo da sociedade, veiculados sobretudo pelos meios de comunicação. Muitas dessas análises centram-se primordialmente em aspectos conjunturais, como o desempenho dos principais candidatos nos debates televisivos, deixando de observar com a devida acuidade o papel das “forças profundas”, dos “estadistas”, das instituições, dos grupos de interesse e das ideias na política exterior estadunidense, bem como suas repercussões nos Estados latino-americanos, seja na formulação, seja na execução de estratégias de inserções internacionais.

Em sua obra “América Latina X Estados Unidos: uma relação conturbada”, o renomado historiador Joseph Tulchin faz um breve ensaio histórico-político das relações entre os países da América Latina e os Estados Unidos. Assim, o escopo geral desse livro é apresentar, pela via da narrativa histórica, o surgimento do protagonismo estadunidense no cenário internacional e, a partir disso, como os Estados latino-americanos lidaram com a “hegemonia” de Washington no sistema interamericano. Com isso, o trabalho objetiva: (i) identificar como as sociedades – e, por conseguinte, seus líderes políticos – possuem visões de mundo diferentes, e como isso influencia o processo de tomada de decisão política; (ii) demonstrar como os

¹ TULCHIN, Joseph S. América Latina X Estados Unidos: uma relação turbulenta. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

² Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da FADIR / UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). Docente do mestrado interdisciplinar de Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Email: tomazeneto@gmail.com

atores, influenciados por suas crenças, percebiam de formas diversas as oportunidades e as ameaças do sistema interamericano, no que o autor denominou de “cultura estratégica”; (iii) apresentar os motivos da persistência dos conflitos entre os EUA e a América Latina, bem como o seu legado; (iv) expor uma perspectiva latino-americana das relações hemisféricas. Para esse fim, o texto enfatiza o relacionamento entre as potências intermediárias (Brasil, México, Argentina, entre outros) e a “superpotência” do Norte.

Nesse livro, Tulchin optou por uma metodologia heterogênea: adotou o modelo de análise de tomada de decisão de Ernest R. May (1962), com instrumentos teóricos do construtivismo – em especial de Friedrich Kratochwil e Yosef Lapid (1996) – juntamente com perspectivas latino-americanas construídas a partir de sua própria participação nas atividades político-acadêmicas do Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (CARI), além do diálogo com pesquisadores latino-americanos, em especial com o chileno Heraldo Muñoz. Essas interações tornam esse trabalho original e muito diferente das abordagens estruturalistas – particularmente as marxistas – que encontramos em obras como “Estados Unidos e a América Latina: a construção da hegemonia” de Luis Fernando Ayerbe (2002) ou “As veias abertas da América Latina”, de Eduardo Galeano (2010), entre outras. Tulchin constrói assim um outro olhar sobre as relações hemisféricas.

O texto é claro e bem escrito, o que o torna compreensível e atraente tanto ao grande público quanto aos especialistas. O livro está estruturado em oito capítulos, que versam desde a colonização até o governo Obama. No posfácio, o autor apresenta e justifica todo o instrumental teórico-metodológico utilizado e oferece ainda uma descrição da construção e da relevância da obra; por isso recomenda-se sua leitura antes dos demais capítulos. É também aconselhável que os três últimos capítulos, que versam sobre a evolução das relações interamericanas no Pós-Guerra Fria, sejam lidos com atenção redobrada, pois o esmero na descrição e a análise refinada dos acontecimentos são muito interessantes e cobrem uma lacuna existente.

Por ter um recorte temporal amplo, Tulchin assentou sua narrativa histórica, em grande medida, em fontes bibliográficas e secundárias, o que levou a uma simplificação de processos político-sociais complexos. Dessa forma, embora a carência de dados e documentos oficiais seja um ponto frágil no texto, isso não inviabiliza sua leitura ou compreensão, nem tampouco diminui a importância da obra. Por todas as qualidades descritas acima, recomenda-se a leitura de “América Latina X Estados Unidos: uma relação turbulenta”.

REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich. *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. London: Lynne Rienner, 1996.

MAY, Ernest R. *The Nature of Foreign Policy: The Calculated Versus the Axiomatic*. Canada: Daedalus, 1962.

TULCHIN, Joseph S. *América Latina X Estados Unidos: uma relação turbulenta*. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

Recebido em 18 de outubro de 2016.
Aprovado em 02 de novembro de 2016.

RESUMO

O livro “América Latina X Estados Unidos: uma relação turbulenta” de Joseph Tulchin apresenta, de forma inovadora, um panorama das relações entre América Latina e os Estados Unidos, focalizando especialmente as potências intermediárias (Argentina, Brasil, México, entre outros).

Palavras-chave: Estados Unidos; América Latina; História das Américas.

ABSTRACT

The book "Latin America X United States: a turbulent relationship" by Joseph Tulchin presents an innovative perspective of the relations between Latin America and the United States, focusing particularly the intermediate powers (Argentina, Brazil, México, among others).

Key-words: United States; Latin America; America's History.

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 20 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter cerca de 35 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.

14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided in three sections: Scenario Analysis; Research and Review (book review);
3. The scenario analysis should be between 8,000 and 20,000 characters (including spaces); research articles should contain about 35,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
5. The submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original submission language is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow the ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and font size 10;
13. References should be in alphabetical order of surnames, and must appear at the end of work, according to the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to the ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will be forwarded for the peer review process.
16. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras