

Número 02  
Abr. - Jun. 2010

# Boletim de Economia e Política Internacional

Deint

ipea



Número 02  
Abr. | Jun. 2010

# Boletim de Economia e Política Internacional



**ipea**

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro** – Samuel Pinheiro Guimarães Neto

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Marcio Pochmann

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

# Boletim de Economia e Política Internacional

**CORPO EDITORIAL**

**Editor Responsável**

André de Mello e Souza

**Membros**

André Rego Viana

Honório Kume

Luciana Acioly da Silva

Marcos Antonio Macedo Cintra

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ipea ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b>	<b>5</b>
<b>DE TOBIN A ROBIN</b>	<b>7</b>
Marcio Pochmann Giorgio Romano Schutte	
<b>A ATUAÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC: O CASO DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO CONTRA OS EUA</b>	<b>17</b>
Ivan Tiago Machado Oliveira	
<b>O ÊXITO BOLIVIANO DURANTE A CRISE MUNDIAL DE 2008-2009</b>	<b>29</b>
Pedro Silva Barros	
<b>INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E POTÊNCIAS REGIONAIS: A ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI (SCO) E A COMUNIDADE ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (ECOWAS)</b>	<b>37</b>
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
<b>CHINA: NOTAS SOBRE A MIGRAÇÃO, AS TRANSFORMAÇÕES NA PRODUÇÃO E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>49</b>
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão	
<b>INSERÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL: A EVOLUÇÃO DA CANDIDATURA OLÍMPICA DO RIO DE JANEIRO PARA 2012 E 2016</b>	<b>55</b>
Ricardo Leyser Gonçalves André Rego Viana	
<b>ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA</b>	<b>61</b>
Antonio Jorge Rocha Ramalho Fernanda Lira Goes	
<b>HAITI: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO PÓS-TERREMOTO</b>	<b>69</b>
Antonio de Aguiar Patriota	



## Editorial

O segundo número do *Boletim de Economia e Política Internacional* dá continuidade à iniciativa de levar ao público os debates e projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da nova Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea.

Neste número, abordam-se diversos temas presentes na agenda dos formuladores de política brasileiros. Giorgio Romano e Marcio Pochmann defendem proposta de taxação dos fluxos cambiais como meio de obtenção de receitas para financiar o desenvolvimento. A proposta está sendo discutida no âmbito do G-20 financeiro e do Fundo Monetário Internacional, sendo apoiada por diversos líderes nacionais. A possível retaliação comercial pelo Brasil contra os Estados Unidos, autorizada pela Organização Mundial do Comércio, é defendida por Ivan Tiago Oliveira não somente como uma forma de compensar os produtores brasileiros de algodão, mas também de fornecer maior legitimidade ao Órgão de Solução de Controvérsias.

Pedro Silva Barros descreve e analisa como a Bolívia logrou atravessar a crise financeira global iniciada em 2008 de forma relativamente bem-sucedida, atribuindo este êxito às políticas econômicas e sociais do governo Evo Morales. Rodrigo de Moraes discute a relevância das instituições de segurança regionais a partir dos casos da Organização para a Cooperação de Xangai e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. Rodrigo Leão analisa os efeitos da migração e transformação da estrutura produtiva da China no mercado de trabalho do país. Ricardo Leyser Gonçalves e André Rego Viana discutem a inserção internacional brasileira a partir da análise da evolução das notas das candidaturas do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos de 2012 e 2016.

Por fim, as perspectivas da missão de paz no Haiti comandada pelo Brasil são abordadas em dois estudos, de Fernanda Lira Goes e Antonio Jorge Ramalho e do embaixador e secretário-geral do Itamaraty, Antonio Patriota, convidado a contribuir para esta edição. Os autores apresentam diferentes perspectivas sobre a participação brasileira nesta missão: o primeiro texto analisa o papel desta participação na política externa brasileira e seus mecanismos de financiamento, e o segundo enfatiza os desafios e oportunidades da continuidade da missão após o devastador e recente terremoto ocorrido no país.

André de Mello e Souza e André Rego Viana

Editores



# DE TOBIN A ROBIN

Marcio Pochmann\*  
Giorgio Romano Schutte\*\*

## Introdução

Quando James Tobin retomou, nos anos 1970, as ideias de Lord Keynes a respeito de uma taxa sobre transações cambiais para minimizar ataques especulativos, não imaginava ter lançado uma das principais bandeiras de luta do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, lançado em 2001. Da mesma forma, os ativistas da Taxa Tobin talvez não imaginassem ter entre seus aliados líderes políticos como Angela Merkel, que encabeça, desde as últimas eleições na Alemanha, uma coalizão de centro-direita. Ela resistiu, no final de 2009, a pressões do novo ministro de cooperação, o liberal Dirk Niebel, para abandonar a participação da Alemanha nos esforços de estudar a viabilidade técnica e política da taxa sobre fluxos financeiros internacionais. Igualmente surpreendente foi a recente militância do governo britânico, sob a liderança do seu primeiro-ministro, Gordon Brown, em relação ao assunto, uma vez que Tony Blair era o principal aliado dos EUA para abortar qualquer discussão ou menção ao assunto nos fóruns internacionais. Sem dúvida, a crise das hipotecas *subprime* e seu desdobramento mundial reforçou vários dos argumentos utilizados ao longo do tempo a favor de taxa global no contexto de regulamentação do sistema financeiro internacional. Três aspectos devem ser ressaltados: a viabilidade técnica, a responsabilização do sistema financeiro e a responsabilidade social global. Como expressão deste novo momento, surgiu na Grã-Bretanha, centro principal das transações cambiais mundiais, no início de 2010, o movimento Robin Hood Tax, que popularizou este debate.

## Tobin

Em 1972, Tobin falou pela primeira vez da taxa em sua palestra em Princeton, publicada em 1974. O contexto era a crise do sistema de câmbio fixo de Bretton Woods e a transição para a era do câmbio flutuante. Tobin não era contra o regime de câmbio flutuante, com o argumento de que a internacionalização do capital já não permitia regime de câmbio fixo. Ou seja, haveria somente duas possibilidades: radicalizar para uma moeda única ou conviver com o câmbio flutuante, cuja flutuação é justamente seu principal problema.

---

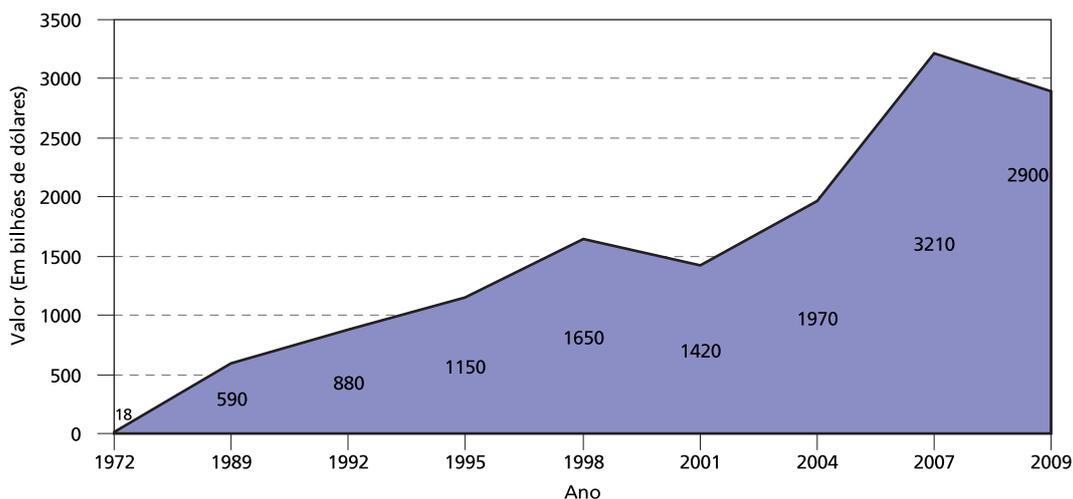
\* Presidente do Ipea e membro do grupo de peritos sobre a taxa de fluxos financeiros.

\*\* Professor-adjunto na área de economia institucional da Universidade Federal do ABC (UFABC).

A taxa proposta por Tobin deveria atenuar a flutuação e, com isto, defender margens de uma política monetária autônoma. Ele relançou a ideia em uma palestra em 1977, publicada em 1978, ainda sem muita repercussão. Tobin nunca chegou a detalhar a operacionalização da proposta, mas deixou como sugestão que a arrecadação fosse administrada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Cada membro seria obrigado a introduzir esta taxa e, junto com o Banco de Compensações Internacionais (BIS), o Fundo teria a responsabilidade de fixar porcentagens, definir as modalidades que seriam objeto de taxa e exceções como, por exemplo, o comércio entre países com moedas não conversíveis. Do lado da administração dos fundos arrecadados – para Tobin, um *byproduct* – sugeriu-se delegar esta responsabilidade ao Banco Mundial. Em um primeiro momento, a proposta, conhecida desde então como Taxa Tobin, não ganhou muita adesão.

É verdade que o próprio Tobin já comentara que o interesse pela taxa de fluxos financeiros flutua de acordo com a ocorrência de crises. Assim, as crises financeiras do México, dos países asiáticos, da Rússia e do Brasil na década de 1990 deram forte impulso para reconsiderar-se a ideia da taxa, uma vez que foi a especulação contra as moedas destes países, no contexto da liberalização financeira, que as havia provocado, ou pelo menos ampliado. A Taxa Tobin tornou-se uma potencial arma contra a globalização neoliberal, com uma conotação política muito maior que a pretendida por ele quando afirmou que queria jogar “areia nas rodas do setor financeiro internacional”. Cabe lembrar que o volume das transações cambiais multiplicou-se por 100 desde o início da década de 1970. Levantamentos do BIS mostram, em termos anuais, um fluxo de US\$ 777,5 trilhões (gráfico 1).

GRÁFICO 1

**Volume médio diário do mercado de câmbio global**

Fonte: BIS 2007, *Triennial Central Bank Survey*, Basileia, 2007, p. 4; BIS 2005, IFSL, *Foreign Exchange* Londres, 2009, p. 1 e *International Financial Services*, Londres (IFSL, 2009).

Elaboração própria.

Obs.: A queda no período de 1998 a 2001 deveu-se à introdução do euro.

## Financiar o combate à fome e à extrema pobreza

Esse aumento exponencial do volume permitiu o surgimento de uma nova abordagem sobre a taxação dos fluxos financeiros. Nesta, a taxa serviria unicamente para angariar recursos para o desenvolvimento, sem afetar a liquidez dos mercados. A alíquota da taxação deveria, portanto, ser muito baixa, de maneira a minimizar os efeitos nos mercados financeiros e os riscos de evasão. Contudo, mesmo alíquotas muito baixas poderiam vir a gerar rendimentos expressivos, devido à magnitude destes fluxos, desde que fossem adotadas de forma coordenada entre os principais centros financeiros globais. E foi o Brasil, na pessoa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que organizou, em 2004, com seus colegas Jacques Chirac (França), Ricardo Lagos (Chile) e José Luis Zapatero (Espanha), o maior apoio político a esta proposta até agora, de acordo com Denys (2008, p. 326). A taxa apareceu como uma das principais propostas para arrecadar recursos adicionais no âmbito da iniciativa Ação Global contra a Fome e a Pobreza, lançada na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2004. O argumento era que os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) haviam se comprometido com o combate à fome e à pobreza ao aprovar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Todavia, cálculos da própria organização mostravam um déficit anual para atingir as metas de cerca de US\$ 50 bilhões, apontando a necessidade de buscar mecanismos estáveis e adicionais aos esforços nacionais dos países pobres e aos compromissos assumidos pelos países ricos de destinar 0,7% do seu produto interno bruto (PIB) à cooperação internacional (SACHS, 2005). Para centrar no argumento da capacidade e legitimidade de arrecadação da taxação global, o relatório estabelece claramente que “o único propósito da taxação proposta consiste em levantar recursos para o desenvolvimento, sem afetar os mercados” (GRUPO TÉCNICO SOBRE MECANISMOS FINANCEIROS INOVADORES, 2004, p. 34). Com os votos de 115 países, a Assembleia Geral da ONU aprovou, em 2004, uma resolução para estudar a taxação internacional como instrumento de financiamento do desenvolvimento.

A Ação Global contra a Fome e a Pobreza transformou-se, em 2007, no Leading Group on Innovative Financing for Development (Leading Group), ao qual se associaram, até o final de 2009, 59 países e um conjunto de organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada,<sup>1</sup> embora os fundadores da iniciativa, entre os quais o Brasil, continuem com maior destaque e responsabilidade. A proposta específica da taxação das transações cambiais não avançou, principalmente diante da forte resistência dos EUA e da Grã-Bretanha contra até mesmo a colocação do assunto em pauta.<sup>2</sup>

1. Ver a lista atualizada em: <<http://www.leadinggroup.org>>.

2. Algumas outras propostas apresentadas pelo que se tornou conhecido na Europa como The Lula Group de fato progrediram, como é o caso do financiamento, por meio de impostos sobre passageiros aéreas, com vistas à compra de remédios para o combate ao HIV, à malária ou à tuberculose (Unitaid), do qual o Brasil acabou participando com recursos orçamentários e sua *expertise* no assunto.

## Impacto da crise financeira mundial

Os economistas Cintra e Braga (2000, p. 8) já argumentavam que propostas para regulamentar e taxar fluxos internacionais de capitais somente poderiam prosperar “se acontecesse uma crise dramática que atingisse as economias centrais”. Dito e feito. Desde 2009, taxar fluxos financeiros começou a ser discutido em várias instâncias e por governos até então relutantes mesmo em mencionar o assunto como uma opção. O objetivo principal, porém, não dizia respeito a arrecadar fundos para a cooperação para o desenvolvimento, mas a recuperar pelo menos parte dos pacotes de resgate transferidos para o setor financeiro, que geraram aumentos significativos nos déficits públicos. Ou seja, configurou-se uma terceira abordagem da taxação. O primeiro a se manifestar publicamente foi o ministro de Finanças da Alemanha, Peer Steinbrück, em artigo de opinião publicado em vários jornais do mundo com o título *Em defesa de um imposto mundial*:<sup>3</sup>

*O ministro Steinmeier<sup>4</sup> e eu estamos sugerindo que o G-20 adote medidas concretas para criar um imposto sobre transações financeiras de 0,05% sobre todos os negócios com produtos financeiros dentro de suas jurisdições, independente se esses negócios ocorrem em bolsas ou não.*<sup>5</sup>

Para não perder a liderança que a França sempre tivera na discussão sobre regulação do sistema financeiro internacional, seu ministro das Relações Exteriores, Bernard Kouchner, convidou, em maio de 2009, os países a criarem uma força-tarefa e um grupo de peritos para analisarem a viabilidade técnica e política do imposto, o que acabou se concretizando em outubro do mesmo ano. Doze países, entre os quais Brasil, Chile, Espanha, Alemanha e, surpreendentemente, Grã-Bretanha e Japão, entraram no grupo com a França. No início de dezembro de 2009, Kouchner e a ministra de Economia, Christine Lagarde, publicaram no jornal *Le Monde* o artigo *Por uma taxa sobre o setor financeiro mundial*,<sup>6</sup> afirmando tratar-se de uma proposta defendida pela França de forma sistemática antes mesmo da crise de 2008 e de as discussões em torno da mudança climática darem voz à ideia de se usar uma taxa global para combatê-la. Também neste caso, foi feito um apelo para que o assunto entrasse na pauta do G-20, porém sob uma posição firme no que diz respeito ao uso dos fundos arrecadados para financiar o desenvolvimento, com referência explícita aos ODMs. Em seguida, Gordon Brown e Nicolas Sarkozy publicaram no *The Wall Street Journal* (09/12/2009) um artigo intitulado *For global finance, global regulation*, com a chamada: *Proposals that deserve consideration include taxes on financial transactions and 2009 bank bonuses*. O artigo não entra em detalhes, mas sugere que *financial transaction levies* poderiam

3. No caso do Brasil, o artigo foi publicado no jornal *Valor Econômico* em 28 de setembro de 2009.

4. Ministro das Relações Exteriores da Alemanha.

5. Cabe explicar que essa linguagem bastante radicalizada do ministro de Finanças da Alemanha deve ser analisada no contexto das eleições parlamentares às vésperas das quais o artigo foi publicado. Steinbrück e Steinmeier são ambos do Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), que, de acordo com as pesquisas, perderia as eleições, em parte devido à perda de votos para a esquerda.

6. *Des financements innovants pour aider au développement, l'idée fait son chemin – Pour une taxe sur le secteur financier mondial*. *Le Monde*, 02/12/2009.

contribuir não somente para financiar os déficits, mas também os ODMs e o enfrentamento das mudanças climáticas. O apelo ao FMI e ao G-20 para pautarem a discussão da taxa global ganhou mais força ainda com a declaração final do Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2009, a qual, em seu parágrafo 15, convoca o FMI “a considerar todo o leque de opções possíveis em seu relatório, tais como seguros contra crise, fundos para resoluções de crises, arranjos de capital contingente dos bancos e um imposto sobre transações financeiras globais” (tradução e grifo dos autores).

A contribuição mais consistente ao novo debate veio do Ministério de Finanças da Grã-Bretanha, que lançou, em dezembro de 2009, o documento *Risk, reward and responsibilities – the financial sector and society*. Nele é citado um trecho do discurso de Gordon Brown na reunião dos ministros das finanças do G-20, em novembro 2010: “it cannot be acceptable that the benefits of success in this sector are reaped by the few but the costs of its failure are borne by all of us” (HM TREASURY, 2009, p. 4). O documento não detalha o tipo de imposto, mas traz uma diferenciação interessante e pertinente entre a necessidade de recuperar fundos públicos transferidos para salvar o setor financeiro e introduzir mecanismos que possam aliviar futuras crises, abordada no capítulo 3 (*Reducing the burden on society of financial sector failures*). Por sua vez, o capítulo 4 abre caminho para discutir-se a taxa sobre fluxos financeiros para financiar o desenvolvimento: “this chapter considers the potential for additional taxation of the financial sector to ensure the sector makes a fair contribution to society and broader social objectives” (op. cit., p. 33). O capítulo é surpreendente ao reproduzir as duas principais defesas de um imposto global. Primeiro enfrenta a problemática da soberania fiscal: “taxation policy goes to the heart of national sovereignty. But because of the highly internationally mobile nature of the financial sector, there is a case for considering a more internationally coordinated approach to some elements of financial services taxation” (op. cit., p. 34).

Segundo, argumenta que houve mudanças na viabilidade devido ao aumento da regulação:

*It has been argued that taxable activities would relocate offshore from major centres. In the past, weak international coordination and the existence of non-compliant jurisdictions would have made this a significant risk. However, the G20's concerted action over the last year on tax havens and non-compliant jurisdictions demonstrates that such international coordination is both feasible and enforceable* (op. cit., p. 37).

Esse documento deixa em aberto tanto o uso específico dos fundos arrecadados quanto a definição dos *broader social objectives*, dando a entender que *broader* refere-se a objetivos que vão além da compensação ou prevenção de gastos do governo com apoio ao setor financeiro em situações de graves crises como aquela de 2008. Chama a atenção que o documento tenta argumentar o motivo para propor uma *financial transaction tax* (FTT) e não uma *currency transactions tax* (CTT) (op. cit., p. 35). Sugere-se que não possa haver discriminação entre os vários mercados de transações financeiras.

No início de 2010, foi a vez do governo Obama manifestar-se pela taxação do setor financeiro, usando uma linguagem forte – neste caso, contudo, a proposta seria totalmente focada na esfera nacional. Obama, porém, já manifestara publicamente que proposita coordenar este tipo de taxa (*levy*) com os demais países centrais. Este aparente endurecimento em relação ao setor financeiro foi puxado pela insatisfação da opinião pública norte-americana com o socorro do governo aos bancos, que aumentou fortemente os gastos federais, de um lado, e manteve o desemprego em alta, de outro.<sup>7</sup>

Ou seja, o assunto entrou na pauta internacional de forma bastante ambígua com relação ao seu conteúdo específico (De que tipo de imposto está-se falando? Sobre que tipo de transação financeira?) e à sua destinação: financiar a cooperação para o desenvolvimento ou os déficits nos países ricos? Ou, ainda, financiar ações no âmbito das mudanças climáticas, considerando que a Cúpula de Copenhague ressuscitou, no final de 2009, o interesse na chamada *carbon tax*,<sup>8</sup> o imposto global sobre combustíveis fósseis? Ao mesmo tempo, surgiu a ideia de se usar uma FTT ou CTT para financiar ações nesta área, em particular nos países pobres com risco de serem atingidos pelas mudanças climáticas.<sup>9</sup>

Este renovado, embora ainda confuso e difuso, apoio político coincide com um fenômeno mais consistente no que diz respeito à viabilidade técnica de implementar um imposto, em particular sobre as transações cambiais. O crescimento exponencial dos mercados de câmbio veio acompanhado de um desenvolvimento de tecnologia de comunicação e de mecanismos de compensação e liquidação centralizados, em âmbito global e em tempo real, com o menor risco possível, o que exigiu por definição o envolvimento dos bancos centrais das moedas negociadas. Para responder a esta demanda, nasceu, em 2000, o Continuous Linked Settlement (CLS), um banco de compensação e liquidação, registrado em Nova York, que entrou em operação em 2004 (DENYS, 2008). O CLS tem 65 bancos privados como acionistas e 17 bancos centrais no seu Conselho de Supervisão, que é presidido pelo Federal Reserve System (FED). Em 2009, o CLS fazia a compensação de cerca de 75% das operações cambiais *off-shore* e operava com 17 moedas, sendo que dólar, euro, libra e iene representavam 77% de mercado global. A razão de existir do CLS como principal plataforma de compensação *off-shore* é a diminuição do risco das operações. Todavia, ele resultou em uma centralização das operações que facilita enormemente a aplicação de uma taxa direta sobre o operador – *the dealer*. O risco de evasão fiscal tornou-se próximo de zero, porque esta implicaria a criação de plataformas de compensação paralelas. A viabilidade, ou melhor, a facilidade de implementação do imposto significa também que ele pode funcionar “por fora” dos sistemas

7. O *timing* das declarações coincidiu com uma derrota histórica nas eleições para a vaga de senador no estado de Massachusetts, de tradição democrata, e uma queda na avaliação do próprio governo Obama nas pesquisas de opinião.

8. Em 2004, a *carbon tax* não entrou no *Relatório da Ação contra a Fome e a Pobreza* a pedido do governo brasileiro, por considerá-la inconsistente com as diretrizes do Protocolo de Kyoto no que diz respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

9. O secretário-geral da ONU instalou, inclusive, no final de 2009, um *high level expert panel* “to explore options for financing climate change initiatives”.

de tributação nacionais – o dinheiro arrecadado não passaria pelo orçamento nacional. Seria preciso, sim, um instrumento de direito público internacional por meio do qual os Estados nacionais criassem uma autoridade fiscal para a qual o CLS prestaria o serviço de arrecadar o imposto. Caberia ainda definir as formas de administração e gasto dos fundos. Entretanto, sem dúvida houve um avanço enorme na criação das condições técnicas para implementar a CTT. O aumento do volume e o avanço da tecnologia de compensação e liquidação provocaram uma constante diminuição dos *spreads* – que é a receita dos intermediários no atacado –, não havendo cobrança de comissões, a não ser aquelas para o funcionamento dos próprios sistemas de compensação e liquidação. De acordo com Avinash Persaud, o *spread* baixou de 0,05-0,06% no início dos anos 1990 para 0,02% em 2009.<sup>10</sup> Tomando como exemplo a porcentagem sugerida por Schmidt (2008), 0,005%, se-aumentaria o *spread* em um ponto básico, para 0,03%. O histórico demonstrou não ser provável que haja uma queda da liquidez no mercado por causa deste aumento do *spread*. Ou seja, a baixa porcentagem garantiria ao mesmo tempo que não haveria impacto significativo sobre a liquidez e que não seriam gerados estímulos à procura de outros derivativos. Schmidt calcula que, mesmo assim, tomando como base os volumes negociados em 2007, uma taxa de 0,005% arrecadaria cerca de US\$ 33 bilhões por ano, levando em consideração uma queda no volume negociado de 14%<sup>11</sup> (SCHMIDT, 2008, p. 14).

## Conclusão

Há divergências sobre a modalidade que deveria ser utilizada: um imposto coordenado internacionalmente sobre transações financeiras nacionais (tais como a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), ou o imposto sobre compra e venda de ações na Bolsa de Valores de Londres, o *Stamp Duty*), ou sobre transações cambiais – que seria, na sua essência, um imposto global que poderia ser cobrado nas plataformas de compensação, em particular o CLS. Há igualmente divergências a respeito de qual seria o seu objetivo prioritário: arrecadar fundos para financiar ações de combate à pobreza e à fome no mundo, financiar os déficits públicos adicionais causados pelas despesas com o resgate dos sistemas financeiros, ou aliviar os efeitos das mudanças climáticas. Ou, ainda, diminuir a especulação danosa nos bons velhos termos de Tobin. No debate sobre o destino dos recursos, é perfeitamente plausível imaginar uma combinação dos quatro objetivos. Em 2004, no lançamento da Ação Global contra a Fome e a Pobreza, no auge da credibilidade do sistema financeiro, era necessário enfatizar que a taxa seria, de todos os modos, baixa o suficiente para não causar nenhum impacto sobre os

10. Dados apresentados na segunda reunião do grupo de peritos sobre taxação de fluxos financeiros, realizada em Bruxelas em 15 de janeiro de 2010.

11. Schmidt chega a esse número estimando a elasticidade do volume com relação ao *spread*.

mercados. Em contraste, após a crise *subprime*, praticamente todas as contribuições admitem que, caso haja uma consequência neste sentido, mesmo não sendo este o objetivo principal, ela será bem-vinda.

O relatório do grupo de peritos sobre taxação de fluxos financeiros para o desenvolvimento, instalado em outubro de 2009 pelo Leading Group para apoiar o trabalho da força-tarefa supramencionado, opta claramente por priorizar, em um primeiro momento, a CTT, por ela ter especificidades que a tornam muito mais viável. Estas especificidades são:

- facilidade de arrecadação por meio das plataformas de compensação e liquidação, consolidadas e com forte envolvimento dos bancos centrais (CLS);
- probabilidade mínima de distorção dos mercados financeiros;
- alto volume das transações;
- mercado centralizado (90% das transações em sete países; 80% em 11 centros financeiros; 33% na cidade de Londres; 85% em dólares);
- relação clara com fluxos financeiros internacionais e separação da esfera nacional;
- existência de uma ampla gama de pesquisas e levantamentos sobre CTT.

Sem dúvida, há o risco de que uma recomposição da força do setor financeiro faça essa discussão retrair rapidamente. Não está descartado, por exemplo, que a militância do governo britânico tenha uma relação com o fato de se estar na véspera de uma eleição que pode significar a volta dos conservadores ao poder na Grã-Bretanha, que já se declaram radicalmente contrários à proposta. De qualquer forma, esta discussão pode ainda ganhar força, porque há uma forte pressão dos governos da França, Grã-Bretanha e Alemanha para incluí-la na pauta da próxima reunião do G-20 em junho de 2010.

Em particular no caso da Grã-Bretanha, surgiu um amplo movimento da sociedade civil, chamado de Robin Hood Tax,<sup>12</sup> lançado no início de 2010 e que conquistou grande visibilidade perante a opinião pública, inclusive na campanha eleitoral daquele país.<sup>13</sup> A proposta da campanha Robin Hood prioriza a CTT, embora leve em consideração também outras opções de FTT como a taxação sobre os bônus e outros grandes rendimentos gerados no setor financeiro. No que diz respeito à utilização dos fundos, a campanha propõe que 50% seja destinado ao combate à pobreza no próprio país, 25% aos ODMs nos países pobres, e 25% ao financiamento de ações relacionadas às mudanças climáticas, também nos países pobres. Por enquanto, a campanha restringe-se à Grã-Bretanha, contando ainda com pouca irradiação para o continente europeu. Ao mesmo tempo, ela está muito ligada ao clima pré-eleitoral, o que explica o grande apoio dado não somente pelos deputados do

12. Ver: <<http://robinhoodtax.org.uk>>.

13. As eleições parlamentares estão previstas para maio de 2010. O forte posicionamento de Gordon Brown, candidato a continuar ocupando o cargo de primeiro-ministro, contra o setor financeiro, já estava rendendo frutos para a sua campanha, conforme mostrou pesquisa de opinião do final de fevereiro de 2010.

partido trabalhista, mas também do partido centrista social-liberal, que aderiu em peso. De qualquer forma, a campanha ajuda a manter a “militância” do primeiro-ministro Gordon Brown e a sua determinação de pautar o assunto no G-20.

E o Brasil? O governo brasileiro estava à frente no relançamento da discussão sobre taxação de fluxos financeiros em 2004, participa da força-tarefa e do grupo de peritos criados em outubro de 2009 para aprofundarem o tema, e está representado nos principais fóruns onde o assunto será discutido: FMI e G-20. O Brasil não deveria ficar ausente do debate.

## Referências

BRAGA, J. C.; CINTRA, M. A. M. A participação do Brasil na reorganização das finanças internacionais. *In*: FRIEDRICH, E. S. (Org.). **Studies on International Financial Architecture**. São Paulo, 2000.

DENYS, L. A. From global tax policy to global taxation: the case of the global currency transaction tax. *In*: HINNEKEN, L.; HINNEKENS, P. (Eds.). **A vision of taxes within and outside European Borders**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2008.

GRUPO TÉCNICO SOBRE MECANISMOS FINANCEIROS INOVADORES. Relatório Final – Ação Global Contra a Fome e a Pobreza. Setembro, 2004.

HM Treasury. **Risk, reward and responsibility: the financial sector and society**. London, December, 2009.

SACHS, J. **Investing in Development: a practical plan to achieve the millennium development goals**. Washington: Relatório para o Secretário-Geral da ONU, 2005.

SCHMIDT, R. **The currency transaction tax: rate and revenue estimates**. United Nations University Press: Tokyo, New York, Paris, 2008.

TOBIN, J. **The new economics one decade older: the Eloit Janeway lectures of historical economics in honour of Joseph Schumpeter**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

TOBIN, J. A proposal for International Monetary Reform. **Eastern Economic Journal**, n. 4, July/October, 1978.



# A ATUAÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC: O CASO DO CONTENCIOSO DO ALGODÃO CONTRA OS EUA

Ivan Tiago Machado Oliveira\*

## 1 Introdução

O Brasil tem ganhado destaque nas negociações agrícolas da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), particularmente após a criação do G-20 em 2003. Mas sua atuação no sistema multilateral de comércio não se limita à articulação de interesses em defesa da criação de novas regras multilaterais mais equilibradas. O Brasil tem uma participação importante no quadro do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, destacando-se entre os países em desenvolvimento.

Dentre os contenciosos nos quais o Brasil foi demandante, vale destacar aquele vinculado à contestação de subsídios aos produtores de algodão dos EUA, por meio do qual o Brasil ganhou o direito de suspender concessões no comércio de bens e nas áreas de serviços e propriedade intelectual. A análise deste contencioso traz consigo a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre o papel do Órgão de Solução de Controvérsias para o sistema multilateral de comércio. O Brasil deveria retaliar os EUA? Por quê? Qual a importância do sistema de solução de controvérsias da OMC, especialmente para a atuação de países em desenvolvimento, como o Brasil? São estas as principais questões que este trabalho buscará responder, fundamentando-se em análises acerca da institucionalização do sistema multilateral e do papel de países em desenvolvimento, particularmente do Brasil, neste contexto.

Além desta breve introdução, este estudo se divide em três partes. Na segunda parte, buscar-se-á analisar como o sistema multilateral de comércio se estruturou no concernente à solução de diferenças comerciais entre seus membros, com ênfase para a participação do Brasil desde a criação da OMC. Na terceira parte, o caso do contencioso do algodão contra os EUA será apresentado, servindo como base para o exame sobre a importância do mecanismo de solução de controvérsias para a defesa e estruturação do multilateralismo comercial, bem como para a avaliação da ação do Brasil neste contencioso. Por fim, serão feitas algumas considerações acerca da importância do multilateralismo comercial para a atuação internacional do Brasil e a relevância do caso do algodão para o futuro do sistema multilateral de comércio.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

## 2 Solução de controvérsias no sistema multilateral de comércio: histórico e participação do Brasil

O sistema multilateral de comércio contemporâneo tem suas bases constitutivas na Carta de Havana, que criava a natimorta Organização Internacional do Comércio, da qual o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) faria parte. O GATT, estabelecido em 1947 como acordo executivo e temporário, acabou por se transformar numa “semi-instituição” responsável pela regulação das trocas internacionais por quase cinco décadas. Somente ao final da Rodada Uruguaí de negociações comerciais, em 1994, o sistema multilateral ganha reforço institucional, com a criação da OMC.<sup>1</sup>

Além de ser o organismo administrador de acordos multilaterais (GATT, GATS, TRIMs, TRIPs)<sup>2</sup> e plurilaterais (comércio de aeronaves civis e compras governamentais), e de servir como um fórum permanente para negociações multilaterais de comércio, a OMC é também uma instituição imbuída de capacidade jurídica para a resolução de desavenças comerciais entre seus membros, por meio do Órgão de Solução de Controvérsias.<sup>3</sup>

Embora já existissem procedimentos de solução de controvérsias no sistema multilateral sob os auspícios do GATT, eles não tinham funcionamento efetivo, uma vez que os mecanismos de tomada de decisão por consenso possibilitavam ao próprio país demandado bloquear o andamento do processo. Ademais, era precária a própria institucionalidade do sistema, o que conferia aos mais poderosos o bônus de realização de ações de proteção comercial e desrespeito às regras acordadas multilateralmente sem contestação efetiva.<sup>4</sup>

É justamente o maior poder efetivo do sistema de solução de controvérsias da OMC, fundamentado no direito internacional, que se coloca como ponto fundamental de distinção relativamente ao sistema sob os auspícios do GATT. Tal aspecto traz consigo a conformação de um sistema caracterizado por ser mais *rule-oriented*, dando maior efetividade e legitimidade ao próprio sistema multilateral de comércio. Com base na regra do *consenso negativo*<sup>5</sup> e em uma nova institucionalidade jurídica com mecanismos melhorados de *enforcement*, como a criação do Órgão de Apelação, passa-se a um sistema de decisão em que fica impossibilitado o impedimento de um processo contencioso por parte de um país demandado.

Os EUA lideraram o processo de mudanças nos procedimentos de solução de controvérsias do sistema multilateral de comércio na Rodada Uruguaí, fundamentados na ideia de

1. Para uma análise aprofundada e em perspectiva histórica sobre o sistema multilateral de comércio, ver Oliveira (2007).

2. GATS, na sigla em inglês, significa Acordo Geral sobre Serviços; TRIMs, Acordo sobre Medidas de Investimento Relativas ao Comércio; e TRIPs, Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

3. A OMC tem como princípios basilares os mesmos que dão suporte ao sistema multilateral desde o GATT 1947, quais sejam: não discriminação (cláusula da nação mais favorecida), reciprocidade e tratamento nacional.

4. Saliente-se que os países em desenvolvimento obtiveram tratamento especial e diferenciado no sistema multilateral através da *enabling clause* (cláusula de habilitação), adotada ao fim da Rodada Tóquio. Ademais, a maioria destes países fazia uso das *cláusulas de escape* instituídas no próprio GATT, que lhes permitiam realizar políticas de desenvolvimento econômico com uso de mecanismos de proteção comercial. Para mais informações, ver Oliveira (2007).

5. Com o consenso negativo, todos os membros da OMC, inclusive o ganhador da disputa, teriam que decidir pela não adoção do relatório do Órgão de Solução de Controvérsias.

que sua atuação mantinha-se em maior conformidade com as regras multilaterais do que a de seus parceiros comerciais. Ademais, queriam que as regras refletissem os objetivos de sua política comercial. Entretanto, como afirmam Barton *et al.* (2006, p.70): “*By the middle of the Uruguay Round, it was not only the U.S. interests that fueled reform efforts but the perception by others that reform would constrain unilateral U.S. action*”.<sup>6</sup>

Frise-se que, mesmo com um sistema de solução de controvérsias mais eficaz e poderoso, por vezes observar-se-á que as grandes potências terão algum espaço, ainda que “ilegal”, para o uso de seus “estoques de poder” no descumprimento de compromissos assumidos multilateralmente, o que denota a complexidade da interação entre os países ao tentarem construir regras para gerir suas trocas materiais.<sup>7</sup> Conforme analisa Fonseca Jr. (2008, p. 23): “(...) a existência de regras não dissolve interesses particulares, mas os limita, oferecendo coordenadas para modos de projetá-los”.

De acordo com Barton *et al.* (2006, p. 88): “*WTO procedural rules and processes have been operating to effectively permit powerful WTO members to strongly influence the establishment and enforcement of substantive rules, which is crucial to maintaining their political support for the organization*”.<sup>8</sup> Contudo, o crescimento da cooperação institucionalizada entre países em desenvolvimento na formação da agenda do processo legislativo da OMC é visto pelos autores como elemento fundamental para se compreender o sistema de solução de controvérsias na atualidade.

Desde a criação da OMC, e com o conseqüente aprimoramento institucional do sistema, observa-se um aumento da participação de países em desenvolvimento como demandantes em contenciosos comerciais em seu Órgão de Solução de Controvérsias, particularmente em temas relacionados a produtos agrícolas, bebidas, têxteis, aço e outros manufaturados. De 2001 a 2008, os países em desenvolvimento se destacaram enquanto demandantes em ações no sistema de solução de controvérsias da OMC, havendo uma queda expressiva da atuação dos EUA e da União Europeia (UE).<sup>9</sup>

O Brasil é membro fundador do sistema multilateral de comércio. Embora tenha mantido uma participação secundária fundamentalmente até a Rodada Uruguai, desde então tem crescido em importância no que concerne à capacidade de influenciar as negociações comerciais em curso no sistema multilateral. É importante ressaltar que a defesa do multilateralismo constitui uma tradição na política externa brasileira há décadas, coadunando-se

6. “Por volta da metade da Rodada Uruguai, não apenas os interesses dos EUA impulsionaram os esforços de reforma, mas também a percepção de outros países de que a reforma constringeria a ação unilateral dos EUA” (tradução livre).

7. Sobre esse fato, Lima (2004, p. 36) afirma: “Os países não se desfazem da sua autonomia voluntariamente e as regras que compõem o sistema raramente são autoexecutáveis. Em vez de criar uma lei para controlar o comportamento dos Estados, as instituições internacionais servem para estabelecer expectativas a respeito do comportamento de outras nações”.

8. “Os processos e as regras de procedimento da OMC têm operado para permitir que os membros poderosos da organização influenciem fortemente o estabelecimento e o *enforcement* de regras substantivas, o que é crucial para manter seu apoio político à organização” (tradução livre).

9. Ver Bowm (2009, p. 71).

com princípios constitucionais, como o da independência nacional e da solução pacífica dos conflitos, que regem suas relações internacionais.

Durante a Rodada Uruguai, num primeiro momento, o Brasil se posicionou de forma reativa e cética acerca da criação de mecanismos mais eficazes de solução de diferenças comerciais entre os membros do sistema. Em seguida, juntamente com outros países em desenvolvimento, passou a observá-la como elemento importante para a defesa de seus interesses no quadro do sistema multilateral que se renovava.

O Brasil tem sido um ativo participante no sistema de soluções de controvérsias da OMC, destacando-se entre os países com maior número de participação em contenciosos. Conforme se vê na tabela 1, o Brasil foi demandante em 24 casos, valor bastante inferior àquele observado para os EUA e a UE, mas relativamente alto caso se pondere pelo peso do país no comércio internacional, e mesmo em comparações com outros países em desenvolvimento. Ao se analisarem os casos em que o país foi acionado no Órgão de Solução de Controvérsias, merece destaque o fato de o país estar envolvido em um número de litígios inferior aos de países em desenvolvimento com características semelhantes no que concerne à participação no comércio internacional e à atuação no sistema multilateral, como Índia e Argentina.

TABELA 1

**Participação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2010)**

País	Demandante	Demandado	Terceira parte
EUA	93	106	73
UE	81	65	82
Brasil	24	14	49
Índia	18	20	51
Argentina	15	16	20
África do Sul	0	3	0

Fonte: OMC, março de 2010.

Elaboração própria.

Ao se analisar a tabela 2, observa-se que cerca de 42% das ações do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC foram contra os EUA e 25% contra a UE, especialmente em temas vinculados ao comércio de produtos agrícolas.<sup>10</sup> Cumpre salientar que cinco casos foram iniciados pelo Brasil contra países em desenvolvimento, ainda que alguns deles não tenham passado de consultas que terminaram em negociação entre as partes.

TABELA 2

**Brasil como demandante (1995-2010) – 24 casos**

EUA	10
UE	6
Canadá	3
Argentina	2
Peru	1
Turquia	1
México	1

Fonte: OMC.

Elaboração própria.

10. Vale lembrar o contencioso aberto pelo Brasil contra o regime de proteção ao açúcar europeu, no qual o país obteve vitória e a UE reviu sua política de subsídios ao açúcar.

O protagonismo dos EUA e da UE no Órgão de Solução de Controvérsias, as duas maiores potências comerciais do mundo, continua a ser observado quando se analisam os dados acerca dos contenciosos abertos contra o Brasil na OMC. Conforme apresentado na tabela 3, aproximadamente 29% dos casos nos quais o Brasil foi demandado foram instaurados pelos EUA, tendo a UE iniciado igualmente 29% dos processos contra o país. Também se percebe alguma participação de países em desenvolvimento no uso do sistema de solução de controvérsias da OMC contra supostas políticas de proteção aplicadas pelo Brasil que estariam em desacordo com as regras acordadas multilateralmente.

TABELA 3

**Brasil como demandado (1995-2010) – 14 casos**

EUA	4
UE	4
Canadá	1
Argentina	1
Japão	1
Filipinas	1
Índia	1
Sri Lanka	1

Fonte: OMC.

Elaboração própria.

A destacada participação brasileira no sistema de solução de diferenças comerciais coaduna-se com a atuação do país em defesa do multilateralismo comercial. O reforço da institucionalidade e da capacidade de *enforcement* das regras multilaterais parece ser um elemento de importância para a inserção do Brasil no quadro do comércio internacional, com maior estabilidade e previsibilidade de regras. Tal ação vincula-se igualmente à estratégia brasileira de formação de coalizões entre países em desenvolvimento no intuito de estruturar interesses para influenciar a agenda negociadora, ou seja, para que novas regras para o comércio internacional sejam criadas de forma mais equilibrada.<sup>11</sup>

### 3 O contencioso do algodão contra os EUA

Conforme observado na seção anterior, o Brasil já acionou dez vezes os EUA no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, o maior número de casos entre aqueles nos quais o Brasil foi requerente. Entretanto, um caso em particular vem chamando a atenção da comunidade de estudos do comércio internacional, e da imprensa em geral, nos últimos anos: o contencioso contra os EUA que questionou, à luz das regras acordadas na OMC, o apoio interno e os subsídios às exportações norte-americanas de algodão.

A atenção dispensada ao caso se justifica na medida em que os EUA mantiveram os programas distorcivos de apoio interno às exportações de algodão, descumprindo as deter-

11. Para uma análise detalhada sobre a formação do G-20, talvez a mais importante, embora complexa, coalizão estruturada por países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio, ver Damico (2007).

minações do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para o contencioso. Além disso, o caso fornece elementos que auxiliam a pensar a importância do mecanismo de solução de conflitos no quadro do sistema multilateral e a sua relação com a legitimidade e a consistência do próprio sistema, particularmente vinculada à atuação de países em desenvolvimento.

Antes de se analisar o processo contencioso em questão, é importante notar que o Acordo sobre Agricultura (AsA), firmado ao fim da Rodada Uruguai, contém, em seu Artigo XIII, a chamada *cláusula de paz*, por meio da qual os membros do sistema multilateral de comércio ficaram impedidos de acionar os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação durante um período de nove anos, que foi de 1995 a 2003.<sup>12</sup>

No entanto, como se pode observar na tabela 4, o Brasil deu entrada nos procedimentos de consulta e abertura de painel contra os subsídios norte-americanos ao algodão ainda com a *cláusula de paz* em vigor. Isto aconteceu porque tanto no painel quanto no Órgão de Apelação interpretou-se que esta *cláusula* não se aplicava a uma série de medidas de proteção realizadas pelos EUA, inclusive as medidas de apoio interno ao algodão. Com esta decisão do Órgão de Solução de Controvérsias, deu-se prosseguimento ao processo contencioso, um marco importante para o Brasil, uma vez que se conseguia, por meios legais, acionar os EUA em um tema agrícola antes mesmo da derrogação do prazo estabelecido no AsA.

TABELA 4

**Cronograma do contencioso contra subsídios ao algodão dos EUA**

27/09/2002	Solicitação de consultas do Brasil aos Estados Unidos
Out./2002 a jan./2003	Reuniões (três) para consultas entre Brasil e Estados Unidos
18/03/2003	Estabelecimento do painel
22 a 24/07/2003	Primeira sessão da primeira audiência com o painel
7 a 9/10/2003	Segunda sessão da primeira audiência com o painel
2 a 3/12/2003	Segunda audiência com o painel
26/4/2004	Relatório preliminar do painel
08/09/2004	Relatório final do painel
13/10/2004	Apelação dos EUA
12 a 13/12/2004	Audiência com Órgão de Apelação
03/03/2005	Relatório do Órgão de Apelação
21/03/2005	Adoção do relatório do Órgão de Apelação
01/07/2005	Fim do prazo concedido aos Estados Unidos para retirarem os subsídios considerados proibidos
21/09/2005	Fim do prazo concedido aos Estados Unidos para retirarem os subsídios que causam prejuízo grave ao Brasil ou eliminar os efeitos adversos por eles causados
28/09/2006	Estabelecimento do painel de implementação
27 a 28/02/2007	Audiência com o painel de implementação
27/07/2007	Relatório preliminar do painel de implementação
18/12/2007	Circulação do relatório final do painel de implementação
14 e 15/04/2008	Audiência com o Órgão de Apelação

(Continua)

12. O AsA tem sua existência vinculada aos interesses expressos nos *Acordos de Blair House* entre os EUA e as Comunidades Europeias (hoje União Europeia – UE), nos quais foram definidos os limites da liberação do comércio agrícola e os termos nos quais o tema agrícola seria inserido no sistema multilateral.

(Continuação)	
02/06/2008	Circulação do relatório do Órgão de Apelação
25/08/2008	Retomada, pelo Brasil, de procedimento arbitral para estabelecer o montante e a forma de medidas de "retaliação"
2 a 4/3/2009	Audiência com os árbitros
31/08/2009	Divulgação da decisão arbitral sobre o montante e a forma das medidas de "retaliação" autorizadas ao Brasil
11/02/2010	MP 482: o governo brasileiro estabelece procedimentos a serem utilizados em caso de suspensão de concessões na área de propriedade intelectual
Fev./2010	O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) diz estar aberto a negociações com os EUA para eventual acordo que evite a suspensão de concessões
05/03/2010	A Câmara de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Camex/MDIC) divulga lista de mercadorias objeto de suspensão de concessões assumidas pelo Brasil em relação aos EUA no GATT 1994
Mar./2010	O MRE sinaliza que o Brasil permanece aberto ao diálogo com os EUA para que se facilite uma solução mutuamente satisfatória para o contencioso A Camex/MDIC realiza chamada pública para definição de lista para suspensão de concessões em propriedade intelectual

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Desde o início do processo, com a abertura de consultas em setembro de 2002, passaram-se cerca de dois anos e meio até a adoção do relatório do Órgão de Apelação. Mesmo com o fim do prazo concedido legalmente à retirada dos subsídios considerados proibidos ou que causaram prejuízo grave ao Brasil, os EUA mantiveram uma postura intransigente e não realizaram as mudanças indicadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Conforme se verifica na tabela 4, apenas após um ano do fim da derrogação do prazo para retirada dos subsídios, não cumprido pelo EUA, o Brasil solicitou a abertura de um painel de implementação, o que denota um posicionamento aberto a negociações e barganhas – por parte do Brasil *vis-à-vis* os EUA – que não encontrou interlocução.

Por meio de procedimento arbitral, retomado pelo Brasil em 2008, e com decisão divulgada em agosto de 2009, estabeleceram-se o montante e as medidas de suspensão de concessões via decisão arbitral. O Brasil foi autorizado a adotar contramedidas em um montante que é composto de duas parcelas: *i*) um valor fixo de US\$ 147,3 milhões ao ano, relativo aos subsídios que causam prejuízo grave na forma de supressão dos preços internacionais do algodão, subsídios "acionáveis"; e *ii*) com relação aos subsídios proibidos, uma quantia variável que deverá ser calculada a cada ano, atualizada com base em dados relativos a exportações norte-americanas de vários produtos que tiverem se beneficiado do programa GSM-102, de garantias de crédito à exportação.<sup>13</sup>

No que tange à forma das contramedidas autorizadas, a decisão dos árbitros não se limitou ao comércio de bens e abrangeu outras áreas, como direitos de propriedade intelectual. Autorizou-se, pois, a *retaliação cruzada*.<sup>14</sup> O instrumento da *retaliação cruzada*, além

13. Para mais informações, ver <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm)>.

14. A retaliação cruzada permite o uso de medidas de suspensão de concessões em bens, serviços e direitos que não aqueles aos quais o contencioso encontra-se vinculado.

de juridicamente adequado, justificou-se à luz da natureza e da gravidade das violações feitas pelos EUA, inclusive pela insistência em manter os programas acionados apesar da decisão contrária na OMC. Pode-se, assim, constatar que esta ação contribui para fortalecer o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, ao demonstrar que o sistema é capaz de reconhecer as assimetrias existentes entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, fornecendo, pela via do direito internacional, meios de compensação aos prejuízos causados.

O governo brasileiro estabeleceu, em fevereiro de 2010, procedimentos a serem utilizados em caso de suspensão de concessões na área de propriedade intelectual contra os EUA. Em março, a Câmara de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Camex/MDIC), após consulta pública ao setor privado e negociações internas no governo, divulgou a lista de retaliação em bens anunciada pelo Brasil, que atinge um dos maiores valores de retaliação na história da OMC: US\$ 591 milhões.<sup>15</sup> Com base no ano de 2008, o valor total chega aos US\$ 829 milhões, sendo US\$ 238 milhões reservados *para retaliação cruzada*.

TABELA 5

**Contenciosos na OMC com autorização para retaliação**

Contencioso	Valor de retaliação autorizado pela OMC por membro	Observações
<b>UE – Bananas (DS 27)</b> Demandado: Comunidades Europeias	Estados Unidos: US\$ 191,4 milhões Equador: US\$ 201,6 milhões (inclusive em serviços e propriedade intelectual)	O Equador não retaliou
<b>UE – Hormônios (DS 26 e DS 48)</b> Demandado: Comunidades Europeias	Estados Unidos: US\$ 116,8 milhões Canadá: CDN\$ 11,3 milhões	-
<b>Brasil – Aeronaves (DS 46)</b> Demandado: Brasil	Canadá: CDN\$ 344,2 milhões anualmente	O Canadá não retaliou Não houve retaliação nos dois casos "aeronaves" por acordo entre as partes
<b>EUA – Associação dos Exportadores (Foreign Sales Corporations) (DS 108)</b> Demandado: Estados Unidos	Comunidades Europeias: US\$ 4,04 bilhões	-
<b>Canadá – Aeronaves – Créditos e garantias (DS 222)</b> Demandado: Canadá	Brasil: US\$ 247,797 milhões	O Brasil não retaliou. Não houve retaliação nos dois casos "Aeronaves" por acordo entre as partes

(Continua)

15. Para a lista de produtos, acessar resolução da Camex/MDIC em <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1268063292.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1268063292.pdf)>.

(Continuação)

<b>EUA – Lei de incentivos (Emenda Byrd) (DS 217 e DS 234)</b>	Brasil, Chile, Comunidades Europeias, Índia, Japão, Coreia do Sul, Canadá e México: retaliação não em valores específicos, mas de acordo com uma fórmula criada pelos árbitros.	Brasil, Chile, Índia, Coreia do Sul e México não retaliaram Aplicando a fórmula dos árbitros, as Comunidades Europeias retaliaram em US\$ 27,81 milhões, o Japão em US\$ 52,10 milhões e o Canadá em US\$ 11,16 milhões
Demandado: Estados Unidos		
<b>EUA – Jogos de aposta (DS 285)</b>	Antígua e Barbuda: retaliação em propriedade intelectual no valor de US\$ 21 milhões	Não houve retaliação por parte de Antígua e Barbuda
Demandado: Estados Unidos		
<b>EUA – Algodão (DS 267)</b>	Brasil: retaliação de acordo com uma fórmula criada pelos árbitros	Com base nos dados de 2008, o Brasil retaliará no valor de US\$ 829 milhões
Demandado: Estados Unidos		

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

De um total de mais de 400 casos iniciados até hoje, a retaliação no caso do contencioso do algodão contra os EUA é a quinta a ser autorizada pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Conforme se pode ver na tabela 5, apenas EUA, UE, Canadá e Japão, como demandantes, já retaliaram, sendo EUA ou UE acusados nos casos. Alguns membros já foram autorizados a retaliar, mas não o fizeram, basicamente por terem encontrado espaço para negociação e chegado a um acordo com a parte demandada: Brasil (em dois casos: contra o Canadá no caso de aeronaves e no caso envolvendo a Emenda Byrd contra os EUA), Chile, Índia, Coreia do Sul, México, Equador e Antígua e Barbuda.

O Brasil vem utilizando os mecanismos legais para ganhar poder de negociação, perante a intransigência dos norte-americanos no caso do algodão. As divulgações da lista de produtos a terem suas alíquotas de importação elevadas e dos procedimentos a serem adotados para suspensão de concessões em propriedade intelectual corroboram tal estratégia. Os custos do processo de retaliação devem, contudo, ser igualmente observados. No sentido de minimizá-los, cabe observar que a retaliação deve ser feita de forma a dificultar ao mínimo o acesso a insumos importantes e a opção de compra do consumidor brasileiro, sobretudo em bens de primeira necessidade. É importante que setores organizados e com interesses claros no mercado brasileiro sejam afetados, o que auxiliará na pressão junto ao governo dos EUA por modificações em sua política de proteção ao algodão, ou mesmo de revisão de sua política agrícola de uma forma geral. Saliente-se que qualquer posicionamento de ameaça de contrarretaliação por parte dos EUA em desrespeito às regras multilaterais colocaria em xeque a credibilidade da OMC enquanto instância reguladora do comércio internacional.<sup>16</sup>

16. Obviamente que pressões sobre o Brasil poderão surgir, como, por exemplo, no quadro de renovação do Sistema Generalizado de Preferências Comerciais (SGP) em 2010, podendo o Brasil ser retirado do sistema de preferências dos EUA, que abrange acerca de 10% do total exportado pelo Brasil para os EUA em 2009.

## 4 Considerações finais

A tensão entre interesses particulares defendidos pelos Estados e as regras acordadas multilateralmente dá contornos à ação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e à sua capacidade de moldar o comportamento de seus membros. De toda forma, como afirma Barral (2007, p. 82): “(...) a avaliação do sistema de solução de controvérsias da OMC permite concluir que este sistema trouxe um maior grau de previsibilidade e estabilidade das relações econômicas internacionais”. Para países em desenvolvimento, particularmente aqueles com maior desenvolvimento institucional e econômico, a possibilidade de buscar a via legal em contenciosos comerciais engendra legitimidade e confiabilidade ao multilateralismo, ratificando sua importância para a estruturação da ordem mundial.

A diplomacia brasileira tem no multilateralismo comercial um foco importante de trabalho tanto na perspectiva de reforma do sistema internacional, com esforços para a criação de canais de participação dos países em desenvolvimento, quanto na relevância para abertura negociada do comércio internacional. A defesa das instituições multilaterais é um elemento primordial para a política externa do Brasil. Este posicionamento vai além de visão da diplomacia oficial sobre o assunto. Segundo Souza (2009), não obstante os impasses nas negociações multilaterais de comércio, a inserção internacional brasileira pela via multilateral (OMC) é vista como a melhor opção pela *comunidade brasileira de política externa*.<sup>17</sup>

Como parte dessa estratégia de inserção internacional, é de interesse do Brasil o reforço e o aprimoramento do sistema de solução de controvérsias da OMC. Nesse sentido, a suspensão de concessões autorizada pela OMC no contencioso do algodão contra os EUA dá ao Brasil poder de negociação e oportunidade de impulsionar a credibilidade e a legitimidade do sistema multilateral de comércio, em particular de seu Órgão de Solução de Controvérsias.

## Referências

- BARRAL, W. (Org.). **Solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- BARTON, J. *et al.* **The evolution of the trade regime: politics, law and economics of the GATT and the WTO**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BOWM, C. P. **Self-enforcing trade: developing countries and WTO dispute settlement**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2009.
- DAMICO, F. S. O G-20 e as negociações agrícolas da OMC. **Pontes**, v. 3, n. 3, p. 01-05, jul. 2007.
- FONSECA JR. G. **O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

17. Para mais informações, ver Souza (2009).

LIMA, T. M. N. **GATT/OMC**: uma análise institucional. Dissertação (Pós-graduação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, I. T. M. **A ordem econômico-comercial internacional**: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 217-272, 2007.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa de FHC e Lula. Rio de Janeiro: Ed. CAMPOS, 2009. p.61-66.



# O ÊXITO BOLIVIANO DURANTE A CRISE MUNDIAL DE 2008-2009

Pedro Silva Barros\*

A maior parte dos países latino-americanos apresentou crescimento negativo do produto interno bruto (PIB) em 2009 devido aos efeitos da crise mundial. Notável exceção foi a Bolívia, que, a despeito da aparente instabilidade política, tem apresentado bons resultados econômicos desde o início do governo de Evo Morales em 2006.<sup>1</sup> Para entender este fenômeno, fazem-se necessárias uma breve apresentação da economia boliviana, uma análise da dinâmica da política econômica deste governo e uma discussão das medidas adotadas a partir de 2008.

A economia boliviana é a mais pobre da América do Sul. Seus cerca de 10 milhões de habitantes desfrutaram de apenas US\$ 18 bilhões em 2009 (em 2005, este montante era de pouco menos de US\$ 10 bilhões) ou, pela paridade do poder de compra (PPC), US\$ 45 bilhões (renda per capita em PPC de cerca de US\$ 4.500). Cerca de 10% da sua população vive no exterior, em especial os jovens adultos, que estão no auge das possibilidades de trabalho. Historicamente, as atividades econômicas mais importantes concentram-se no setor primário-exportador: prata, estanho, petróleo, madeira, coca, soja e gás natural. A Bolívia possui uma clássica economia de enclave, que passa de um ciclo a outro e que, nas últimas duas décadas, tem recebido proporcionalmente a maior quantidade de cooperação internacional na região, sem que esta tenha causado nenhum efeito estrutural ou estruturante.

Nas últimas duas décadas, o gás natural tem sido a principal atividade econômica da Bolívia. Desde o final da Guerra do Chaco, em 1935, quando surgiu o movimento Terras ao Índio e Minas ao Estado,<sup>2</sup> o discurso da nacionalização dos recursos naturais e da legitimidade dos direitos indígenas obteve, com idas e vindas, apoio social. Durante o governo Paz Estenssoro (1985-1989)<sup>3</sup> e os que o sucederam – Paz Zamora (1989-1993) e Sánchez de Lozada (1993-1997) –, houve uma alteração na estrutura econômica do país, que tinha por objetivo promover maior abertura econômica.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Os dados utilizados neste trabalho estão disponíveis em <<http://www.ine.gob.bo>>, conforme mencionado na bibliografia recomendada. Durante o primeiro mandato do governo Morales, o crescimento anual do produto interno bruto (PIB) da Bolívia foi de 4,8% em 2006, 4,6% em 2007, 6,1% em 2008 e 3,5% em 2009.

2. Movimento de inspiração socialista que surgiu após a Guerra do Chaco (1932-1935), tendo sido consolidado em 1952 com a Revolução Nacionalista, que promoveu a reforma agrária e a nacionalização das minas.

3. Foi o seu quarto mandato; ele já havia governado o país nos anos 1950 e 1960.

Concretamente, esta mudança significou uma série de privatizações,<sup>4</sup> incluindo a da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPFB (estatal petrolífera), assim como a abertura deste setor para as grandes empresas multinacionais, entre as quais a Petrobras, que se tornou a maior empresa do país.

### O governo Evo Morales e sua política econômica

A chegada do primeiro indígena, amparado por suas origens, à presidência da Bolívia foi marcada por interesse e apreensão nacional e internacional. Após duas décadas de aplicação das políticas vinculadas ao Consenso de Washington,<sup>5</sup> a capacidade de atuação do Estado havia se esgotado – seja politicamente, pela não incorporação das demandas populares, particularmente as indígenas, seja economicamente, pelo fim do ciclo das privatizações, baixo crescimento, incapacidade arrecadatória e dificuldade de oferecer garantias para novos empréstimos que pudessem financiar o Estado. Esta falência viabilizou a vitória eleitoral do candidato identificado com a oposição radical às políticas liberalizantes.

A candidatura de Morales foi germinada no movimento *cocalero* da região do Chapare e na luta contra a política financiada pelos Estados Unidos<sup>6</sup> de erradicação da cultura da coca nos anos 1990. Ganhou impulso nas manifestações pelos direitos indígenas e contra as privatizações, particularmente a da água de Cochabamba, em 2000. Foi viabilizada por uma aliança dos novos movimentos reivindicatórios com forças da esquerda tradicional, aglutinadas no Movimento ao Socialismo (MAS). Depois de ser derrotado no segundo turno indireto no pleito de 2002, Evo Morales personificou a oposição ao governo de Sánchez de Lozada. A denominada Guerra do Gás,<sup>7</sup> em outubro de 2003, derrubou o presidente e abriu o caminho para as duas principais propostas do MAS: nacionalização dos hidrocarbonetos e nova constituinte para refundar o país. Em meio à instabilidade política causada pela forte presença dos movimentos sociais que reivindicavam mudanças radicais na forma de participação política, os sucessores de Lozada também caíram e as eleições foram antecipadas para o final de 2005.

4. Na Bolívia, o processo foi denominado capitalização e consistiu na fragmentação e posterior venda das estatais.

5. As reformas liberalizantes na Bolívia começaram no governo Paz Estenssoro por meio do Decreto Supremo nº 20.160 de 1985, que redirecionou profundamente os rumos do país. Como parte do programa de estabilização monetária e “modernização” do país, os gastos do governo foram reduzidos, a austeridade fiscal foi reestabelecida, milhares de servidores da Corporación Minera de Bolívia (Comibol) e da YPFB foram demitidos, a economia foi aberta para o investimento estrangeiro e a iniciativa privada foi incentivada. A justificativa econômica de que os déficits das empresas estatais contribuíram com a aceleração inflacionária (que foi definida como hiperinflação) e que não havia poupança interna suficiente para fazer os investimentos necessários. Para coibir os protestos crescentes, foi decretado estado de sítio, e a repressão aumentou significativamente. O principal assessor econômico do governo boliviano no período foi Jeffrey Sachs, que, posteriormente, contribuiu com o radical processo de privatizações no Leste Europeu e na Rússia, e comemorou na imprensa mundial o golpe de Estado na Venezuela contra Hugo Chávez em abril de 2002.

6. Em inglês, Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA).

7. Grandes protestos populares que inviabilizaram a tentativa de vender gás natural boliviano para os Estados Unidos, por meio do Chile. Este país é o principal inimigo boliviano desde que tomou parte de seus territórios na Guerra do Pacífico (1879).

Evo Morales venceu com 56% dos votos no primeiro turno, algo que não acontecia desde a Constituição de 1967.<sup>8</sup>

No dia 1º de maio de 2006, o governo Evo Morales editou o Decreto Supremo Heróis do Chaco,<sup>9</sup> que previa a reestatização da YPFB e a propriedade de toda a produção de hidrocarbonetos para o Estado. De todo modo, a propriedade sobre a produção não teria efeitos práticos de longo alcance sem a participação nas receitas. O decreto previa que as empresas que operavam nos grandes campos<sup>10</sup> deveriam transferir ao Estado 82% do valor total produzido – 18% de *royalties*, 32% de Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos (IDH) e 32% de uma participação adicional para a YPFB. Também estabeleceu a garantia para a YPFB, nas áreas de exploração e produção, do controle direto sobre 38 áreas e 44 campos petrolíferos, que representavam 20% de toda a extensão em que se realizavam as operações. Por fim, a nova legislação buscava garantir participação majoritária da estatal – embora não a condição de operadora – nos megacampos de San Alberto, San Antonio e Sábalo (principais produtores atuais de gás – os dois primeiros pertenciam à Petrobras, que continua a operá-los).

Essas alterações aumentaram consideravelmente a arrecadação do Estado, o que permitiu ao governo a execução de uma série de novas ações sociais e econômicas, garantindo a superação dos efeitos da crise de 2009 sem causar déficit fiscal ou comprometer o combate às pressões inflacionárias. Houve um aumento de US\$ 5 bilhões nas receitas fiscais devido à “nacionalização”. Historicamente, a Bolívia sofria demasiadamente com os choques externos, em particular os que derrubaram os preços dos minérios e do petróleo (que, indiretamente, definem o preço do gás natural). Em 2009, porém, isto não ocorreu, devido à menor vulnerabilidade externa e ao maior dinamismo do mercado interno.

### Menor vulnerabilidade externa

A política econômica do governo Evo Morales enfrentou os condicionantes externos a partir do primeiro ano. A conjuntura internacional foi muito favorável no que se refere à demanda e ao preço dos principais produtos exportados pela Bolívia: gás, minérios, soja e madeira. Ao mesmo tempo, o país enfrentou pressão inflacionária devido principalmente ao aumento do preço dos alimentos.

8. A Constituição de 1967, que vigorou no país até a nova constituinte em 2005, foi elaborada no período da ditadura e, apesar de bastante progressista, na prática, não evitou que o período fosse marcado por sucessivos golpes de Estado. A partir de 1982, quando a democracia foi restabelecida, os partidos continuaram os mesmos, mas então divididos, o que impossibilitou candidaturas capazes de vencer no primeiro turno.

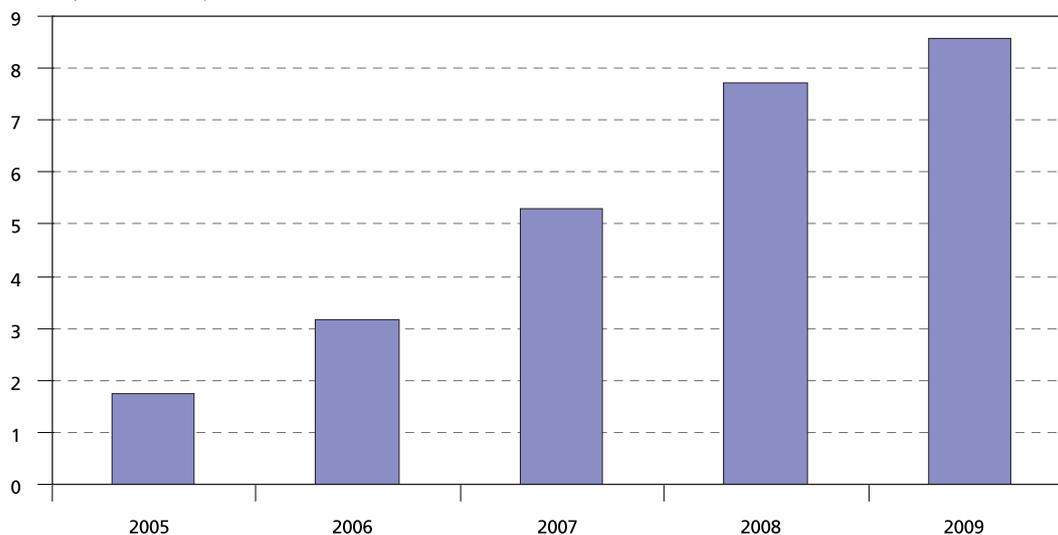
9. Referência aos que lutaram na Guerra do Chaco (1932-1935) entre Bolívia e Paraguai. A derrota boliviana impediu que o país tivesse uma saída ao Oceano Atlântico pelo Rio Paraguai.

10. Áreas que, no ano de 2005, produziam mais de 100 milhões de pés cúbicos diários de gás natural.

As alterações na legislação e nos contratos do setor de hidrocarbonetos permitiram maiores superávits comerciais com o Brasil<sup>11</sup> e a Argentina, destinos da produção de gás.<sup>12</sup> O impacto aproximado destas mudanças na arrecadação foi de 3% do PIB. As receitas oriundas das exportações de outros produtos primários, particularmente minérios, também cresceram.

O superávit comercial sustentou o resultado positivo do balanço de pagamentos, que garantiu expressivo aumento das reservas apesar de a dívida externa ter sido reduzida. As reservas passaram de US\$ 1,759 bilhão em 2005 para US\$ 8,567 bilhões em 2009. No mesmo período, a dívida externa reduziu-se em aproximadamente 50%, de US\$ 4,9 bilhões<sup>13</sup> para US\$ 2,4 bilhões. Com a dívida externa correspondendo a 13% do PIB e reservas internacionais de mais de 45% do PIB (em 2005, estas eram menos de 20% do PIB), a economia boliviana ficou menos suscetível a ataques contra a moeda nacional como os que haviam ocorrido durante outras crises. A diminuição da dolarização da economia ilustra a maior confiança na moeda nacional. Em 2005, apenas 16% dos depósitos bancários foram feitos em moeda nacional; quatro anos depois, esta fração chegou a 47%. A taxa de câmbio na Bolívia mostrou-se, durante a crise, uma das de menor volatilidade do mundo (um dólar equivale a 7 bolivianos, ou seja, B\$ 1,00 vale US\$ 0,14; este valor não variou mais que 5% para cima ou para baixo durante os anos de 2008 e 2009).

GRÁFICO 1

**Reservas internacionais da Bolívia**  
(Em bilhões de US\$)

Fonte: Banco Central da Bolívia (<<http://www.bcb.gob.bo/webdocs/Enero2010/mensual/29.pdf>>).

11. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 2005, o Brasil importou US\$ 989 milhões. Em 2008, o valor chegou a US\$ 2,857 bilhões e, no ano seguinte, caiu para US\$ 1,649 bilhão. O valor acompanhou os grandes movimentos dos preços dos hidrocarbonetos, potencializados pelo maior valor pago pelo Brasil pelo gás boliviano. Nota-se, porém, que as exportações bolivianas ao Brasil em 2009, ainda que abaladas pela crise, foram 65% maiores que em 2005. O superávit comercial para a Bolívia no comércio com o Brasil era de US\$ 404 milhões em 2005, chegou a US\$ 1,722 bilhão em 2008 e diminuiu para US\$ 730 milhões em 2009, o equivalente a mais de 4% do PIB. Mais de 90% das exportações bolivianas para o Brasil, em US\$, são de gás natural.

12. A média diária da exportação de gás tem sido de 24,6 milhões de pés cúbicos para o Brasil e 5,5 milhões de pés cúbicos para a Argentina.

13. A Espanha perdeu dívidas de US\$ 77 milhões e 5,5 milhões.

O investimento externo direto líquido, que caiu de 12% do PIB em 1998 para 3% do PIB negativo em 2005, voltou a ser positivo em 2006 e, desde então, tem se mantido superavitário em cerca de US\$ 300 milhões anuais. Simultaneamente, houve melhora significativa nas classificações das agências de risco.<sup>14</sup> Ainda que as doações (e a ajuda internacional) durante o governo Evo tenham sido menores que haviam sido nos quatro anos anteriores, as remessas oriundas de trabalhadores bolivianos não residentes têm aumentado significativamente. Isto mostra confiança na economia local em um movimento que pode ser entendido como a preparação para ou a concretização de retornos de emigrantes. Se em 2004 e 2005 as remessas de trabalhadores foram, somadas, de US\$ 440 milhões, no biênio 2007-2008 elas alcançaram US\$ 2 bilhões. Pode-se dizer que a Bolívia conseguiu fortalecer seu setor externo ao aumentar e diversificar suas exportações, e ao aproximar os bolivianos que estão vivendo fora de modo a atravessar a crise internacional com estabilidade.

### Dinamismo do mercado interno

A arrecadação não foi reforçada apenas pelas mudanças na tributação dos hidrocarbonetos, mas também pelo crescimento econômico nos quatro anos do primeiro mandato do presidente Evo Morales e pela melhoria do sistema de arrecadação. Depois de muitas décadas, a Bolívia apresentou superávits fiscais nominais seguidos, ainda que tenha havido notável aumento do gasto público. Ou seja, possibilitou-se a criação e o aprimoramento de diversas políticas sociais e de estímulo ao setor produtivo sem que houvesse o comprometimento da rigidez das contas públicas, antecipando ações que ajudaram no combate aos efeitos da crise.

O PIB, que cresceu nos três primeiros anos do governo *masista*<sup>15</sup> à taxa média de 5,2%, fechou o ano de 2009 em 3,5%, a maior taxa da América Latina<sup>16</sup> – a estimativa para 2010 é de 4,5%. A formação bruta de capital fixo aumentou de 13% para 17%, índice ainda baixo, mesmo se a comparação for restrita à América Latina, mas melhor que o dos anos 1990. A inflação foi controlada durante todo o período, apesar de ter fechado 2007 e 2008 em 11%, devido principalmente ao aumento dos preços internacionais dos alimentos no segundo semestre de 2007 e no primeiro de 2008. O movimento foi revertido em 2009, quando os preços internacionais dos alimentos recuaram e a taxa de inflação boliviana foi nula.

O investimento público passou de US\$ 630 milhões em 2005 para US\$ 1,35 bilhão em 2008, e US\$ 1,85 bilhão (próximo a 10% do PIB) em 2009. Cerca de 35% do investimento público em 2009 destinou-se à construção de estradas, e 20% à

14. Em setembro de 2009, a agência Fitch Ratings elevou a classificação da Bolívia de B- para B, e a Moody's elevou a classificação da dívida soberana em moeda estrangeira e em moeda local da Bolívia de B3 para B2, com viés estável.

15. O termo *masista* refere-se ao Movimento ao Socialismo (MAS).

16. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em seu relatório anual de 2009 – divulgado em fevereiro de 2010, com dados fechados sobre os três primeiros trimestres de 2009 e estimativas próprias sobre o quarto trimestre –, os países da América Latina tiveram, em geral, taxa de crescimento inferior a 0,5% em 2009, sendo a média da região -1,8%. Seguem alguns exemplos: Argentina, 0,7%; Bolívia, 3,5%; Brasil, 0,3%; Chile, -1,8%; Colômbia, 0,3%; Equador, 0,4%; México, -6,7%; Peru 0,8% e Venezuela -2,3%.

infraestrutura do setor de hidrocarbonetos. O Banco de Desenvolvimento Produtivo (BDP) foi importante ator durante a crise. Agindo de maneira anticíclica, expandiu o crédito ao emprestar mais de B\$1 bilhão (US\$ 142 milhões, ou US\$ 356 milhões em PPC) a taxas de juros de 6% ao ano. O governo avalia que esta ação teria sido responsável pela geração de 128 mil empregos.

O movimento de combate aos efeitos da crise foi acompanhado de forte presença de empresas públicas, que foram ampliadas, de forma descentralizada, em todos os departamentos (estados) do país. Azucarbol (açúcar) em Tarija; EBA (castanha) em Pando e Beni; Cartonbol (embalagens); Papelbol (papel e celulose); Ecebol (cimento); Lacteobol (laticínios); e a refundação da Comibol (Corporación Minera de Bolívia, que havia sido a maior empresa do país) e da Ende (energia elétrica) representam esta expansão. Houve também uma importante alteração na composição da origem do investimento público. Se em 2005 apenas 37% do financiamento das empresas públicas era de origem doméstica, em 2009 este valor passou para 70%.

Os programas de transferência de renda, que alcançavam 27% da população boliviana em 2009,<sup>17</sup> também ajudaram a formar o conjunto de ações que definiram o crescimento positivo do PIB, a despeito da crise. Os três principais programas sociais merecem destaque:

- 1) Bônus Juancito Pinto – garante a transferência de B\$ 200 (US\$ 29, ou US\$ 70 em PPC) para as crianças que estão matriculadas e frequentam a escola até o sexto ano. Existe desde o primeiro ano do governo Morales. A cobertura, que era de 61% das crianças em 2006, chegou a 95% em 2009.
- 2) Renda Dignidade – expansão do antigo Bonosol (principal programa social do governo Sánchez de Lozada), ocorrida a partir de 2008. Transferência de cerca de B\$ 2.400 (US\$ 340, ou US\$ 850 em PPC) para quem tem mais de 60 anos e recebe outros benefícios previdenciários, e de cerca de B\$ 1.800 (US\$ 255, ou US\$ 635 em PPC) para quem não recebe. A cobertura do Bonosol atingia 75% da população com mais de 60 anos; o Renda Dignidade passou a atingir integralmente os bolivianos idosos.
- 3) Bônus Juana Azurduy<sup>18</sup> – começou a ser concedido no auge da crise, no primeiro semestre de 2009. Destinado a mulheres que não tinham seguro de saúde (privado) com o objetivo de incentivá-las a receber ajuda médica durante e depois da gravidez. As mães recebem B\$ 50 (US\$ 7, ou US\$ 18 em PPC) para irem a quatro consultas pré-natais, B\$ 120 (US\$ 17, ou US\$ 42 em PPC) para o parto, e B\$ 125 (US\$ 18, ou US\$ 45 em PPC) para cada consulta das crianças até 2 anos de idade. De acordo com o orçamento de 2010, parte das reservas internacionais líquidas poderá ser revertida ao programa.

17. O Bônus Juancito Pinto contemplou 1,7 milhão de estudantes; 770 mil idosos receberam a Renda Dignidade; e 340 mil mães grávidas e filhos de até dois anos foram beneficiados pelo Bônus Juana Azurduy.

18. Há outros programas sem impactos econômicos diretos, como o *Si, yo puedo*, que alfabetizou mais de 800 mil pessoas e fez com que a Bolívia se tornasse o terceiro país da América Latina a ser reconhecido como *território livre de analfabetismo*. O programa *Si, yo puedo seguir* fez com que mais de 50 mil alfabetizados concluíssem o quinto ano de escolarização.

## Considerações finais

As medidas executadas desde 2006 formaram um colchão que não apenas amenizou os efeitos da crise internacional como tornou a economia boliviana mais vigorosa para o próximo período. O que garantiu a retomada e a sustentabilidade do crescimento da economia, desde 2006, foi o aumento da captura do excedente petrolífero e o destino destes recursos. O aumento da arrecadação permitiu o estímulo a setores produtivos e a expansão dos programas sociais, que, além de diminuir a pobreza, a desigualdade e suas consequências maléficas,<sup>19</sup> ampliaram o mercado interno.

Durante todo o governo, o país aparentou passar por instabilidades políticas devido à dificuldade de aprovação da Constituinte Plurinacional e aos protestos autonomistas. Os resultados econômicos, contudo, levaram ao entendimento de que a opção por privilegiar o fortalecimento da presença estatal e as reivindicações indígenas foi satisfatória.

Politicamente, a aprovação popular às mudanças implementadas no país foi reconhecida nas urnas pela reeleição de Evo Morales no final de 2009, com 63,4% dos votos dos 5,1 milhões de eleitores inscritos (recordes históricos). A base governista conquistou dois terços das cadeiras da Câmara de Deputados e do Senado e o governo de Tarija, principal departamento produtor de gás natural e, até então, baluarte da oposição. Estão lançadas as bases políticas e econômicas necessárias para o enfrentamento dos grandes desafios do país: diversificar e integrar a produção, agregar valor internamente aos recursos primários e pagar a histórica dívida social com a maioria dos bolivianos. Resta à Bolívia não perder esta oportunidade, como fez por diversas vezes.

## Bibliografia comentada

Todos os dados apresentados no texto estão disponíveis nos *sites* do Instituto Nacional de Estatística (disponível em: <<http://www.ine.gob.bo>>), exceto as comparações de taxas de crescimento, que podem ser vistas em:

CEPAL. **Estadísticas económicas**. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2009. Disponível em: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/38406/LCG2430b\\_2.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/38406/LCG2430b_2.pdf)>.

O valor do PIB em paridade do poder de compra pode ser obtido em:

AGÊNCIA DE INTELIGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (CIA). **The World Factbook – 2009**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html>>.

Há abundância de informações econômicas nos *sites* do Ministério de Economia e Finanças, resumidas na publicação:

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE BOLIVIA. **Zoom econômico**. Disponível em: <<http://www.economiayfinanzas.gob.bo/>>.

19. O coeficiente de Gini caiu de 0,60 em 2005 para 0,56 em 2007 (último dado disponível). Ressalta-se que a mortalidade neonatal caiu de 75/1000 em 2003 para 63/1000 em 2008.

na qual é mais adequado consultar para os dados sobre reservas internacionais e balanço de pagamentos.

Para uma melhor compreensão da história boliviana, o autor clássico a ser lido é:

KLEIN, H. **A concise history of Bolivia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Autores bolivianos que fazem uma ampla análise histórica do país são:

MESA, J.; GISBERT, T.; MESA, G.; CARLOS, D. **Historia de Bolivia**. Editorial Gisbert Y Cia S.A, La Paz, 2008.

O conceito de economia de enclave é discutido em:

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Desenvolvimento e dependência na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

Uma discussão sobre a Guerra da Água e a do Gás pode ser encontrada respectivamente em:

OLIVEIRA, O. **Cochabamba: water war in Bolivia**. Cambridge, Massachusetts: South end Press, 2004.

HAGE, J. A. A. **Bolívia, Brasil e a guerra do gás**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

Nesse último, estão presentes também informações sobre como o país se relacionou com o Brasil naquele momento de transição.

Para informações sobre o governo Evo Morales e as questões atuais, ler:

CRABTREE, J.; MOLINA, G. G.; WHITEHEAD, L. (Ed.). **Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente**. La Paz: PNUD Bolivia e Plural editores, 2009.

Para uma abordagem do mesmo tema sob ótica dos movimentos sociais, consulte:

MOLDIZ, H. **Bolivia en los tiempos de Evo: claves para entender el proceso boliviano**. Querétaro, México: Ocean Sur, 2008.

O artigo de:

WEISBROT, M.; RAY, R.; JOHNSTON, J. **Bolivia: the economy during the Morales administration**. Washington: CEPR, 2009. Disponível em: <<http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf>>.

traz uma análise da economia boliviana desde 2006.

Por fim, para uma discussão teórica sobre o Estado Plurinacional e seu processo de construção, indica-se:

CHOQUEHUANCA, A. T. **Estado plurinacional: reto del siglo XXI**. La Paz: IIR e Plural editores, 2006.

# INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E POTÊNCIAS REGIONAIS: A ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI (SCO) E A COMUNIDADE ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (ECOWAS)

Rodrigo Fracalossi de Moraes\*

## Introdução

Em 2008, foi criada, na América do Sul, uma organização interestatal de caráter inédito no subcontinente: o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Pela primeira vez, os países sul-americanos formaram, de maneira autônoma, um espaço destinado ao debate e à resolução conjunta dos problemas de defesa e segurança que afetam a região, tornando claro, desde o início, que os Estados Unidos não poderiam participar do mecanismo.<sup>1</sup>

Longe de ser um fenômeno apenas sul-americano, instituições regionais voltadas para a defesa e a segurança têm surgido ou se renovado, nas últimas duas décadas, em várias regiões do mundo. Duas das mais importantes serão analisadas neste texto, ambas situadas fora do eixo Europa Ocidental–Estados Unidos e lideradas por potências regionais: a Organização para a Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO), liderada por Rússia e China, e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Economic Community of West African States – ECOWAS), liderada pela Nigéria. Inicialmente, será feita uma análise acerca da importância da dimensão regional na segurança internacional e, posteriormente, serão analisadas as duas instituições regionais supracitadas.

## 1 A dimensão regional da segurança internacional

A segurança internacional pode ser analisada, enquanto objeto de estudo, a partir de diferentes níveis de agregação. O nível mais amplo é o *global*, abrangendo todo o sistema internacional; abaixo está o *regional*, que enfatiza as relações interestatais no âmbito de uma mesma região; em seguida o *nacional*, no qual a segurança individual dos Estados possui um

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Somente países latino-americanos e caribenhos podem fazer parte do CDS e, ainda assim, apenas na condição de Estados-associados, conforme prevê o Art. 17 do Estatuto do CDS, combinado com o Art. 19 do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

papel primordial; por fim, há o nível *interno*, cujo foco está nas relações entre a segurança doméstica e a segurança internacional. Mesmo reconhecendo que cada um dos níveis possui sua própria importância, qual deles é o mais adequado para a compreensão das principais dinâmicas da segurança internacional?

Autores ligados à *Escola de Copenhagen* consideram o nível regional o mais adequado. Barry Buzan e Ole Wæver (2003) criticam o fato de que, em geral, as análises de segurança são dominadas por dois níveis: o nacional e o global, ambos problemáticos. O problema do nível nacional está em que:

A segurança nacional – por exemplo, a segurança da França – não é, em si mesma, um nível de análise que possua sentido. Como as dinâmicas de segurança são inerentemente relacionais, a segurança de nenhuma nação é autossuficiente. Os estudos de “segurança nacional”, contudo, muitas vezes colocam de forma implícita o seu próprio Estado no centro de um “contexto” *ad hoc*, sem um entendimento do contexto sistêmico ou subsistêmico por si próprio (BUZAN e WÆVER, 2003, p. 43, tradução livre).

O nível global, por sua vez, é problemático, pois o mundo “[...] não é fortemente integrado em termos securitários e, com exceção dos casos particulares das superpotências e das grandes potências [...], pouca coisa pode ser dita neste nível de generalidade que reflita as reais preocupações da maior parte dos países.” (*ibidem*, p. 43, tradução livre).

Assim, para a maior parte das nações, as preocupações securitárias primordiais são aquelas relacionadas aos países vizinhos. É no nível regional “[...] onde os extremos da segurança nacional e global interagem e onde a maior parte das ações ocorre.” (*ibidem*, p. 43, tradução livre). Dessa forma, a segurança tem, antes de tudo, uma relação com a proximidade geográfica, fundamentando-se, para usar um termo desses autores, na “territorialidade” (*ibidem*, p. 29).

Mesmo em uma confrontação de importância global, como a Guerra Fria, a segurança foi, acima de tudo, um problema regional. De fato, tanto os Estados Unidos como a União Soviética tiveram entre suas principais estratégias de poder, durante o período, as intervenções em conflitos regionais ou nacionais, com o objetivo de evitar que certos países se aliassem ao adversário. Contudo, na maior parte das intervenções, os conflitos eram preexistentes. Assim ocorreu, por exemplo, no conflito entre Índia e Paquistão: durante a Guerra Fria, a Índia se aliou à União Soviética, enquanto o Paquistão se aliou à China e aos Estados Unidos. A Guerra Fria, dessa forma, produziu efeitos sobre um conflito regional, mas o conflito, em si, não foi um subproduto da luta pelo poder entre as duas superpotências, tanto que, após o seu término, o conflito Índia / Paquistão se manteve, inclusive com o posterior desenvolvimento de armamentos nucleares por parte de ambas as nações.

Com o colapso da União Soviética, houve, durante a década seguinte, uma diminuição dos incentivos e da determinação dos Estados Unidos e de outros grandes poderes para a intervenção fora de suas regiões, o que contribuiu para a expansão da autonomia regional nas questões de defesa e segurança. Buzan e Wæver (2003, p. 3, tradução livre) ressaltam: “Sem a rivalidade entre as superpotências, que se intrometiam de forma obsessiva em todas

as regiões, as potências locais tiveram maior espaço de manobra”. Com os atentados de 11 de setembro de 2001, entretanto, houve uma retomada das intervenções militares externas, notadamente no Afeganistão (a partir de 2001) e no Iraque (a partir de 2003), ambas lideradas pelos Estados Unidos e apoiadas, sobretudo, por países europeus. Ainda assim, embora a Doutrina Bush tenha introduzido, como estratégia central, a guerra global contra o terror e os ataques preventivos onde estes se fizessem necessários,<sup>2</sup> deve-se ressaltar que as políticas de segurança dos Estados Unidos e de seus principais aliados, na prática, foram menos globais do que a retórica nelas contidas, tendo se concentrado, sobretudo, no Oriente Médio e na Ásia Central. A continuidade na redução do número de tropas norte-americanas estacionadas na Europa e no Leste Asiático, durante os anos 2000, e o seu reposicionamento em direção ao Oriente Médio e à Ásia Central, demonstram a persistência da menor propensão à intervenção e presença globais e a ênfase nestas regiões.<sup>3</sup>

Neste novo contexto do pós-Guerra Fria, se fortaleceram ou foram criadas novas instituições regionais de defesa e segurança que, em alguns casos, têm sido lideradas por potências regionais, as quais ocuparam vácuos de poder produzidos pelo fim da confrontação bipolar. Estas potências têm buscado a regionalização como um instrumento para a resolução dos problemas de segurança de suas regiões e/ou para contrabalançarem, ao menos em parte, a supremacia militar dos Estados Unidos. Focalizam-se, nas seções seguintes, as instituições que são objeto de análise neste texto e o papel que nelas têm desempenhado as potências regionais.

## 2 As relações sino-russas a partir dos anos 1990 e o papel da SCO na Ásia Central

A China tem buscado ampliar cada vez mais a sua influência sobre os países vizinhos. Ao contrário do que ocorria durante a Guerra Fria, contudo, tem havido, nas últimas duas décadas, uma reformulação da imagem que alguns daqueles países possuem a respeito da China e esta passa a ser vista como uma potência capaz de liderar a sua região (SHAMBAUGH, 2004/2005, p. 64-65).<sup>4</sup>

Na área da segurança, ela tem construído a confiança com os vizinhos de quatro maneiras: *i*) realização de encontros bilaterais; *ii*) relações especificamente militares, envolvendo intercâmbios e exercícios militares combinados (em 2002 e 2003, por exemplo, foram realizados exercícios militares com Índia, Paquistão, Cazaquistão e Quirguistão, os

2. Ver a Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos de 2002 (United States of America, 2002).

3. Desde 1990, a redução no número de militares dos Estados Unidos estacionados em algumas regiões, sobretudo na Europa, tem sido bastante grande. Em 1990, havia na Europa 309.827 soldados norte-americanos. Em 2000, o total havia sido reduzido para 117.089 e, em 2008, o total era de 81.582 (redução de mais de 73% em relação a 1990). No Japão, os números foram de, respectivamente, 46.593, 40.025 e 34.039 (redução de cerca de 27% entre 1990 e 2008). Na Coreia do Sul, os números foram de 41.344, 36.171 e 24.655 (redução de cerca de 40% entre 1990 e 2008). Em 2008, 14.300 militares antes estacionados na Europa encontravam-se destacados para as guerras no Afeganistão e no Iraque, juntamente com 2.850 que anteriormente estavam no Japão e 100 que estavam na Coreia do Sul (Department of Defense, 1990, 2000, 2008).

4. Sobre a ascensão da China, ver Cunha e Acioly (2009).

primeiros exercícios realizados com outros países em 53 anos); *iii*) participação no Fórum Regional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ARF); e *iv*) maior transparência por meio da publicação de Livros Brancos (*ibidem*, p. 86-89).

A melhoria das relações com vários países do Sudeste Asiático deve ser destacada. A China normalizou suas relações com o Laos (1989), restabeleceu relações diplomáticas com a Indonésia (1990) e as estabeleceu com Cingapura (1990) e Brunei (1991). No caso do Vietnã, com a retirada completa das tropas vietnamitas do Camboja (1989) e com o fim da União Soviética, as relações entre os dois países foram normalizadas (1991). Houve, ainda, melhoria das relações com a Malásia (LIOW, 2009, *passim*) e, nos anos 2000, com as Filipinas (MORADA, 2009, *passim*). Além de ações bilaterais, a China passou a ampliar suas relações com os países da região através da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), por meio da qual coopera nas áreas econômica, político-securitária e sociocultural (Asean, 2009). Fora do Sudeste Asiático, a China estabeleceu relações com a Coreia do Sul (1992) e se aproximou de Índia, Rússia e dos cinco novos países da Ásia Central: Cazaquistão, Tadjiquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Turcomenistão.

Na expansão da influência chinesa sobre a Ásia Central deve-se destacar a reaproximação entre China e Rússia. Em 1991, os dois países assinaram o Acordo de Fronteiras Sino-Russo, pondo fim à maior parte de suas disputas territoriais, as quais estiveram entre as causas do rompimento sino-soviético (1960). Em 2001, assinaram o Tratado de Boa-Vizinhança e Cooperação Amistosa, no qual foi prevista a formação de uma aliança estratégica, a durar por pelo menos 20 anos, em várias áreas, inclusive no campo da segurança mútua, como se depreende do Art. 9º: “Quando emergir uma situação na qual uma das partes contratantes julgar que a paz esteja sendo ameaçada e enfraquecida ou na qual os seus interesses securitários estejam envolvidos ou, ainda, quando esteja enfrentando uma ameaça de agressão, as partes contratantes irão, imediatamente, estabelecer contatos e consultas de forma a eliminar tais ameaças.” (CHINA e RUSSIA, 2001, tradução livre). Em 2004, por fim, a Rússia aceitou ceder territórios que há muito tempo eram reivindicados pelos chineses: as ilhas Tarabarov e Bolshoy e cerca de metade da ilha Bolshoy Ussuriysky, situadas na Sibéria Oriental e definitivamente incorporadas pela China em 2008 (RIA NOVOSTI, 2008). Findaram-se, assim, as disputas territoriais entre os dois países.

Foi no contexto da reaproximação sino-russa que a China liderou, em 1996, a formação de um espaço regional conhecido como “os Cinco de Xangai”, cujos membros fundadores foram China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Quirguistão (SHAMBAUG, 2005, p. 31). Aquele espaço foi transformado, em 2001, após o ingresso do Uzbequistão, em uma instituição permanente: a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO), com foco sobre as questões regionais de segurança (BAYLES *et. al.*, 2007, p. 5).<sup>5</sup> Ademais de questões geopolíticas “profundas”, analisadas a seguir, a SCO tem como objetivo o combate

5. A Mongólia é observadora da SCO desde 2004. Em 2005, Índia, Irã e Paquistão também se tornaram observadores.

a problemas transnacionais de segurança, tais como o terrorismo, o tráfico de drogas e o fundamentalismo, assim como a questão do separatismo (BUZAN e WÆVER, 2003, p. 431) nas províncias chinesas do Tibete e Xinjiang.<sup>6</sup>

Embora tenha um baixo grau de profundidade institucional se comparada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) ou ao antigo Pacto de Varsóvia, integram a organização duas potências nucleares e países com vastas áreas territoriais e/ou grandes populações (China, Rússia, Cazaquistão). A Ásia Central, como a área foco da SCO, possui grande importância geopolítica para Rússia e China, em função da presença tanto de imensas reservas de petróleo e gás natural<sup>7</sup> como de oleodutos e gasodutos, tanto os existentes quanto os planejados. O mapa a seguir contém os integrantes da organização:

MAPA 1

**Estados-membros e Estados-observadores da SCO**

Fonte: BAYLES *et. al.*, 2007, p. vi.

6. Ver Cepik (2009), que analisou estes objetivos securitários da SCO e fez uma comparação entre a SCO, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e o CDS.

7. As reservas de petróleo são de 39,8 bilhões de barris no Cazaquistão e de 0,6 bilhão no Uzbequistão e no Turcomenistão. Como comparação, as reservas da Rússia são de 79,0 bilhões de barris e as da China são de 15,5 bilhões. Quanto ao gás natural, as reservas são de 7,9 trilhões de metros cúbicos no Turcomenistão, de 1,8 trilhão no Cazaquistão e 1,6 trilhão no Uzbequistão. As reservas da Rússia são de 43,3 trilhões (23,4% do total mundial) (British Petroleum, 2009, *passim*).

Do ponto de vista da China, ao estabelecer relações amistosas com a Rússia, o país passou a ser capaz de ampliar sua influência sobre a Ásia Central sem entrar em choque com a estratégia russa para a região. Com o fim da União Soviética, a China passou a ter, além da Rússia, cinco novos países vizinhos, sendo três fronteiriços (Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguistão) e dois não fronteiriços (Uzbequistão e Turcomenistão), os quais passaram a ser objetos potenciais da expansão da influência chinesa:

A China enxerga a Ásia Central como o "exterior próximo" [*"near abroad"*], uma retaguarda estratégica. À medida que sua musculatura econômica cresce, o mesmo ocorrerá com seu apetite geopolítico. Tropas chinesas participarão de manobras na Ásia Central e farão parte da força de ação rápida da SCO distribuída na Ásia Central, incorporando, assim, conhecimento local e construindo relações com as forças militares e as elites políticas locais (COHEN, 2005, p. 4, tradução livre).<sup>8</sup>

O interesse da Rússia, por sua vez, está na constatação de sua incapacidade de manter, sozinha, um ambiente de estabilidade na Ásia Central, reconhecendo que a China possui um importante papel a desempenhar na região. Ao mesmo tempo, a SCO é útil para a Rússia como um instrumento para o monitoramento das atividades chinesas na Ásia Central (ORESMAN, 2004, p. 405) e para limitar a presença norte-americana na região. Com a Guerra do Afeganistão, os Estados Unidos expandiram sua presença militar na Ásia Central, criando bases no Uzbequistão (a qual já foi desativada) e no Quirguistão e adquirindo direitos de voo militar sobre os quatro integrantes da SCO na Ásia Central (BAYLES *et al.*, 2007, p. 11).

Em síntese, a SCO, reflexo da reaproximação sino-russa, possui objetivos tanto regionais quanto globais. Regionalmente, se destina ao combate a problemas transnacionais de segurança e é uma solução institucional capaz de propiciar a conciliação das perspectivas geopolíticas da Rússia e da China. Ambas as potências consideram a Ásia Central parte de seu *near abroad*, havendo, dessa forma, uma sobreposição territorial de suas esferas de influência. Globalmente, a organização tem por objetivo contribuir à construção de uma ordem multipolar, ocupando política e economicamente o espaço da Ásia Central, em detrimento dos planos de aumento da presença norte-americana na região.

### 3 A África Ocidental e o papel securitário da Nigéria

No caso da África Subsaariana (doravante África), os anos do pós-Guerra Fria foram de intensas guerras em algumas regiões, sobretudo na Libéria (1989-1996 e 1999-2003), Serra Leoa (1991-2002), Somália (desde 1991), Darfur (2003-2009) e na "região dos grandes lagos africanos"

8. O conceito de "*near abroad*" ou "exterior próximo" descreve a perspectiva geopolítica russa em relação às ex-repúblicas soviéticas, tendo em vista esta região ser considerada sua esfera de influência. A noção surgiu como uma prioridade da política externa russa em 1992 e tornou-se política oficial a partir de 1993 (Buzan e Wæver, 2003, p. 404-405). No caso da Ásia Central, segundo Cohen (supracitado), ela é o "*near abroad*" também da China.

(1990-1997 e 1998-2003). Estes conflitos, assim como a maior parte dos demais ocorridos no continente, relacionam-se com o fato de que os Estados africanos são, em muitos casos, fracos e sem poder efetivo sobre o seu próprio território. Além do Estado, há, em vários países, poderosos grupos armados que mantêm ações hostis entre si ou contra o governo, sem que o poder central consiga dominá-los, a não ser com apoio militar internacional. Estes Estados compartilham o poder de coerção (em alguns casos intencionalmente) com outros grupos internos, não sendo, portanto, os detentores do monopólio da violência na área sobre a qual deveriam ser o poder dominante. Como resultado, ocorreram poucos conflitos interestatais no continente (os Estados são fracos para projetarem poder além de suas fronteiras), mas diversos conflitos internos que produziram um efeito *spillover* (transbordamento), levando os conflitos aos países vizinhos, por meio, sobretudo, dos fluxos de refugiados e dos apoios governamentais a movimentos insurgentes em outros países.

Uma das potências regionais do continente, a Nigéria, passou, a partir dos anos 1990, a desempenhar um papel de maior relevância na área de defesa e segurança em sua região: a África Ocidental. Neste caso, há uma instituição regional, fundada em 1975, e composta, atualmente, por quinze países: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS).<sup>9</sup> O mapa a seguir destaca os integrantes da organização:

MAPA 2

## Estados-membros da ECOWAS



9. Os países fundadores da Ecowas foram: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Cabo Verde entrou para a organização em 1976 e a Mauritânia a deixou em 2000. Atualmente, dois países estão suspensos da organização: a Guiné desde 2008, em função do golpe de estado ocorrido no país e o Níger desde 2009, também em função de um golpe de estado.

A partir de 1978, a organização passou a tratar de questões regionais de defesa e segurança, fruto da percepção de que a integração econômica só ocorreria se houvesse paz e segurança na região (ADEBAJO, 2002a, p. 25 e 32). Nos anos 1990, o tema se aprofundou no âmbito da instituição, tendo sido criada uma força de paz multilateral em 1990, sob liderança nigeriana, destinada a intervir na Primeira Guerra Civil Liberiana (1989-96): o Grupo de Monitoramento da ECOWAS (ECOWAS Monitoring Group – ECOMOG).<sup>10</sup> Embora a intervenção não tenha sido previamente autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, ela foi legalizada posteriormente por meio da Resolução nº 788, de novembro de 1992 e, em um segundo momento, mediante a Resolução nº 866, de setembro de 1993, firmou-se uma cooperação entre a ECOWAS e a ONU, surgindo a Missão de Observadores das Nações Unidas na Libéria (Unomil). De fato, a intervenção da ECOWAS na Libéria foi tratada como um complemento à atuação da Organização das Nações Unidas – ONU (UNITED NATIONS, ECOWAS e CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION, 2006, p. 23-24), tendo como base o Art. 53 da Carta das Nações Unidas, no qual se prevê a possibilidade de cooperação da ONU com organizações regionais de segurança.

Ademais da intervenção inicial na Libéria, a ECOWAS interveio, sempre sob liderança nigeriana: na Guerra Civil de Serra Leoa (1991-2002), entre 1998 e 2000, sendo posteriormente substituída pela Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (Unamsil); na Guerra Civil de Guiné-Bissau (1997-99), em 1999; novamente na Libéria, em 2003, em razão da Segunda Guerra Civil Liberiana (1999-2003), liderando a Missão da ECOWAS na Libéria (Ecomil) que, posteriormente, foi substituída pela Missão das Nações Unidas na Libéria (Unmil); e, por fim, na Guerra Civil da Costa do Marfim (2002-07), no período 2003-04, até ser substituída pela Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (Onuci).

Dadas essas características, trata-se, portanto, de uma organização com objetivos de maior alcance que a SCO, mas que, ao mesmo tempo, possui metas apenas regionais. Há, desde 1981, um acordo de defesa coletiva entre os Estados-membros e, desde 1990, uma força militar regional. O Protocolo de Segurança de 1999 previu, ainda, a formação de um componente militar em *standby*, tal como existe na OTAN, o qual deverá integrar-se, ainda em 2010, à African Standby Force, uma força de paz africana em processo de criação. A Nigéria, com 65% do PIB (WORLD BANK, 2009) e 52% da população (UNITED NATIONS, 2009) do bloco, tem desempenhado um papel essencial na organização. O país foi o líder de todas as intervenções militares nos países vizinhos, contribuindo com pelo menos 80% das tropas (ADEBAJO, 2005, p. 2) e, apesar dos equívocos cometidos, pelos quais chegou a ser chamada de “um touro em uma loja de louças” (ADEBAJO, 2002b), a sua atuação foi decisiva no impedimento de que a capital da Libéria, Monróvia, fosse tomada pelos rebeldes em 1992, o mesmo ocorrendo em relação à capital de Serra Leoa, Freetown,

10. Os países francófonos, com exceção da Guiné, se opuseram à intervenção militar na Libéria (Khobe, 2000). De fato, um ponto de tensão no interior da organização é a oposição entre países francófonos, liderados pela Costa do Marfim e países anglófonos, liderados pela Nigéria.

em 1999 (*ibidem*). As intervenções também reduziram a dimensão do transbordamento regional dos conflitos internos, propensas a ocorrer em razão dos fluxos de refugiados e de apoios governamentais a movimentos insurgentes em países vizinhos.

## Conclusão

Com o fim da Guerra Fria, houve uma expansão da autonomia regional para as questões de defesa e segurança. Neste novo contexto, as potências regionais passaram a desempenhar um papel mais proeminente neste tema, liderando, em alguns casos, a formação ou o aprofundamento de mecanismos regionais relacionados às questões securitárias.

Fora do eixo Europa Ocidental/Estados Unidos, o surgimento da SCO e o aprofundamento das questões securitárias na ECOWAS foram iniciativas deste tipo. A SCO possui uma perspectiva tanto regional quanto global. Regionalmente, ela é um instrumento tanto para a resolução de problemas de segurança que afetam os seus integrantes quanto para a conciliação dos interesses da China e da Rússia em relação à Ásia Central. Globalmente, ela é uma contribuição à construção de uma ordem multipolar, buscando limitar a presença norte-americana na Ásia Central. A ECOWAS, por sua vez, possui uma perspectiva regional, com a Nigéria buscando assumir definitivamente o papel de potência regional, contribuindo, assim, para a estabilização da região, marcada por diversas guerras civis que, em alguns casos, transbordaram para outros países.

A América do Sul, com a formação do CDS, passou a ser mais uma região a dispor de um mecanismo próprio voltado para os temas de segurança. Esta iniciativa, contudo, deve ser colocada em perspectiva com relação às experiências de outras regiões. Como consta do Art. 5º de seu Estatuto, o CDS não é uma aliança militar, a exemplo do que ocorre no caso da OTAN e, em menor grau, da ECOWAS, e também não prevê a ocorrência de operações militares reais que, ademais da OTAN e da ECOWAS, já ocorreram no âmbito de outras organizações, como a União Europeia e a União Africana.

## Referências

ADEBAJO, A. **Building peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau**. Boulder: Lynne Rienner, 2002a. Disponível (parcialmente) em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **The ECOWAS Security Mechanism: toward a Pax West Africana**. In: 10ª CODESRIA GENERAL ASSEMBLY MEETING. Kampala, Uganda, Dec. 2002b. Disponível em: <[http://www.codesria.org/Archives/ga10/papers\\_ga10\\_12/Ecowas\\_Adebajo.htm](http://www.codesria.org/Archives/ga10/papers_ga10_12/Ecowas_Adebajo.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **ECOMOG: problems, progress, and prospects**. In: AFRICAN CENTRE FOR DEVELOPMENT AND STRATEGIC STUDIES. **Africa Conflict, Peace and Governance Monitor 2005: an annual publication on the state of governance in Africa**. Ibadan, Nigeria: Dokun Publishing House, 2005. Disponível em: <[ipea](http://www.ccr.org.za/images/pdfs/eco-</a></p></div><div data-bbox=)

[mog\\_adebajo\\_december2004.pdf](#)>. Acesso em: 29 jan. 2010.

ASEAN. **ASEAN-China dialogue relations**. Jakarta, Indonesia, Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/5874.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

BAYLES, A. J. K.; DUNAY, P.; GUANG, P.; TROITSKIY, M. The Shanghai Cooperation Organization. **SIPRI Policy Paper**, Stockholm, n. 17, May, 2007. Disponível em: <[http://www.a-ipi.net/IMG/pdf/SIPRI-Shanghai\\_Coop\\_Org.pdf](http://www.a-ipi.net/IMG/pdf/SIPRI-Shanghai_Coop_Org.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

BRITISH PETROLEUM. **BP Statistical Review of World Energy**. London: BP p.l.c., 2009. Disponível em: <[http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2008/STAGING/local\\_assets/2009\\_downloads/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2009.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2009_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2009.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: University Press, 2003.

CEPIK, M. A. C. Regional Security and Integration in South America: what UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization. *In*: KANET, R. E. (Ed.). **The United States and Europe in a changing world**. Dordrecht, Netherlands: Republic of Letters, 2009.

CHINA; RUSSIA. **Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation**. 2001. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15771.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

COHEN, A. Competition over Eurasia: are the U.S. and Russia on a collision course? **Heritage Lectures**, n. 901, oct. 2005. Disponível em: <[http://www.heritage.org/research/russiaandeurasia/upload/84321\\_1.pdf](http://www.heritage.org/research/russiaandeurasia/upload/84321_1.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

CUNHA, A. M.; ACIOLY, L. China: ascensão à condição de potência global - características e implicações. *In*: CARDOSO JR., J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajatórias recentes de desenvolvimento: experiências internacionais selecionadas**, livro 2. Brasília: IPEA, 2009. Cap. 9, p. 343-396.

DEPARTMENT OF DEFENSE. UNITED STATES OF AMERICA. **Active duty military personnel strengths by regional area and by country**: September 30, 1990. Washington: 1990. Disponível em: <<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history/Hst0990.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Active duty military personnel strengths by regional area and by country**: December 31, 2000. Washington: 2000. Disponível em: <<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/M05/hst1200.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Active duty military personnel strengths by regional area and by country**: December 31, 2008. Washington: 2008. Disponível em: <<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history/hst0812.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

KHOBE, M. M. The evolution and conduct of ECOMOG Operations in West Africa. *In*: MALAN, M. (Ed.). **Boundaries of peace support operations: the African dimension**. (Monograph n. 44). Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies (ISS), 2000. Disponível em: <<http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No44/Contents.html>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

LIOW, J. C. Malaysia's Post-Cold War China Policy: a reassessment. *In*: TSUNEKAWA, J. (Ed.). **The rise of China: responses from Southeast Asia and Japan**. Tokyo: The National Institute

for Defense Studies (Ministry of Defense), 2009. p. 47-79. Disponível em: <[http://www.nids.go.jp/english/dissemination/joint\\_research/series4/pdf/4-2.pdf](http://www.nids.go.jp/english/dissemination/joint_research/series4/pdf/4-2.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

MORADA, N. M. The rise of China and regional responses: a Philippine perspective. In: TSUNEKAWA, J. (Ed.). **The rise of China: responses from Southeast Asia and Japan**. Tokyo: The National Institute for Defense Studies (Ministry of Defense), 2009. p. 111-137. Disponível em: <[http://www.nids.go.jp/english/dissemination/joint\\_research/series4/pdf/4-4.pdf](http://www.nids.go.jp/english/dissemination/joint_research/series4/pdf/4-4.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

ORESMAAN, M. Beyond the battle of Talas: China's re-emergence in Central Asia. In: BURGHART, D. L.; SABONIS-HELFF, T. (Ed.). **In the tracks of Tamerlane: Central Asia's path to the 21st Century**. Washington: National Defense University Press, 2004. p. 401-424. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/ctnsp/tamerlane/Tamerlane-Chapter19.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

RIANOVOSTI. Handover of Russian Islands to China Seen as Effective Diplomacy. **RIA Novosti**, Moscow, 14 Oct. 2008. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20081014/117720719.html>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

SHAMBAUG, D. China Engages Asia: reshaping the regional order. **International Security**, vol. 29, n. 3, winter 2004/05, p. 64-99.

\_\_\_\_\_. China's New Diplomacy in Asia. **Foreign Service Journal**, May 2005, p. 30-38. Disponível em: <<http://www.afsa.org/fsj/may05/shambaugh.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

UNITED NATIONS. **Social indicators: indicators on population - 2009**. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/population.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2010.

\_\_\_\_\_; ECOWAS; CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION. **West Africa's Evolving Security Architecture: looking back to the future**. Accra, Ghana: Oct. 2006. Disponível em: <[http://www.ccr.uct.ac.za/fileadmin/template/ccr/pdf/Vol\\_17-WA\\_Report.pdf](http://www.ccr.uct.ac.za/fileadmin/template/ccr/pdf/Vol_17-WA_Report.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington, Set. 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

WORLD BANK. **Gross domestic product 2008 - PPP**. Washington: 2009. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\\_PPP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2010.



# CHINA: NOTAS SOBRE A MIGRAÇÃO, AS TRANSFORMAÇÕES NA PRODUÇÃO E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão\*

No último dia 5 de março, o primeiro ministro da China, Wen Jiabao, anunciou que medidas serão tomadas a fim de alterar o sistema de controle da migração interna, mais conhecido como *hukou*. Criado no final dos anos 1950, o *hukou* surgiu para evitar o êxodo rural, obrigando a população do campo a solicitar uma autorização formal do governo central para abandonar a área rural e se dirigir às cidades. No entanto, desde o início dos anos 1980, quando o processo de industrialização do país avançou rapidamente, este sistema começou a ser flexibilizado para atender à demanda crescente de mão de obra para a execução dos projetos industriais.<sup>1</sup>

A partir dessa mudança, de forma gradual, os camponeses foram deixando de realizar atividades agrícolas para trabalharem nas indústrias, instaladas tanto nas cidades como nas próprias zonas rurais. No entanto, as condições de trabalho e o acesso a serviços sociais dos migrantes do campo, por causa da diferenciação imposta pelo *hukou*, sempre foram precárias e muito piores que da população urbana. Recentemente, o aumento da disparidade destas condições, que foi parcialmente responsável pelo crescimento da desigualdade social, inaugurou uma série de questionamentos em torno do sistema de regulação da migração. Porém, ainda que a discussão da migração tenha como foco os aspectos sociais envolvidos, o ritmo de minoração das restrições do *hukou* esteve ligado ao curso das reformas econômicas chinesas, iniciadas em 1978.

O caminho dessas reformas começou no campo, onde ocorreu a expansão das empresas industriais coletivas, denominadas *Township and Village Enterprises* (TVEs). As TVEs foram ampliadas com o intuito de dinamizar a economia rural, acelerando o aumento da renda e da produção, e absorvendo a mão de obra que foi sendo liberada das atividades de plantação e cultivo, em função das transformações praticadas no regime de produção agrícola.

Essas transformações buscaram eliminar, de maneira lenta, mas progressiva, as antigas comunas agrícolas – cujos excedentes gerados eram quase todos destinados ao Estado –, permitindo às famílias camponesas realizar a produção. Este processo ocorreu mediante a criação dos contratos de responsabilidade, que, num prazo específico de tempo,<sup>2</sup> emprestavam a terra às famílias do campo autorizando a sua livre exploração, ainda que submetida a algumas

---

\* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Em meados dos anos 1980, as reformas no *hukou* começaram a ser aprofundadas. No entanto, apenas na década seguinte o sistema foi significativamente relaxado, permitindo a eliminação das diferentes categorias de controles de migração em algumas províncias. Em 2005, novos avanços ocorreram, especialmente com a autorização para que um número pequeno de províncias pudesse abolir por completo os controles migratórios. Para uma análise, ver Herd, Koen e Reutersward (2010, p.10).

2. Inicialmente os contratos foram firmados pelo período de um ano ou de uma safra – a depender do produto cultivado – e, terminada esta fase, passaram para três anos. Depois deste interregno, os prazos dos contratos foram bastante ampliados, chegando a 15 ou 20 anos e, a partir de 1993, para 30 ou até 50 anos, no caso das regiões menos férteis (NAUGHTON, 2007).

metas físicas de produção. Todavia, “a grande novidade introduzida [por esses contratos] foi a liberdade concedida ao camponês de vender livremente no mercado o produto que restava após separar o necessário à sua subsistência e a parcela devida ao Estado” (OLIVEIRA, 2005, p. 6). Adicionalmente, o governo incentivou a expansão de novas atividades agrícolas – antes concentradas em grãos – mais intensivas no fator terra do que no fator trabalho, em especial frutas e cana-de-açúcar (NAUGHTON, 2007).

Além das mudanças no regime de produção, também se observaram transformações no sistema de preços agrícolas. No período anterior às reformas, quase 100% dos preços eram determinados pelo Estado. Entretanto, à medida que as reformas foram sendo realizadas, os preços de vários bens foram autorizados a serem negociados pelo mercado. Juntamente a esta mudança, o governo chinês realizou um aumento substancial dos preços regulados pelo próprio Estado, que alcançou até 40% no caso de alguns produtos.

A partir dessas inovações, ao mesmo tempo em que ocorreu expansão da produtividade e da renda do campo, observou-se aumento do excedente da força de trabalho. Com vistas a aproveitar este dinamismo do setor agrícola e o aumento da oferta de trabalho, o governo autorizou a disseminação das TVEs, que também viram sua produção se expandir de forma célere. Inicialmente estas empresas produziam alimentos processados e bens pouco elaborados, como têxteis, mas em virtude de incentivos fiscais e financeiros do governo e da permissão para se associar com empresas transnacionais (formando *joint-ventures*), entre outras razões, gradualmente foram se direcionando para atividades mais complexas e intensivas em tecnologia (MASIERO, 2006). Além disso, a exemplo dos contratos de responsabilidade no campo, foi dada a liberdade para as TVEs venderem parte da produção no mercado.

Posteriormente a essas modificações no regime de produção do campo, a China realizou transformações nas indústrias urbanas. A estratégia para este setor foi impulsionar a conglomeração das principais empresas estatais, líderes em tecnologia nos setores considerados chaves pelo governo chinês (relacionados à segurança nacional e à microeletrônica, especialmente), a fim de capacitá-las para competir nos mercados mais dinâmicos do mundo. Por isso, foram aproximados os centros de pesquisa do país das grandes estatais que acabaram sendo formadas, de modo a acelerar a disseminação do progresso tecnológico (NOLAN e WANG, 1999).

Essa trajetória das reformas, que rapidamente permitiu a expansão da renda e da produtividade também na indústria urbana, motivou a criação de diversas instituições de pesquisa, bem como a expansão das plantas produtivas das estatais. Com efeito, parte da mão de obra liberada das atividades agrícolas acabou sendo acomodada nas novas companhias e setores de pesquisa, à medida que estas também foram crescendo economicamente e se expandindo fisicamente.

Assim, se as reformas na estrutura de produção chinesa, por um lado, apoiaram o rápido crescimento do produto interno bruto (PIB) do país,<sup>3</sup> por outro, trouxeram importantes

3. Entre 1978 e 2008, o produto chinês se multiplicou por mais de 15 vezes em termos reais (a preços de 1995), crescendo a uma taxa média de quase 10% ao ano, inédita no mundo nos tempos modernos, considerado o período relativamente longo ao qual se refere. Desde 1991, por exemplo, a menor taxa de crescimento alcançada pela China num ano foi de 7,6% em 1999, e a mais alta, de 14,2%, em 1992 – grande parte do período experimentou taxas que variaram entre 9% e 11%.

impactos para o mercado de trabalho, pois tanto o fluxo de migração da mão de obra como o nível de renda e a composição setorial da força de trabalho foram modificados. Na próxima seção, algumas questões referentes a estas modificações serão analisadas.

## Efeitos no mercado de trabalho

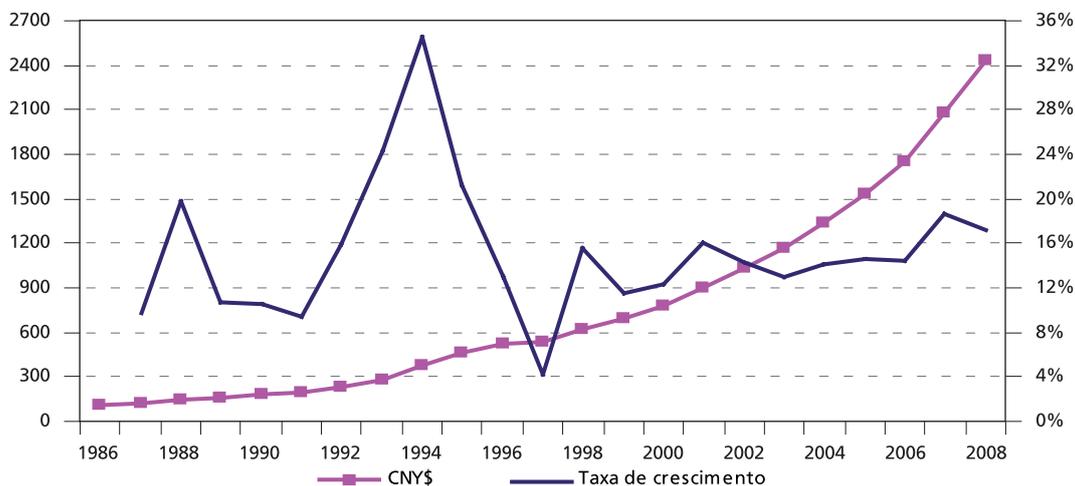
Como resultado praticamente direto da rápida expansão do PIB chinês, observou-se um crescimento do emprego e, em razão disso, a permanência das taxas de desemprego em níveis muito baixos. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre 1980 e 2007, a taxa de desemprego da China sempre ficou abaixo dos 5%. Já o crescimento do emprego, da ordem de 2,6% ao ano entre 1980 e 1999 e de 0,9% ao ano na década seguinte, implicou um aumento muito rápido da parte ocupada da população economicamente ativa (PEA) que, em 2008, era superior a 770 milhões de pessoas (HERD, KOEN e REUTERSWARD, 2010).

Essa expansão do emprego ainda ocorreu acompanhada da elevação dos salários.<sup>4</sup> Como mostra o gráfico 1, desde meados dos anos 1980 os salários urbanos multiplicaram-se por 22 vezes, fazendo com que, a partir de 1986, sua taxa de crescimento quase sempre estivesse acima dos 10%. Em termos absolutos, entre 1986 e 2008, o salário médio nominal medido em iuane cresceu de ¥\$ 111 para ¥\$ 2.436, com destaque para o período de 1998 a 2007, quando aconteceu cerca de 80% de todo este crescimento.<sup>5</sup> Em termos reais, o aumento do salário também foi muito significativo, ainda que inferior ao verificado em termos nominais – devido, principalmente, à elevação da inflação no final dos anos 1980 –, já que se ampliou em torno de seis vezes no mesmo período, saindo de ¥\$ 111 para ¥\$ 591, a preços constantes de 1986.

GRÁFICO 1

### China: evolução e taxa de crescimento do salário nominal (1986-2008)

(Em ¥\$ e %)



Fonte: LABORSTA/OIT.  
Elaboração do autor.

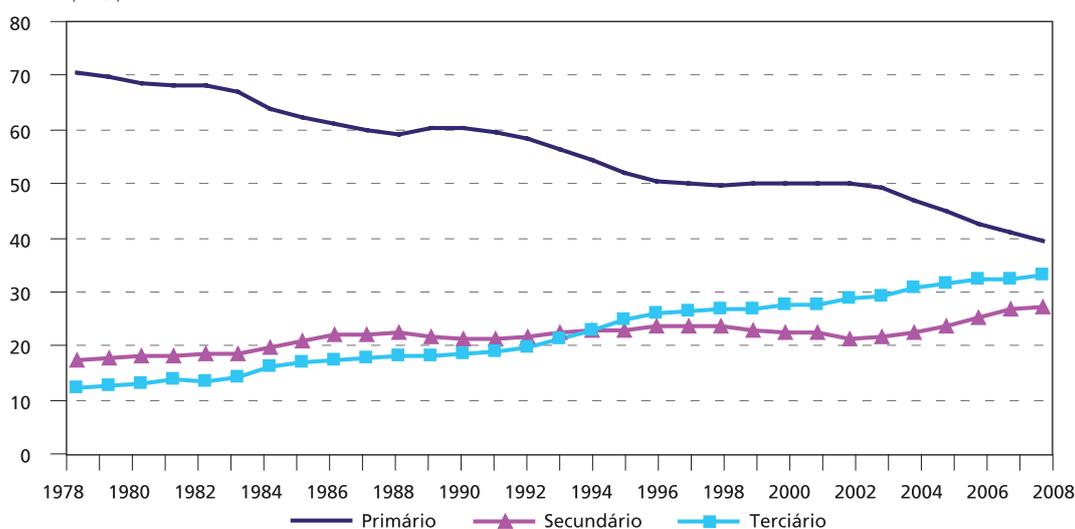
4. Conforme indicou Ghose (2005), essa melhora dos salários na China, principalmente a partir de meados da década de 1990, além do crescimento do PIB, também deveu-se à melhora da qualificação da mão de obra e à redução relativa do emprego nas estatais.

5. Em dólares correntes, esse aumento representou um salto de US\$ 32 em 1986 para US\$ 351 em 2008.

Juntamente às mudanças mencionadas, verificou-se uma grande variação na composição do emprego chinês desde o início das reformas, conforme aponta o gráfico 2. Neste processo, gradualmente, o setor primário foi perdendo importância relativa na estrutura setorial de emprego, embora sua participação persistisse maior que a dos setores secundário e terciário. Entre 1978 e 2008, a contribuição do setor primário caiu de um valor pouco acima de 70% para 40%. Em sentido contrário, tanto os setores secundário como terciário viram sua participação se elevar progressivamente desde o final dos anos 1970. No secundário, a participação saiu de pouco mais de 17% em 1978 para alcançar quase 27% em 2008 e, no terciário, a participação quase triplicou, saindo de 12% para 33% no mesmo período.

Segundo o relatório da OIT (2005), essas transformações estiveram ligadas a dois fatores: em primeiro lugar, em função das TVEs<sup>6</sup> e das estatais que, desde seu crescimento rápido iniciado na década de 1980, passaram a absorver grande parte da força de trabalho antes empregada nas atividades agrícolas; e, em segundo lugar, por causa do rápido crescimento econômico das cidades, que motivou a criação de uma gama extensa de serviços comerciais, financeiros, turísticos etc.

GRÁFICO 2

**China: composição setorial da força de trabalho (1978-2008)**  
(Em %)

Fonte: Chinese Yearbook Statistics, 2008; Herd, Koen e Reutersward (2010).  
Elaboração do autor.

Além das alterações na composição do emprego e do crescimento dos salários, também se observou uma rápida ampliação da migração dos trabalhadores rurais, como mostra a tabela 1. Na década 2000, observou-se uma acelerada elevação das migrações da população

6. Por causa do rápido crescimento das associações de cooperativas com empresas estrangeiras e pela estratégia reformista de abandonar as pequenas estatais, notaram-se também queda da participação das estatais e expansão das *joint-ventures* no emprego total. Entre 1993 e 2007, por exemplo, a participação das estatais caiu de 74% para 54%, enquanto a das *joint-ventures* subiu de algo próximo a 1% para 18%.

rural para outras regiões camponesas, mas principalmente para as cidades. Do estoque de migração da população rural que cresceu entre 2000 e 2008, cerca de 40 milhões, quase 70% se destinaram para as cidades. Em virtude deste cenário, as pressões sociais resultantes do inchaço das cidades foram aumentando ao longo dos últimos anos, deixando clara a necessidade de reformas do sistema de proteção social chinês, tanto urbano, a fim de atender ao aumento da população nas cidades, como rural, para incentivar uma redução do fluxo migratório campo – cidade.

TABELA 1

**China: indicadores do estoque de migração da população rural (2000-2008)**

	Migrantes rurais (em milhões de pessoas)		
	Total	Áreas urbanas	Residência urbana*
2000	101,2	63,1	50,5
2001	108,3	67,5	54,0
2002	104,7	65,3	52,2
2003	113,9	72,0	57,6
2004	118,2	75,2	60,2
2005	125,8	80,0	64,0
2006	132,1	84,0	67,2
2007	136,5	86,8	69,4
2008	140,4	89,3	71,4

Fonte: Herd, Koen e Reutersward (2010).

Elaboração do autor.

Nota: \* Pessoas que residem nas cidades há pelo menos seis meses.

Nesse sentido, por exemplo, desde 2003, nas áreas rurais, o país começou a testar um sistema cooperativo médico, cobrindo inicialmente 40% dos municípios do país:

O sistema marca a primeira vez que o país aplica uma garantia médica básica destinada aos agricultores, sendo que a maior parte da verba é proveniente dos governos central e regional. Até o momento, os testes têm obtido bons resultados, com estável circulação de capitais. A carga das despesas médicas dos camponeses tem diminuído e a confiança deles sobre o sistema, crescido, promovendo o desenvolvimento da saúde rural (CRI online, 2007).

O cenário apresentado anteriormente revelou que a rápida migração dos trabalhadores rurais, motivada pelas mudanças da produção agrícola e pelo rápido crescimento industrial, tem imposto ao Estado chinês maiores dificuldades para lidar com o contingente de pessoas que foi ingressando nas cidades. Embora parte da mão de obra camponesa tenha sido absorvida pelas TVEs (*e/ou joint-ventures*) e estatais e outra parte mantida nas áreas rurais pelo *hukou*, ela não foi totalmente acomodada por estes dois mecanismos. Este fato, somado ao crescimento econômico acelerado e à melhoria das condições de vida das classes mais abastadas, foi gerando de modo crescente pressões no sentido de melhorar as condições de trabalho e de vida desta parcela da população.

Devido a isso, tornou-se cada vez mais fundamental para o Estado chinês a manutenção do alto crescimento PIB como forma de responder a tais pressões, já que a expansão do produto assumiu um papel central para aumentar os salários dos camponeses – tanto os que saíram, como os que permaneceram nas áreas rurais. Todavia, como nem mesmo estas altas taxas de crescimento foram suficientes para absorver a grande oferta de mão de obra

camponesa que continuava vivendo da agricultura com uma renda relativamente muito inferior, tampouco para elevar o padrão de vida dos trabalhadores que migraram para as cidades, as questões relativas aos avanços do sistema de proteção social ganharam importância nos últimos anos.

Desse modo, se, até o período recente, a China conseguiu apoiar seu crescimento econômico e atrair empresas estrangeiras aproveitando a grande oferta de mão de obra, disposta a sair do campo para ganhar pouco e em condições precárias de trabalho, o aumento das pressões sociais e demográficas, entre outros aspectos, vem obrigando o Estado chinês a repensar seus programas sociais. Em virtude disso, é preciso continuar aprofundando os benefícios às pessoas do campo de modo a tentar equacionar o aumento da migração e atender às mudanças estruturais do próprio mercado de trabalho.

### Referências

- CRI online. **Como funciona o sistema de saúde e aposentadoria na China**. Disponível em: <<http://portuguese.cri.cn/215/2007/03/09/1@63270.htm>>. Acesso em: 03 de setembro de 2007.
- GHOSE, A. K. Employment in China: recent trends and future challenges. **Employment Strategy Paper**, OIT, v. 14, 2005.
- HERD, R.; KOEN, V.; REUTERSWARD, A. **China's labour market in transition**: job creation, migration and regulation. OECD Economics, Department Work Paper, n. 749, 2010.
- MASIERO, G. Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. **Revista de Economia Política**, v. 26, n.3 (103), p.425-444, jul./set. 2006.
- NAUGHTON, B. **The Chinese economy**: transitions and growth. Cambridge: MIT Press, 2007.
- NOLAN, P.; WANG, Q. Beyond privatization: institutional innovation and growth in China's large State-owned Enterprises. **World Development**, v. 27, n.1, p. 169-200, 1999.
- OIT. **Labour and social trends in Asia and the Pacific 2005**. Bangkok: Regional Office for Asia and the Pacific, 2005.
- OLIVEIRA, C. A. B. Economia política internacional: análise estratégica. *In*: \_\_\_\_\_. **Reformas econômicas na China**. IE/UNICAMP, n. 5, p. 3-8, abr./jun. 2005.

# INSERÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL: A EVOLUÇÃO DA CANDIDATURA OLÍMPICA DO RIO DE JANEIRO PARA 2012 E 2016

Ricardo Leyser Gonçalves\*  
André Rego Viana\*\*

A recente conquista do Rio de Janeiro em tornar-se sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 foi recebida com surpresa pela chamada grande imprensa e saudada com um certo ufanismo por parte da imprensa esportiva brasileira, que a entendeu, de forma superficial, como grande realização do esporte nacional. Em ambos os casos, a desinformação sobre o processo de candidatura é a tônica. A candidatura olímpica e a sistemática de escolha das cidades sede refletem um processo de preparação técnica e de opções de política pública que se relacionam fortemente com a imagem projetada pelo país no exterior.

Trata-se de uma estratégia de inserção internacional a partir da visibilidade gerada pela ação de sediar um megaevento esportivo que congrega atletas de todo o mundo. Os jogos atraem a atenção da mídia internacional não apenas para a organização do evento, mas para a cultura, a economia, a política e outras realizações locais. O legado dos jogos cada vez mais propulsiona políticas que “refazem” as cidades sede, ao modo de Barcelona, Pequim e, em breve, Londres. Pretende-se neste estudo pôr em relevo os elementos explicativos desta conquista e discutir como a realização dos jogos pode aprofundar a percepção internacional do Brasil como um país em um novo patamar de desenvolvimento. Ademais, o evento propicia ao povo brasileiro um momento único de relação com os povos do mundo, contribuindo para uma abertura coletiva de horizontes culturais, a exemplo do ocorrido com a população da Coreia do Sul por ocasião dos Jogos de Seul.

O fato de a cidade do Rio de Janeiro ter sido candidata a sede das Olimpíadas de 2012 e a existência de documentos formais de avaliação por parte do Comitê Olímpico Internacional (COI – ou IOC, na sigla em inglês)<sup>1</sup> em 2004 e 2008 permitem traçar-se uma comparação que vá além da avaliação da qualidade das candidaturas. Dado que a avaliação

---

\* Secretário nacional de esporte de alto rendimento do Ministério do Esporte.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Os textos que serviram de base a este artigo são: *Candidature Acceptance Procedure – Games of the XXX Olympiad 2012* (IOC, 2003); *Report by the IOC Candidature Acceptance Working Group to the IOC Executive Board* (IOC, 2004); *Candidature Acceptance Procedure – Games of the XXX Olympiad 2016* (IOC, 2007); *Games of the XXI Olympiad 2016 Working Group Report* (IOC, 2008); e *Report of the 2016 IOC Evaluation Commission* (IOC, 2009). Todos estão disponíveis para consulta em <<http://www.olympic.org/en/content/Footer-Pages/Documents/Host-City-Elections/>> e foram consultados pela última vez em 14/03/2010.

das candidaturas tem um parâmetro técnico estável, a comparação entre as duas avaliações torna possível formar um quadro da percepção internacional do Brasil por parte da comissão de avaliação do COI e, em última instância, da comunidade esportiva internacional organizada no comitê.

Na primeira seção, após estas linhas introdutórias, serão descritos os parâmetros técnicos adotados pelo COI, bem como será feita uma sucinta apresentação da primeira fase do processo de candidatura. Em seguida, comparam-se os resultados das candidaturas para 2012 e 2016. Destacam-se as principais mudanças que permitiram que uma cidade que nunca havia passado da condição de postulante (*applicant city*) galgasse à posição de candidata (*candidate city*) e de sede (*host city*). Não será tratada de forma aprofundada a eleição (segunda fase), por ser um procedimento de caráter mais político em que, embora os elementos considerados na primeira fase estejam presentes, não há indicadores formalmente estabelecidos. Além disso, uma vez que a candidatura do Rio de Janeiro nunca havia avançado para esta fase, a comparação com as experiências anteriores ficaria tolhida.

## 1 O processo de candidatura e seus parâmetros

O processo de candidatura das cidades a sede dos jogos olímpicos segue um procedimento padrão estabelecido pelo COI (2003; 2007), realizado em duas fases. Conforme o *Candidature Acceptance Procedure*, as cidades postulantes devem apresentar a resposta a um questionário que abrange os temas relacionados no quadro 1.

### QUADRO 1

1. Apoio governamental, aspectos legais e opinião pública. Avaliam-se o apoio dos governos local, regional e nacional à postulação da cidade e a organização do futuro comitê de candidatura, bem como a adequação da legislação local aos requisitos exigidos pelo COI. Considera-se o posicionamento da opinião pública local e nacional sobre os jogos e a candidatura e verifica-se a existência de oposições ao projeto. Peso 2.
2. Infraestrutura geral. Apresenta-se um mapa com a descrição da estrutura de transporte existente (principais vias, trens de subúrbio, metrô e veículos leves sobre trilhos – VLT); infraestrutura planejada independentemente dos jogos; e infraestrutura adicional em caso de vitória da candidatura, especificando-se extensão e capacidade, necessidade de financiamento (se aplicável) e cronograma de construção. A infraestrutura aeroportuária é analisada sob os mesmos parâmetros. Também são objetos de julgamento os centros de imprensa e de televisão (na sigla em inglês, MPC – *main press centre* – e IBC – *international broadcast centre*). Peso 5. O quesito *transporte* responde por 85% da avaliação neste item; *aeroportos*, por 5%; e *IBC/MPC*, por 10%.
3. Instalações esportivas. Descrição das instalações esportivas existentes que serão utilizadas nos jogos; das instalações planejadas independentemente do processo de candidatura olímpica; e das instalações adicionais que serão construídas apenas em função da realização do evento. Também é avaliada a concepção geral de esporte, com prioridade para a qualidade da experiência oferecida aos atletas e a avaliação do legado das novas instalações. Peso 4. As instalações existentes respondem por 35% da avaliação neste item; as instalações planejadas e adicionais, por 35%; e o conceito geral, por 30%.
4. Vila Olímpica. Indica-se a localização com a especificação das distâncias entre a vila e os locais de competição. Número de vilas necessárias, tipo de acomodação e meio ambiente no entorno. Legado, com a avaliação do financiamento e do uso das vilas após os jogos. Peso 3. Localização representa 40% da nota; conceito, 40%; e legado, 20%.

(Continua)

(Continuação)

5. Condições ambientais e impacto. Descrevem-se as atuais condições ambientais, inclusive informações meteorológicas, e o impacto ambiental, positivo ou negativo, gerado pelos jogos. Peso 2. Condições ambientais atuais representam 40% da nota; impacto ambiental, 60%.

6. Acomodações. Indicam-se a quantidade de hotéis; sua localização em relação ao centro da cidade e às instalações dos jogos; um custo médio para hotéis de três, quatro e cinco estrelas durante o evento; e o plano para a acomodação dos profissionais de mídia. O peso deste item é 5, com o quesito *número de quartos* correspondendo a 80% da nota e *conceito de acomodações*, a 20%.

7. Transporte. Analisam-se as distâncias e o tempo de deslocamento dos principais grupos que atuam na logística dos jogos e os conceitos de organização do transporte e gerenciamento do tráfego durante os jogos. Peso 3. Distâncias e tempo respondem por 50% deste item e organização e gerência, pelos outros 50%.

8. Segurança. Descreve-se o planejamento da operação dos jogos, com a avaliação completa dos riscos envolvidos e do impacto sobre as forças de segurança, comando e controle, e investimentos em equipamentos e tecnologia. Peso 3.

9. Experiência na organização de eventos. Leva-se em conta o número de eventos internacionais organizados, com ênfase em campeonatos mundiais, eventos multiesportivos e eventos de esportes olímpicos, destacando-se a experiência das federações internacionais e do público. Peso 2. O número de eventos representa 60% da nota, e a qualidade dos eventos, 40%.

10. Aspectos financeiros. Divulgam-se os orçamentos do comitê para as fases de postulação e candidatura; o orçamento dos jogos em termos de contribuições públicas e privadas; possíveis contribuições de governo e capacidade dos governos de realizá-las. Este item inclui o exame do financiamento da infraestrutura necessária e de todos os serviços; previsão de como se dará a cobertura de um eventual déficit do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO); estimação do potencial de geração de contribuições financeiras extra-COI. Analisa-se, ainda, a factibilidade das projeções de receita comercial. Peso 3.

11. Projeto geral e legado. Esta nota é atribuída pelo conjunto da candidatura. O peso é 2.

Observação: Os pesos apresentados são os do processo de candidatura de 2016, que diferem ligeiramente dos da candidatura anterior sem, contudo, afetar as conclusões deste estudo.

A avaliação dos itens apresentados é feita pelo corpo técnico do COI com apoio de consultores especializados. Para tanto, o departamento de jogos olímpicos do comitê deve rever todas as respostas e informações recebidas das cidades postulantes e “submeter ao comitê executivo do COI um relatório técnico avaliando o potencial de cada cidade, incluindo seu país, de organizar com sucesso os jogos olímpicos” (IOC, 2008), que determinará quais cidades serão aceitas como candidatas.

O método empregado para a análise decisória é apoiado por um *software* chamado OlympLogic baseado na lógica *fuzzy*, que busca incorporar os elementos de incerteza ao modelo decisório. Um número *fuzzy* é dado como intervalo compreendendo uma nota mínima e uma nota máxima para os diferentes critérios de avaliação. O OlympLogic requer os seguintes passos para avaliar as cidades postulantes: *i*) criar uma lista de critérios para uma cidade postulante sediar os jogos; *ii*) estabelecer o peso de cada critério; *iii*) estabelecer o *benchmark* do COI (definido pelo grupo de trabalho do COI como nota 6); e *iv*) avaliar cada cidade em cada critério.

Além disso, os critérios que envolvem a construção de novas instalações e infraestrutura são apreciados em termos de exequibilidade, representado por um multiplicador que varia de 0,1 (inexequível) a 1,0 (exequível). Assim, planos considerados dificilmente exequíveis

ou condições adversas de governança são penalizados por meio deste multiplicador. É nele que se deposita a percepção do comitê avaliador sobre a capacidade e a projeção internacional dos diferentes países de fazerem frente ao desafio de sediar os jogos e executar as tarefas propostas a contento.

## 2 A evolução da candidatura do Rio de Janeiro

A comparação das notas atribuídas pelos relatórios a determinados itens nas candidaturas para 2012 (IOC, 2004) e 2016 (IOC, 2008) mostra uma evolução que não pode ser explicada apenas por eventuais melhoras nos planos técnicos. As notas são sempre atribuídas como um intervalo mínimo ou máximo. As notas da candidatura do Rio de Janeiro em 2008 são quase sempre as mais baixas entre as quatro finalistas, o que põe em relevo o caráter político da votação final. Contudo, chama atenção uma evolução favorável do multiplicador de exequibilidade nos diferentes critérios julgados, demonstrando uma clara mudança de percepção da capacidade brasileira de levar seus projetos a termo e a contento. Em vez de grandes discrepâncias, o que se observa são notas ligeiramente inferiores às dos projetos apresentados pelas cidades de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Chicago, Madri e Tóquio), derrotadas na votação de 2009.

A nota atribuída à estrutura preexistente no quesito transporte, classificada com uma nota mínima de 2 e máxima de 4 na candidatura para 2012, quando o projeto se concentrava na Barra da Tijuca, avança para uma nota 5/7, sem que tenha sido empreendida nenhuma obra relevante ao longo do período de 2004 a 2008, quando ocorreram as análises técnicas das candidaturas para 2012 e 2016. O projeto de estruturas adicionais de transporte recebeu a mesma nota em ambas as candidaturas, com o número *fuzzy* variando de 5 a 7. O que avança de forma impressionante é a percepção da capacidade de a cidade realizar os projetos propostos pontual e satisfatoriamente. O multiplicador avança de 0,4 (baixa probabilidade) para 0,8 (alta probabilidade) sem que nenhuma solução técnica diferente tenha sido apresentada.

No caso das instalações esportivas existentes, a nota avança de um intervalo 4/6 para um intervalo de 6 a 7,5 — claramente refletindo as novas instalações da cidade construídas para os Jogos Pan-Americanos de 2007. A nota das instalações planejadas e adicionais, que variava de 6 a 9, reduz sua variação para 6,5 a 8, mas o multiplicador da exequibilidade do plano é aumentado de 0,8 para 0,85.

Na avaliação das vilas olímpicas, a nota de localização é rebaixada em virtude da dispersão dos locais de competição pela cidade na candidatura para 2016, caindo de 7/9 para 6/8, enquanto o conceito da vila olímpica permanece com nota 6/8 em ambas as candidaturas. Novamente o que muda é a percepção de exequibilidade, de 0,8 para 0,85.

Às acomodações planejadas não são dadas notas, mas sua exequibilidade é avaliada como uma função *fuzzy*. Assim, a avaliação da capacidade hoteleira avança de 0,7/0,8 na candidatura a 2012 para 0,7/0,9 na de 2016. A exequibilidade da vila de mídia proposta

recebe uma classificação 0,5/0,7 na candidatura a 2012, contra 0,6/0,9 na candidatura a 2016.

A organização do transporte e gerência do tráfego recebeu uma nota 3/6 na primeira candidatura e evoluiu para 6/8. A nota concernente às distâncias e ao tempo de viagem se reduziu de 7/9 (relativa à estrutura concentrada na Barra da Tijuca) para 5/7, refletindo a opção de dispersar as instalações esportivas pela cidade.

A avaliação da segurança dos jogos merece atenção especial. A nota na candidatura para 2012 se deu num intervalo de 3,9 a 4,8, resultado em grande parte, da projeção internacional da cidade como violenta. Diz o relatório que

as forças de segurança estarão sob o controle do governo federal. Muitas instalações no Rio estão espalhadas e podem sobrecarregar os recursos disponíveis. A grande concentração de instalações importantes na área da Barra pode requerer uma complexa solução de segurança. A tecnologia e a infraestrutura para apoiar a operação de segurança deverá ser desenvolvida. Deve-se considerar que o tempo necessário para reequipar, treinar e implementar os novos sistemas pode não ser suficiente (IOC, 2004, p.73).

A avaliação altera-se para uma nota variando entre 4,6 e 7, com uma mudança perceptível no tom da avaliação. Lê-se que

a Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça, terá a responsabilidade geral pela segurança dos Jogos Olímpicos. Construída na experiência recente dos Jogos Pan-Americanos de 2007, a capacidade operacional e os recursos disponíveis das agências de segurança foram melhorados e os equipamentos, providenciados. O Brasil também irá sediar a Copa do Mundo de Futebol da Fifa (Federação Internacional de Associações de Futebol), o que vai ampliar a experiência operacional. A criminalidade em certas regiões da cidade do Rio de Janeiro é considerada um problema para o público que comparecerá aos Jogos Olímpicos. Se o Rio for escolhido cidade candidata, garantias em relação à proteção e segurança das pessoas em deslocamento através de certas partes da cidade podem ser requeridas (IOC, 2008, pp. 78).

É evidente que a percepção sobre a violência na cidade foi amenizada pelo bem-sucedido esquema de segurança apresentado nos Jogos Pan-Americanos de 2007, resultado direto de políticas públicas coordenadas adotadas naquele momento.

A realização do Pan 2007 e de outros eventos que o precederam e sucederam também contribuiu para a melhora das notas relativas aos eventos esportivos previamente organizados (que varia de 5/7 a 7/8,5) e à qualidade destes (de 5/7 para 6/7). Saliente-se que jogos regionais não são considerados tão importantes quanto eventos de caráter mundial. Neste caso, a nota média recebida pela candidatura do Rio de Janeiro somente é superada por Madri, e mesmo assim por muito pouco.

Outra nota que varia de forma positiva e denota a percepção internacional sobre o Brasil é a que avalia a capacidade financeira de dar conta do desafio. A nota para a candidatura a 2012 variava de 3,8 a 6,7, enquanto a nota obtida para a candidatura a 2016 avançou para um intervalo entre 6 e 7,7. Esta ainda estava abaixo das demais cidades candidatas em 2008, mas a escolha final refletiu claramente a estabilidade da posição brasileira diante da crise internacional que ocorria nas finanças globais no momento da escolha da sede de 2016.

Finalmente, a nota dada ao projeto geral e de legado varia de um mínimo de 4 e um máximo de 6 em 2004 (processo de 2012) para um mínimo de 5,5 e máximo de 8 em 2008 (processo de 2016).

### 3 Conclusão

Os resultados apresentados permitem afirmar que a evolução da avaliação das candidaturas do Rio para 2012 e 2016, embora calcados em critérios técnicos, exprimem em larga medida a projeção brasileira obtida ao longo do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, associada ao sucesso dos Jogos Pan-Americanos de 2007, que melhoraram, em especial, a percepção dos membros do COI sobre o Brasil.

A realização dos Jogos de 2016, desde que articulada com políticas públicas concretas que maximizem o legado deixado à cidade, pode constituir-se em vitrine do Brasil para o mundo, como foram os Jogos de Seul para a Coreia do Sul em 1988 e os Jogos de Pequim para a China em 2008. Adquirem especial importância políticas que tangem a infraestrutura de transportes, a par de ações de segurança que recuperem territórios de favelas para o meio urbano e deem condições dignas de moradia a parcelas da população de renda mais baixa, que já se beneficiam hoje do processo de aumento da renda e diminuição das desigualdades sociais.

Nos tempos atuais, os jogos são entendidos pelos especialistas como uma oportunidade muito maior do que a mera promoção de destinos turísticos. Eles cumprem o papel de funcionar, por um lado, como catalisadores dos sonhos coletivos de uma cidade, emulando seus habitantes a construir uma nova visão de si mesmos e de futuro no processo de construção dos jogos; por outro lado, servem como palco privilegiado para a projeção do país enquanto nação soberana e como espaço de afirmação de seus valores sociais e suas realizações políticas e econômicas para o mundo. Cabe ao Brasil aproveitar esta oportunidade da melhor e mais completa forma possível.

# ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA\*

Antonio Jorge Rocha Ramalho\*\*

Fernanda Lira Goes\*\*\*

## Introdução

Este estudo examina aspectos da participação brasileira em operações de paz sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), e particularmente seu financiamento, com vistas a informar os leitores de sua relevância para a atual política externa brasileira e do escopo desta atividade no âmbito da organização. Longe de ser exaustivo, o texto visa convidar o leitor a aprofundar-se no debate sobre esta forma de o país se relacionar com o exterior, dado que as operações de paz vêm se tornando cada vez mais relevantes para a ONU e para o mundo.

Embora não estivessem previstas na Carta da ONU (1945), as operações de paz tornaram-se uma de suas principais modalidades de atuação. Nos últimos 63 anos, foram mais de 60 missões, nem sempre exitosas. Até março de 2010, a ONU tinha mais de 123 mil funcionários, atuando em 16 missões de paz, com orçamento superior a US\$ 7,8 bilhões.<sup>1</sup> Como o tema das operações de paz cresce em importância, expõem-se, a seguir, informações e elementos para reflexão sobre a participação brasileira nestas operações, especialmente no que se refere à questão de seu financiamento.

O trabalho divide-se em três seções. A primeira trata, em linhas gerais, de aspectos políticos considerados pelo Brasil ao decidir engajar-se em uma operação de paz. A segunda apresenta dados sobre a evolução desta atividade e esclarece como o seu financiamento se divide entre os Estados-membros da ONU. Por fim, indicam-se as contribuições brasileiras para as operações, primordialmente com relação à participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH.

---

\* Os autores agradecem os comentários do chefe do Departamento da América Central e Caribe (DACC), embaixador Gonçalo Mourão, do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

\*\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

\*\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Ver ONU (2010). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>>. Acesso em: 20/03/2010. Saliencia-se que todos os dados utilizados neste estudo são originários da página eletrônica das Nações Unidas (<[www.un.org](http://www.un.org)>) e do Ministério das Relações Exteriores (<[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>).

## 1 Aspectos da participação brasileira em operações de paz da ONU

A participação brasileira em operações de paz sob os auspícios da ONU remonta aos anos 1950, na United Nations Emergency Force I (UNEF I), no Canal de Suez. Embora se afirme oficialmente que a participação em operações de paz seja uma tradição da política externa brasileira e se realce a sua boa vontade para aceitar somar-se a estes esforços da comunidade internacional, nem sempre o país se dispôs, ou se disporá, a fazê-lo.

Com efeito, por cerca de 20 anos, durante o regime militar, o Brasil não apenas evitou integrar essas missões, mas também se afastou do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), temendo sofrer pressões relacionadas com violações de direitos humanos no país e por considerar o conselho menos central nas decisões políticas internacionais devido à dinâmica da Guerra Fria. Posteriormente, já de volta ao CSNU e plenamente engajado em suas atividades, o país preferiu concentrar esforços em missões como as de Angola e Haiti, rechaçando participar de maior número de operações de paz, a despeito de seu sucesso, até o momento, no cumprimento das responsabilidades assumidas, e de pressões da ONU no sentido de ampliar sua cooperação neste domínio.

A atual posição do Brasil frente às operações de paz decorre da avaliação, pelo governo brasileiro, de que esse engajamento serve a objetivos de longo prazo de sua política externa, desde que mantenha o alinhamento aos tradicionais princípios de respeito às normas e às instituições internacionais, especialmente no que concerne à não intervenção em assuntos internos dos Estados. Por isso mesmo, o problema é definir os limites e o escopo convenientes para cada participação, sobretudo quando a missão se faz ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU – como é o caso da missão no Haiti. É quando a intenção dos governos de empregar a força em nome de objetivos humanitários se materializa no envio de tropas.<sup>2</sup> Há outro problema relevante. Mesmo quando se definem claramente o escopo e os limites de atuação (por exemplo, firmando-se a necessidade de convite da nação em que ocorre a operação de paz e a legitimação pelo CSNU), a mensuração do progresso alcançado não é trivial. Cabe, pois, identificar parâmetros que facilitem um processo decisório mais robusto e transparente, uma vez que envolve compromisso do Estado brasileiro em termos de tropas e de recursos. Até hoje, nem estão claras as premissas que orientam, em termos gerais, esta participação, nem os limites que a sociedade está disposta a fixar para tal tipo de envolvimento em processos internacionais. Não é demais lembrar que certas operações de paz se estendem por décadas e absorvem grandes volumes de recursos. O envolvimento do Congresso Nacional no processo decisório ainda está por ocorrer, assim como o estabelecimento de normas gerais que tornem o processo decisório de engajamento menos casuístico.

2. No passado, o Brasil evitou participar de qualquer missão amparada pelo Capítulo VII, percebendo o ato como um precedente que, ao legitimar o uso da força pela comunidade internacional, poderia mais adiante ser usado contra o próprio país ou contra alguma nação amiga.

Cabe mencionar a relação entre integrar missões de paz e almejar assento permanente no CSNU, que já constitui, este sim, objetivo tradicional da política externa brasileira. Não há consenso sobre a relação entre uma coisa e outra, pois há países que participam ativamente de operações de paz e não aspiram a um assento permanente no CSNU, enquanto outros que lá estão, ou que disputam uma vaga em possível reforma, não se engajam em operações de paz. Ao cabo, prevalece a ideia de se pesarem custos e benefícios para cada país em termos de prestígio internacional, de um lado, e riscos humanos e financeiros, de outro.

Ao analisar o perfil das atuações do Brasil nas operações de paz mais recentes, sobressaem três aspectos: *i)* atenção especial à cooperação para o desenvolvimento, especialmente quando em missões regidas pelo capítulo VII da Carta da ONU, isto é, quando se autoriza o emprego da força para se restabelecer a ordem; *ii)* consideração a questões regionais, laços culturais – inclusive o idioma – e a possibilidade de envolver a diplomacia de grupos; e *iii)* tomada a decisão de participar, os meios empregados privilegiam pessoal, material e transporte, em detrimento de contribuições financeiras. Isto é coerente com os objetivos de longo prazo da política externa brasileira, que busca fortalecer a condição de liderança do país no mundo, particularmente entre países em desenvolvimento.

Nesse contexto, a atuação no Haiti se contrapõe à resistência brasileira a integrar outras missões – por exemplo, na África Subsaariana. Não obstante existir demanda para a participação brasileira nas missões no Congo e no Sudão, o país não assumiu novo desafio em função do comprometimento na MINUSTAH. No caso do Haiti, o esforço de estabilização e as inovações no campo das relações cívico-militares favoreceram que o Brasil desse mostras de competência militar e diplomática, atuando em concerto com países mais desenvolvidos economicamente e contribuindo para auxiliar uma das sociedades com mais baixos índices de desenvolvimento humano. Há coerência entre os resultados alcançados até agora (ou, pelo menos, até a ocorrência do terremoto de 12 de janeiro de 2010) e a atual política externa, que prega a construção de uma ordem internacional mais justa, inclusive com o objetivo de ampliar as condições de segurança no mundo. Ainda é cedo para se afirmar que os objetivos desta política serão alcançados, até porque mudanças de governo podem causar discontinuidades na condução das ações internacionais do Brasil.

A restrição a participar de missões em países cujas culturas e dinâmicas regionais estão mais distantes dos interesses brasileiros indica elevada prudência, como requerem as circunstâncias. Afinal, sabe-se como se entra em uma missão de paz; nunca como e quando se sairá dela. Os compromissos financeiros tendem a avolumar-se e se estabelecem interesses específicos nem sempre coerentes com objetivos de longo prazo do país.

Antes do aprofundamento do debate sobre a experiência brasileira na MINUSTAH, na seção seguinte analisa-se como se distribuem custos e como são pagas as missões.

## 2 Quem paga essa conta? E como?

Os gastos com operações de paz das Nações Unidas cresceram fortemente nos últimos anos. Em apenas cinco anos, o orçamento aumentou em aproximadamente 50%, ou mais de US\$ 2,5 bilhões. Os orçamentos de 2006/2007 e de 2009/2010 registravam 14 operações de paz, embora o relatório do secretário-geral para a Comissão Especial mencione 17 e o *non-paper* New Horizon (ONU, 2009) se refira a 15.<sup>3</sup> Observe-se que o próprio orçamento da ONU, bastante mais modesto, registrou crescimento menor.

TABELA 1

### Gastos com operações de paz

Ano fiscal <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos aprovados para operações de paz (em bilhões de dólares)	5,2	6,7	7,3	7,7	n.d.
Contribuição brasileira para operações de paz (em %)	0,30	0,17	0,17	0,17	0,32
Orçamento regular da ONU (em bilhões de dólares)	1,92	2,24	2,06	2,71	2,35
Contribuição brasileira para o orçamento regular da ONU (em %)	1,52	0,87	0,87	0,87	1,61

Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO, sigla em inglês para Department of Peacekeeping Operations).

Elaboração própria.

Nota: <sup>1</sup> Para o orçamento com operações de paz, os valores são referentes a julho do ano base até junho do ano seguinte.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

Divide-se o custo das operações de paz entre os membros da ONU. Cada Estado contribui com porcentagem definida em função de suas atribuições e de sua situação econômica, com base na ideia de que os países em desenvolvimento devem pagar menos do que os países ricos. Originalmente, os membros permanentes do CSNU (P 5) desembolsavam parcela maior, pois se vinculavam as missões às suas responsabilidades de preservar a paz e a segurança internacional. Atualmente, os dez maiores contribuintes são: Estados Unidos (27,17%); Japão (12,53%); Reino Unido (8,16%); Alemanha (8,02%); França (7,56%); Itália (5%); China (3,94%); Canadá (3,21%); Espanha (3,18%); e Coreia do Sul (2,26%).<sup>4</sup>

Além do pagamento obrigatório, os Estados efetuam doações ao fundo de operações de paz ou a alguma missão específica. Estas doações podem ser efetuadas com recursos não reembolsáveis, como transporte, suplementos e mesmo ajuda financeira.

A Resolução 55/235, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), divide em dez níveis as responsabilidades dos gastos com operações de paz, de acordo com o produto interno bruto (PIB) *per capita* dos Estados-membros. A resolução também solicita ao secretário-geral que atualize a composição dos níveis em bases trienais, conforme as revisões dos orçamentos regulares. Além disso, o caráter de flexibilização da resolução possibilita que os Estados transitem de um nível para outro, conforme a evolução de seu PIB *per capita*.

3. No orçamento 2009/2010, além das 14 missões de paz a ONU auxilia uma missão operacionalizada pela União Africana na Somália, que constitui a 15ª a que alude, em termos genéricos, o New Horizon.

4. Ver ONU (2010). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>>. Acesso em: 20/03/2010.

Os P 5 pagam a cota *premium*, acima do orçamento regular, constituindo o nível A, sem direito a deduzir estes gastos de suas contribuições regulares. O nível B é composto pelos demais Estados-membros considerados economicamente desenvolvidos (basicamente os membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE), os quais tampouco têm o direito ao desconto no valor da cota regular. Do nível C ao I, o desconto varia de 7,5% a 80%. No último nível, J, estão os países menos desenvolvidos, que recebem um desconto de 90% do valor da cota regular.

TABELA 2

**Cotas de pagamento das operações de paz das Nações Unidas**

Nível	Membros	PIB <i>per capita</i> médio	Desconto
A	Membros permanentes do CSNU		<i>premium</i>
B <sup>1</sup>	Todos os Estados-membros (exceto nível A)	n.d.	<i>premium</i>
C	n.d.	n.d.	7,5%
D	Abaixo de 2 vezes a média de PCGNP2 de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 9.594	20%
E	Abaixo de 1,8 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A)	Abaixo de 8.634	40%
F	Abaixo de 1,6 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 7.675	60%
G	Abaixo de 1,4 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 6.715	70%
H	Abaixo de 1,2 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 5.756	80% ou 70% na base voluntária
I	Abaixo da média de PCGNP de todos os Estados-membros.	Abaixo de 4.797	80%
J	Países menos desenvolvidos (exceto contribuintes do nível A).		90%

Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO, sigla em inglês), 2001.

Notas: <sup>1</sup> No nível B estão os Estados-membros que não fazem parte do CSNU, mas possuem PIB *per capita* médio superior ao valor estabelecido nas exceções dos níveis C a J.

<sup>2</sup> *Peacekeeping scale levels based on average per capita gross national product (PCGNP) de todos os Estados-membros.*

A Resolução 55/236, adotada pela AGNU no mesmo ano de 2001, trata de doações às operações de paz. A resolução estimula contribuições voluntárias acima das cotas estabelecidas de acordo com os níveis do PIB *per capita* médio e recomenda aos Estados contribuírem, a qualquer tempo, com cota acima daquela estabelecida pelo nível em que se encontram, devendo apenas informar à AGNU por meio do secretário-geral. Isto explica parte das elevações nos orçamentos das operações de paz.

No entanto, a razão principal certamente reside no fato de que as intervenções auspiciadas pela ONU não apenas conferem legitimidade a intervenções internacionais, mas são também mais baratas do que operações militares patrocinadas pelos Estados-membros.<sup>5</sup> Trata-se, em suma, de uma maneira de se atuar no plano internacional a custos relativamente baixos.

5. Ver, por exemplo, o estudo do U.S. Government Accountability Office (GAO, 2007), que considera as intervenções promovidas pelos EUA duas vezes mais caras do que as operações de paz.

A seguir, na seção 3, explicita-se como se dão as contribuições brasileiras e se discute a atuação do país na MINUSTAH.

### 3 A atual contribuição brasileira e o Haiti

Em 2001, ano base das resoluções 55/235 e 55/236, o Brasil integrava o grupo de países do nível I, com direito a 80% de desconto sobre a cota regular. Em 2009, o secretário-geral lançou relatório sobre a implementação das resoluções 55/235 e 55/236 da Assembleia Geral *Addendum*, no qual atualizou os valores das cotas. De acordo com o relatório, o Brasil subiu para o nível H. Para se ter uma ideia do que isto significa, os 82 membros do nível H são responsáveis por 0,5168% dos gastos anuais do orçamento com operações de paz da ONU para o triênio de 2010 a 2012.

Porém, o Brasil aumentou suas contribuições anuais: de 0,1752% em 2009 para 0,3222% no triênio 2010-2012. A maior participação produz efeitos políticos e simbólicos, mas não chega a afetar o orçamento. Os dez maiores contribuintes respondem por pouco mais de 80% dos gastos da ONU com operações de paz. Os Estados Unidos respondem por 27% dos gastos. Entre os P 5, a Rússia tem a menor participação: 1,98%.

Ao inscrever contingente numeroso na MINUSTAH, em certo sentido o Brasil fortaleceu uma espécie de divisão internacional de trabalho nessas operações de paz. Por um lado, os membros permanentes do Conselho de Segurança e as maiores economias financiam majoritariamente as operações de paz. Por outro lado, os países em desenvolvimento enviam a maior parte do pessoal. Para se ter uma ideia, ressalte-se que os maiores contribuintes de tropa são: Bangladesh (10.852); Paquistão (10.733); Índia (8.783); Nigéria (5.837); Egito (5.258); Nepal (5.186); Gana (3.911); Jordânia (3.769); Ruanda (3.663) e Uruguai (2.516). Somados, estes países respondem por quase dois terços dos militares e policiais colocados à disposição da ONU por 115 países. Não por acaso, há sempre tensões, nas definições dos mandatos, entre os financiadores e os chamados TCC, acrônimo da expressão *troop contributing countries*.

Entretanto, não apenas o aumento das contribuições regulares já se faz sentir na cota brasileira referente ao triênio 2010/2012, mas o país vem realizando grandes contribuições voluntárias à MINUSTAH, em linha com seu compromisso de auxiliar na promoção da estabilidade e da retomada do desenvolvimento do Haiti. Nesta missão, o Brasil vem ampliando o conceito de solidariedade internacional e buscando firmar o princípio da não indiferença.

Após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, o governo brasileiro enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória no 480, de 26 de janeiro de 2010, autorizando auxílio de R\$ 375,95 milhões para o Haiti.<sup>6</sup> Além disso, enviou pessoal, aumentou o

6. Os recursos extraordinários foram assim distribuídos: R\$ 205,05 milhões para o Ministério da Defesa, R\$ 135 milhões para o Ministério da Saúde, R\$ 35,3 milhões para o Ministério das Relações Exteriores e R\$ 600 mil para a área de inteligência da Presidência da República.

contingente na MINUSTAH, forneceu material, alimentos, sementes, navios, hospitais de campanha e viaturas, entre outros auxílios de urgência.<sup>7</sup> O governo criou gabinete de crise para articular a cooperação oficial e viabilizar doações da sociedade. Outros esforços envolvem o grupo de Estados doadores, que deverá articular as doações de vários Estados ao Haiti. Mais recentemente, por ocasião da Conferência de Doadores por um Novo Futuro para o Haiti, o chanceler Celso Amorim anunciou que “o Brasil está empenhando o valor adicional de US\$ 172 milhões para a recuperação e a reconstrução de longo prazo do Haiti”.<sup>8</sup>

Há também outras iniciativas de médio e longo prazo, com as quais se preveem projetos de cooperação que montam a US\$ 18,2 milhões. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) identificou parcerias com Banco Mundial, Organização Internacional para Migrações, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Escola Nacional de Administração Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ENAP/MPOG), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/Ministério da Educação) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de empresas privadas, especialmente na construção de barragem e usina hidrelétrica em Artibonite. Não há espaço aqui para se aprofundar o exame da extensão em que esta missão produz mudanças no padrão brasileiro de participação em operações de paz, mas a simples menção destas ações indica que o Brasil está bastante comprometido com a reconstrução do Haiti.

## Conclusão

Este breve estudo indica, em linhas gerais, a tendência ao fortalecimento das operações de paz auspiciadas pela ONU e oferece visão panorâmica da recente participação brasileira nestas operações, especialmente no Haiti. Em seguida, informa sobre o processo de contribuições financeiras, materiais e humanas necessárias à viabilização destas missões. Ao fazê-lo, mostra que o tema vem ganhando relevância na política externa brasileira. Ao contrastar as contribuições regulares com os auxílios emergenciais destinados ao Haiti, assinala, ainda, que a participação brasileira na MINUSTAH adquiriu dinâmica própria, destoando das suas participações em outras missões de paz.

Longe de esgotar o assunto, o texto procura estimular as reflexões da sociedade brasileira sobre a participação do país em operações de paz das Nações Unidas.

7. A Medida Provisória nº 481, de 10 de fevereiro de 2010, autorizou o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional.

8. Ver discurso do ministro Celso Amorim por ocasião da Conferência de Doadores por um Novo Futuro para o Haiti. Nova Iorque, 31 de março de 2010. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=7968](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=7968)>. Acesso em: 31/03/2010.

## Referências

GAO. **Peacekeeping - Observations on costs, strengths, and limitations of U.S. and UN Operations.** GAO 07-998T, Junho de 2007. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d07998t.pdf>>. Acesso em: 05/03/2010.

ONU. **A new partnership agenda:** charting a new horizon for peacekeeping. New York: ONU, July, 2009.

\_\_\_\_\_. Fact sheet: United Nations Peacekeeping. New York: United Nations, March, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>>. Acesso em: 15/03/2010.

## Bibliografia Complementar

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1999.

# HAITI: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO PÓS-TERREMOTO\*

Antonio de Aguiar Patriota\*\*

## Introdução

O Haiti – que atravessa momento particularmente desafiador após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 – ocupa espaço proeminente na história e no imaginário coletivo das Américas. Primeira república proclamada no contexto de uma revolta de escravos, este país desempenhou papel precursor na luta pela autodeterminação dos povos. No século XIX, serviu de modelo para muitas sociedades que, no Novo Mundo, buscavam o caminho da independência.

No entanto, o receio de que o exemplo haitiano pudesse induzir revoltas em outras colônias fez com que as potências metropolitanas impusessem um bloqueio contra o país caribenho. Assim, o Haiti, que na virada do século XVIII para o XIX representava cerca de 25% do comércio exterior da França, e que chegara a contar com um produto interno bruto (PIB) superior ao das treze colônias norte-americanas somadas, foi imerso numa espiral de empobrecimento e de instabilidade.

Os primeiros passos firmes rumo à democracia ocorreriam na década de 1990, com a constituição de uma frente suprapartidária que apoiou a eleição do ex-padre Jean-Bertrand Aristide para a presidência do país. Esta não seria, porém, uma trajetória simples. A eleição de Aristide foi contestada e uma junta militar liderada pelo general Raul Cedras, após perpetrar um golpe de Estado, governou o país por cerca de dois anos.

Seguiu-se intensa mobilização internacional, entre 1991 e 1994, em prol da recondução de Aristide ao poder. Esta mobilização, contudo, contribuiu indiretamente para mais uma grave crise econômica no país, que foi gravemente afetado pelo embargo econômico imposto pela comunidade internacional, em nome da democracia, durante a junta militar de Cedras.

---

\* Texto produzido com informações disponíveis até 26 de março de 2010.

\*\* Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

## A criação da MINUSTAH

A partir de 2000, em meio ao questionamento do resultado de nova eleição do presidente Aristide, recrudescceu o clima de instabilidade político-social, com forte impacto sobre a situação econômica do Haiti. A ajuda internacional praticamente cessou, criando vácuo rapidamente ocupado por organizações criminosas dedicadas ao narcotráfico e ao contrabando.

Em fevereiro de 2004, Aristide, em ambiente de convulsão política e social, apresentou carta de renúncia. O documento foi acompanhado de manifestação do presidente provisório, Bonifáce Alexandre, que solicitou a intervenção da comunidade internacional para evitar uma catástrofe humanitária no país.

Diante da iminência de um “banho de sangue” em Porto Príncipe, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a mobilização de uma Força Multilateral Interina de emergência, destinada a manter a ordem pública no Haiti. A Força Multilateral Interina seria substituída, após um prazo de três meses, por uma operação de paz da ONU – a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH). O Brasil ocupava, naquele momento, assento não permanente no Conselho de Segurança, em mandato correspondente ao biênio 2004-2005.

O estabelecimento da MINUSTAH abriu um novo capítulo na história do Haiti. O mandato da missão, contido na Resolução nº 1.542 e em resoluções subsequentes, procura, na medida do possível, evitar os erros do passado e contemplar responsabilidades que vão além da promoção do restabelecimento de um ambiente seguro e estável no país. De caráter multidisciplinar, o mandato da MINUSTAH inclui também: *i*) a promoção do diálogo político visando facilitar a reconciliação nacional; *ii*) o apoio às autoridades haitianas para a proteção dos direitos humanos; *iii*) o apoio ao oferecimento de assistência humanitária; e *iv*) o fortalecimento institucional do Estado haitiano, em particular nas áreas relacionadas com a promoção do Estado de direito. Esta diferenciação permitiu limitar a referência ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (medidas impositivas) exclusivamente aos parágrafos do mandato relativos ao campo da segurança. O parágrafo operativo 13 da Resolução nº 1.542 refere-se, ademais, à promoção do desenvolvimento econômico e social do Haiti, associando estabilidade e combate à pobreza.

O Brasil sustentou desde o princípio a necessidade de avanços concomitantes nos campos da segurança, da reconciliação política e do desenvolvimento. O caráter multidimensional que se logrou para o mandato da MINUSTAH reflete uma concepção de missões de paz abrangente, multifacetada e integrada, que busca evitar a visão simplista de que existem soluções puramente militares para problemas sociais, políticos e econômicos de origem histórica.

Graças à maior estabilidade proporcionada pela presença da MINUSTAH, a economia haitiana voltou a crescer, havendo resistido mesmo ao impacto da crise financeira internacional e à destruição causada por furacões em 2008. Os investimentos privados começaram a ser retomados, especialmente nos campos da hotelaria, turismo, indústria e agricultura. Os índices de violência e criminalidade do Haiti tornaram-se menores do que os de vários países vizinhos.

O próprio ambiente de integração e de boa convivência entre os efetivos militares da MINUSTAH e a sociedade haitiana é fator notável que, em si mesmo, concorre para o adequado cumprimento de um mandato amplo, que abarca distintas dimensões da realidade. No caso das tropas do Brasil, esta aproximação positiva com a população local, especialmente forte, beneficia-se de uma afinidade cultural e até étnica entre brasileiros e haitianos. Menos conhecida do que o entusiasmo haitiano pelo futebol brasileiro é a circunstância histórica de que o Brasil e o Haiti compartilham numerosos descendentes de escravos oriundos do antigo Daomé, atual Benim: daí, por exemplo, as semelhanças entre os ritos do candomblé brasileiro e do vodu haitiano.

Em fins de 2009, dado o quadro de avanços, o secretariado das Nações Unidas começava a discutir, internamente, uma *estratégia de saída* para as forças militares e policiais da MINUSTAH, as quais seriam substituídas por uma presença essencialmente civil da comunidade internacional, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e das demais organizações especializadas do sistema ONU.

## O terremoto de 12 de janeiro de 2010

Essa trajetória de êxito deparou-se com o terremoto de 12 de janeiro de 2010, certamente o desastre natural mais devastador da história de um país já sujeito a catástrofes de todo o tipo – furacões, tufões, deslizamentos, inundações. A tragédia tem sido apontada como a principal emergência humanitária já enfrentada pelas Nações Unidas.

Os números da destruição humana e material provocada pelo terremoto são chocantes. Segundo avaliação preliminar, registraram-se 220 mil mortos; 300 mil feridos; e 1,3 milhão de desabrigados. Mais de cem integrantes do esforço das Nações Unidas no Haiti perderam a vida, inclusive Hédi Annabi, representante especial do secretário-geral da ONU, e o representante especial adjunto, o brasileiro Luiz Carlos da Costa. Mais de vinte outros brasileiros também pereceram, entre os quais Zilda Arns, coordenadora internacional da Pastoral da Criança, e 18 militares. O valor total da destruição causada pelo terremoto foi estimado em US\$ 7,9 bilhões, cifra equivalente a 120% do PIB haitiano em 2009.

A comunidade internacional atendeu ao *Apelo Humanitário Emergencial das Nações Unidas* da ordem de US\$ 1,2 bilhão e comprometeu boa parte destes recursos para financiar programas assistenciais ao povo haitiano, gerenciados pelas agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas.

O governo e a sociedade brasileiros, de sua parte, vêm dando mostras inequívocas de seu continuado engajamento em favor do Haiti. Após o terremoto, o Brasil destinou ao país caribenho mais de 800 toneladas de donativos – alimentos e medicamentos –, transportados em voos especiais da Força Aérea Brasileira. Atendendo à solicitação do secretário-geral das Nações Unidas, o Brasil aumentou seu efetivo militar no Haiti para enfrentar as urgências geradas pelo desastre e enviou prontamente mais 900 militares e um corpo de médicos

civis e militares voluntários. O governo brasileiro providenciou um destaque orçamentário imediato de mais de US\$ 200 milhões para assistência humanitária de emergência ao Haiti e ofereceu cooperação imediata por meio de iniciativas como impressão gratuita de cédulas de moeda haitiana, contribuição emergencial ao orçamento, oferta de 500 bolsas de conclusão de graduação e de pós-graduação a estudantes haitianos.

## Resposta emergencial das Nações Unidas

Desde o terremoto, a MINUSTAH reorientou suas atividades para apoiar os esforços humanitários e o resgate das vítimas. Ao mesmo tempo, seguiu contribuindo para a manutenção da lei e da ordem no Haiti.

Não obstante a magnitude da tragédia e a potencial volatilidade causada pelas milhares de mortes e necessidades humanitárias emergenciais, é possível afirmar que o terremoto não chegou a comprometer os progressos logrados pela MINUSTAH em termos de segurança e consolidação institucional. Mesmo no imediato pós-terremoto, o que se verificou, e continua a verificar-se, é que a ordem pública, ainda que frágil, se mantém. Tal circunstância revela que os resultados logrados pela MINUSTAH eram firmes o suficiente para resistir a um teste como o representado pelo terremoto.

A continuada estabilidade do Haiti dependerá, em larga medida, da capacidade de a comunidade internacional continuar oferecendo uma resposta humanitária à altura das necessidades básicas da população – com ênfase no fornecimento de abrigos provisórios adequados. Diversos campos de deslocados internos que se situam em áreas inundáveis precisarão ser evacuados tempestivamente, em função das temporadas de chuvas e furacões que se avizinham.

## Novas oportunidades

A tragédia do terremoto abre, não obstante, oportunidades para a reconstrução do Haiti em bases mais sólidas. As consequências do desastre propiciam a reorganização dos espaços econômicos e demográficos do país. Estima-se que cerca de 500 mil pessoas deixaram a capital em direção ao campo ou cidades menores do interior. O “descongestionamento” de Porto Príncipe poderá reverter décadas de êxodo rural, caso seja acompanhado do estabelecimento de novos pólos de crescimento no interior, com efeitos positivos sobre a qualidade de vida da população.

O terremoto oferece também oportunidade para os doadores reverem sua abordagem e metodologia de atuação no Haiti. Cada vez mais a comunidade internacional se conscientiza de que os programas de ajuda pós-desastre têm de vir acompanhados do fortalecimento da soberania e das instituições do país afetado, a fim de permitir que a sociedade local assuma a gestão e o funcionamento daqueles programas no futuro – ainda que por intermédio de

assistência orçamentária. O que hoje se faz e discute em termos de ajuda ao Haiti representa uma contribuição importante para o debate, inclusive conceitual, sobre o estabelecimento de transição adequada entre uma estratégia de manutenção da paz (*peacekeeping*) para outra de construção da paz (*peacebuilding*).

Por fim, além de colaborar para a plena inserção do Haiti na Comunidade e Mercado Comum do Caribe (Caricom) e, mais amplamente, na família latino-americana e caribenha, a conjuntura favorece que o país se aproxime de vizinhos de especial relevância, como são a República Dominicana e Cuba. Há movimentos significativos neste sentido. O presidente René Préval reatou com Havana e pode contar com a capacidade cubana em áreas como saúde, educação e preparação para furacões. Quanto à República Dominicana, os gestos e iniciativas de solidariedade e efetiva cooperação do governo e da sociedade dominicanos para com o Haiti falam por si, e evidenciam a oportunidade de estabelecer uma estratégia conjunta para toda a Ilha Espanhola, no contexto da reconstrução do Haiti.

### **Participação das Nações Unidas no processo de reconstrução**

No que concerne à participação das Nações Unidas, a MINUSTAH deverá continuar desempenhando um importante papel no processo de reconstrução do Haiti. Além de garantir um ambiente estável no país, a missão deverá continuar provendo o apoio à prestação de assistência humanitária e auxiliando no processo de reconstrução física. A MINUSTAH também poderá apoiar a recuperação da capacidade institucional do Haiti, especialmente dos órgãos que compõem o aparato de segurança pública e o Poder Judiciário, assim como os que integram a área de finanças públicas.

Um dos principais desafios ao processo de reconstrução consiste em coordenar os esforços internacionais, evitando duplicação e desperdício. O representante especial em exercício do secretário-geral das Nações Unidas, o guatemalteco Edmond Mulet, tem defendido a necessidade de privilegiar a divisão de tarefas entre os principais doadores utilizando critério geográfico e temático, em conformidade com as respectivas vantagens comparativas.

O Brasil tem recomendado evitar dispersar a ajuda oferecida ao Haiti em centenas de pequenos projetos e concentrá-los naqueles de impacto sistêmico. Também tem defendido a canalização da ajuda preferencialmente por intermédio do governo haitiano.

Deve-se recorrer, preferencialmente, ao mercado de trabalho e a materiais produzidos ou comercializados no país durante o processo de reconstrução, a fim de estimular a economia, com o fortalecimento do mercado interno e a geração de empregos. Os programas de trabalho intensivo do tipo *cash for work* do PNUD, destinados a promover a retirada de entulhos e limpeza, têm cumprido importante papel social e econômico.

A criação de um ambiente propício à atração de investimentos privados para o país, associada à conclusão de acordos que permitam o acesso, livre de tarifas, de produtos manufaturados ou montados no Haiti aos principais mercados internacionais, contribuirá

para permitir a reindustrialização do país. O Brasil tem advogado que os principais blocos econômicos autorizem a importação destes produtos, nestas condições, e apresentou proposta neste sentido ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

### O relatório Paul Collier

Um marco importante na identificação de novas possibilidades que se abrem para o Haiti, ao superar décadas de crise política e econômica, é o relatório produzido, em dezembro de 2008, pelo economista da Universidade de Oxford (Reino Unido) Paul Collier. O documento – solicitado pelo secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon – contém proposta de estratégia integrada de desenvolvimento econômico para o Haiti nos próximos anos.

Embora haja tendência de se classificar o Haiti como um “estado falido”, Paul Collier não considera o país como integrante desta categoria. Avalia, ao contrário, que o Haiti tem condições de alcançar a combinação de segurança, democracia e oportunidade econômica. Segurança e democracia seriam resultado, sobretudo, do trabalho da MINUSTAH. Collier cita como vantagens comparativas do Haiti a localização em região próspera e pacífica, a ausência de divisões étnicas e a diáspora numerosa e próxima, marcadamente radicada nos EUA e no Canadá.

O economista propõe estratégia com quatro objetivos: *i*) criação de empregos; *ii*) prestação de serviços sociais básicos; *iii*) segurança alimentar; e *iv*) sustentabilidade ambiental. Na esfera da geração de empregos, Collier sugere duas grandes oportunidades: a reconstrução da infraestrutura e a expansão das zonas de exportação, em particular nos setores de frutas e de produção de peças de vestuário. Menciona, ainda, a vantagem comparativa da mão de obra haitiana.

As ideias de Paul Collier foram recebidas como um tempestivo incentivo a que a comunidade internacional mude seu olhar sobre o Haiti, enxergando o potencial humano do país e o contexto favorável criado pela MINUSTAH. O terremoto de 12 de janeiro de 2010 em nada invalida suas teses.

### Conferência Internacional para a Reconstrução do Haiti

No momento da publicação deste boletim, já terá sido realizada, em Nova Iorque, em 31 de março de 2010, a Conferência Internacional de Doadores em Favor de um Novo Futuro para o Haiti, convocada pela ONU e pelos EUA e copresidida por Brasil, Canadá, França e Espanha (atualmente na presidência da União Europeia). A iniciativa visa, sobretudo, angariar os fundos necessários para custear o amplo programa de recuperação do país e acordar um plano de ação para o médio prazo.

Um dos objetivos da conferência é estabelecer um fundo, sob a gestão do Banco Mundial, a ser coadministrado pelo governo haitiano com o apoio de vários doadores.

Espera-se arrecadar recursos suficientes para financiar os programas de reconstrução ao longo dos próximos dois anos. A ideia é que os doadores possam canalizar, por intermédio do fundo, aportes diretos para o tesouro haitiano.

Vale assinalar que o Brasil organizou, em 23 de março, também em Nova Iorque, reunião preparatória sobre a atuação das Nações Unidas no pós-terremoto haitiano. O propósito da reunião foi o de subsidiar a Conferência de 31 de março de 2010 com elementos de informação e avaliação relativos ao papel fundamental que a MINUSTAH seguirá desempenhando no Haiti.

## Conclusão

Paradoxalmente, o Haiti, apesar do destruidor impacto do terremoto de 12 de janeiro, vê-se diante de oportunidades para um recomeço.

Os haitianos devem ter a primazia neste recomeço e no processo de retomada do desenvolvimento que se seguirá, inclusive no que tange ao uso dos recursos financeiros. Cabe à comunidade internacional, sob a égide das Nações Unidas, continuar auxiliando o governo haitiano na reconstrução das instituições públicas, na capacitação de recursos humanos, no levantamento de apoio financeiro e na criação das condições internas necessárias para que os próprios haitianos assumam plenamente a condução de seu destino.

Como afirmou o ministro Celso Amorim no Fórum Urbano Mundial das Nações Unidas, realizado no dia 24 de março de 2010 no Rio de Janeiro, “hoje o Haiti tem a necessidade de se reinventar – lá temos um desafio múltiplo: ambiental, habitacional, social e econômico”. O caminho será longo, mas o Haiti conta com toda a comunidade internacional, e muito especialmente com os vizinhos e amigos da região, para construir um novo futuro. O Brasil tem-se empenhado para estar à altura de suas responsabilidades e continua pronto a oferecer sua contribuição.





## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (Estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Renato Rodrigues Bueno

### **Capa**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



