

# REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 2 | Número 3 | Dez. 2010

## O Estado na África

Beluce Bellucci

## São Tomé e Príncipe na Idade Adulta: a governação e o descaso da rua

Augusto Nascimento

## A Economia de Angola: da independência à crise mundial de 2008

Jonuel Gonçalves

## Modelo de Crescimento Guiado pelo Mercado Interno na América Latina após a Crise: uma utopia inspiradora?

Pierre Salama

## Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia de *hub-and-spokes*

Ricardo Sennes

## Política de Resposta à Crise Financeira Global: questões fundamentais para os países em desenvolvimento

Yilmaz Akyüz



**ipea** 47 anos  
Por um Brasil desenvolvido

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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**

Geová Parente Farias

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Vanessa Petrelli de Correa

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

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

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

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

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

## **Revista Tempo do Mundo**

Publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.

*E-mail:* [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br)

## **Corpo Editorial**

### **Membros**

Alfredo Calcagno (UNCTAD)

Antônio Carlos Macedo e Silva (UNICAMP)

Lytton Leite Guimarães (UnB)

Marcio Pochmann (Ipea)

Marcos Antonio Macedo Cintra (Ipea)

Milko Matijascic (Ipea)

Pedro Luiz Dalcero (MRE)

Roberto Passos Nogueira (Ipea)

Stephen Kay (FRB, Atlanta)

### **Suplentes**

Gentil Corazza (UFRGS)

Luciana Acioly da Silva (Ipea)

### **Editor**

Marcos Antonio Macedo Cintra

### **Coeditores**

André de Mello e Souza

Flávia de Holanda Schmidt

Milko Matijascic

### **Apoio Técnico e Administrativo**

Mariana Marques Nonato

Vinícius Lúcio Ferreira

# REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 2 | Número 3 | Dezembro 2010

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

---

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : Ipea, 2009.

Quadrimestral.  
Edição publicada também em inglês.  
ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## APRESENTAÇÃO

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, órgão que integra a Presidência da República Federativa do Brasil, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

A revista conta com versões em português e inglês e foi idealizada para apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.

A meta é valorizar o debate a fim de formular proposições para a elaboração de políticas públicas e, neste âmbito, privilegiar as comparações internacionais e a interdisciplinaridade, sempre destacando o papel do planejamento. A *Revista Tempo do Mundo* assume a ambição de formular as questões enfrentadas pela civilização contemporânea que, a um só tempo, deseja usufruir de padrões de vida confortáveis e condições de vida dignas, mas precisa respeitar os limites do que o planeta pode suportar em termos de exploração do meio ambiente.

É importante destacar a homenagem conferida a Fernand Braudel, por meio da valorização de sua formulação que trata do “tempo do mundo”, o que, em conjunto com as “estruturas do cotidiano” e com os “jogos da troca”, define sua originalidade. Braudel sempre buscou tratar das questões que envolvem as dimensões do desenvolvimento em uma perspectiva histórica e de longa duração, enfatizando que o mundo dominado pelo modo de produção com base na acumulação de capital sempre teve de equilibrar a sociedade, o mercado e o Estado. Conforme ensinou o mestre, ali, onde a tarefa foi mais bem-sucedida, houve prosperidade e, onde as dificuldades foram persistentes, os resultados não tiveram o mesmo sucesso.

Essa iniciativa, no Brasil, não é nova e o grande precursor foi Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*. Esta obra seminal foi saudada por Braudel como inovadora sob o prisma metodológico.

Conselho Editorial



## CARTA DO EDITOR

É com satisfação que o Conselho Editorial da *Revista Tempo do Mundo* traz a público mais esta edição. A revista foi criada para promover o intercâmbio de ideias que integram a agenda da economia política numa perspectiva Sul – Sul. Conforme comprova o conteúdo que se segue, a publicação está a cumprir a sua missão. Os artigos apresentados neste número tiveram por foco questões relativas à África e à América do Sul.

A questão africana não é simples e, ao que tudo indica, não terá uma solução uniforme em curto prazo, sobretudo num contexto de forte turbulência internacional. Sua gênese reside na intervenção dos impérios coloniais, que promoveu iniciativas causadoras de grandes problemas para o continente. Neste sentido, merecem destaque:

- a constituição de territórios coloniais com reduzida aderência à distribuição espacial dos diferentes povos ali residentes anteriormente; e
- a exploração desses povos para a escravização das populações de origem negra.

É desnecessário dizer que esse tipo de intervenção gerou um verdadeiro desastre que ainda não foi superado, ao se considerarem a quantidade de conflitos armados, as desigualdades no acesso à renda e à propriedade e, sobretudo, os níveis de pobreza e de dificuldades para o estímulo ao desenvolvimento, quando o crescimento volta à cena. Diante do exposto, incentivar o debate e conscientizar a opinião pública internacional sobre os problemas locais, ao se estimular a discussão entre intelectuais ou formuladores de política, é sempre uma iniciativa frutífera, sobretudo ao priorizar a vocalização dos atores locais.

As questões na América Latina não são idênticas, mas também não são totalmente dissociadas do debate africano. A diferença, em geral, está no fato de os governos independentes das metrópoles constituírem uma realidade mais antiga e, por isso mesmo, ter havido um maior amadurecimento na construção do Estado e de soluções políticas, econômicas e institucionais para lidar com o processo de desenvolvimento. É isto que explica o amplo debate sobre cooperação e união dos países.

Por fim, apesar das dificuldades e da diversidade, são os países em desenvolvimento ou os chamados países emergentes que vêm apresentando uma participação crescente no cenário internacional e estão a propor respostas inovadoras para a crise internacional. Muitas destas propostas foram direcionadas para a constituição de um novo modelo institucional na esfera multilateral que seja mais democrático e mais adaptado aos interesses dos seus povos. Se as iniciativas obtiverem êxito, serão reabertas as portas para a promoção do desenvolvimento em muitos países da esfera Sul – Sul.





## SUMÁRIO

<b>O ESTADO NA ÁFRICA.....</b>	<b>9</b>
Beluce Bellucci	
<b>SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE NA IDADE ADULTA: A GOVERNAÇÃO E O DESCASO DA <i>RUA</i>.....</b>	<b>45</b>
Augusto Nascimento	
<b>A ECONOMIA DE ANGOLA: DA INDEPENDÊNCIA À CRISE MUNDIAL DE 2008 ....</b>	<b>75</b>
Jonuel Gonçalves	
<b>MODELO DE CRESCIMENTO GUIADO PELO MERCADO INTERNO NA AMÉRICA LATINA APÓS A CRISE: UMA UTOPIA INSPIRADORA? .....</b>	<b>93</b>
Pierre Salama	
<b>BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA, ACORDOS SELETIVOS E ESTRATÉGIA DE <i>HUB-AND-SPOKES</i>.....</b>	<b>113</b>
Ricardo Sennes	
<b>POLÍTICA DE RESPOSTA À CRISE FINANCEIRA GLOBAL: QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>147</b>
Yilmaz Akyüz	



# O ESTADO NA ÁFRICA

Beluce Bellucci\*

## RESUMO

A África ainda é considerada um grande desafio, principalmente em função de questões relacionadas às religiões e às etnias, entre outros fatores. A compreensão do Estado africano depende de vários aspectos tanto no plano nacional quanto internacional. Vista sob a ótica do modelo de Estado ocidental, a experiência africana traz a busca por seu espaço, como território, linguagem, tecnologia, modos de produção, bem como o movimento em direção a um Estado neoliberal. As mudanças empreendidas buscavam não somente o desenvolvimento, mas também a reestruturação das economias, adaptando-as ao mercado mundial, o que acarretou melhores condições de avanço para a África.

## ABSTRACT

Africa is still considered a major challenge, particularly for issues relating to religions and ethnic groups, among other factors. The understanding of the African State depends on several aspects found both nationally and internationally, as seen by the Western state model, with the African experience that brings the search for its place, like territory, language, technology, production methods, and with the neoliberal state. The moves undertaken sought not only development but also the restructuring of economies, adapting them to the world market, which resulted in better conditions of advance to Africa.

*Na África, quase nunca a etnia está dissociada da política, contudo, ao mesmo tempo, não fornece a matéria-prima básica para o seu desenvolvimento... No âmbito do Estado contemporâneo, a etnia existe, principalmente, como um agente acumulativo, tanto de riqueza como de poder político. Portanto, o tribalismo é percebido como uma força política em si mesma, como um canal pelo qual se expressa a disputa pela aquisição de riqueza, poder e status.*

J.-F. Bayard

## 1 ESTADO, POLÍTICA E ECONOMIA

Existem muitos preconceitos a respeito da África e, neles, incluem-se as noções acerca do Estado, das religiões e das etnias, objeto de revisão neste texto. Ideias formadas por juízos e ciências apressadas ou bolsos interessados, que, posteriormente, navegam entre intelectuais e pessoas comuns, fomentam comparações do que lá se vê com a realidade ocidental ou analisam as sociedades africanas a partir dos modelos sociais ocidentais. Esta prática terminou por

---

\* Economista, diretor da Associação Centro de Estudos Afro-Asiáticos.

estigmatizar os Estados africanos ao longo do tempo. Ao se afirmar que foram constituídos pelo direito colonial, impôs-se-lhes o rótulo de “externos”, “quase Estados”, “artificiais” ou “pseudoestados”. Contrapondo-se a esta visão, Jean-François Bayard (1989) propôs uma historicidade de Estado na África construída a partir das tradições estatais pré-coloniais e da experiência colonial. O Estado africano atual recebe influências tanto do colonialismo quanto dos reinos e impérios pré-coloniais, e baseia-se tanto nas leis do Estado de direito, como em tradições políticas ancestrais, bem como se aproxima e se afasta das religiões, constituindo-se numa instituição complexa de ser gerida e compreendida.

A compreensão do Estado africano pode ser encontrada em seu interior e nas suas conexões com o mundo exterior, em seus aspectos institucionais de poder, nos órgãos centrais de decisão, nos governantes e administradores, nas instâncias de negociação e compromissos, nas atividades produtoras de bens e serviços públicos, permeadas, todas, por valores tradicionais e modernos. O debate sobre o Estado africano é extenso, e a literatura apresenta muitas visões históricas, análises do presente e propostas alternativas.

Quando se indaga acerca da tradição no Estado moderno africano, é muito comum referir-se à poligamia, à excisão feminina, às redes de solidariedade, às hierarquias e obrigações sociais, ao peso dos ancestrais, às obrigações dos mais jovens, aos ritos e cultos das religiões pagãs, aos usos e costumes regionais e étnicos, bem como à forma como os africanos se relacionam em suas economias domésticas com o poder.

Quais destas questões são incompatíveis com o projeto de modernidade? Quais se chocam com os valores universais? A partir daí, novas questões podem ser colocadas. O que se pretende como modernidade hoje em dia? Há um século, a modernidade se propunha a “civilizar” os “selvagens”, fazendo-os aceitar a religião cristã, o hábito de se vestir, a responsabilidade para com o trabalho (sobretudo esta), entre outras. Sabe-se bem, hoje, em que consistiu realmente esta “civilização” por meio do colonialismo. O trabalho forçado, a migração, o cultivo obrigatório, o pagamento de impostos em moeda, o castigo corporal, a prisão, os massacres, o degredo, o não reconhecimento da cidadania, a segregação legal e o subdesenvolvimento. Este foi o lado da modernidade que coube às colônias africanas. Em contrapartida, os colonizados forneciam seu trabalho, cujo produto era apropriado e transferido para a metrópole. Esta se enriquecia, capitalizava-se, criava infraestrutura em seu território (europeu), instruíam-se e cultivavam-se. Civilizou-se a ponto de exigir dos africanos, não sem sua participação e cumplicidade, quando já cidadãos soberanos, a adoção das normas “civilizadas” do momento: primeiro o desenvolvimento e o Estado forte, depois as liberdades e o Estado mínimo; primeiro a ditadura, depois a democracia.

O direito à vida, à felicidade, à democracia, à liberdade e ao progresso, tidos como valores universais, são abstrações genéricas que se desdobram em procedimentos, instituições, prazos e ritos particulares, variando de acordo com a região, a etnia e o país. Como compatibilizar estas questões e dar ao valor universal um caráter histórico? A poligamia, por exemplo, não pode ser criticada fora de seu contexto histórico-social. Se as práticas concretas que a constituíram não mudarem, dificilmente ela irá se extinguir. O que se observa, ainda no século XXI, são sociedades domésticas vivendo quase como antes, em seus aspectos produtivo, cultural, religioso e político. Não é a proclamação da monogamia como valor universal e a repressão à sua prática que porá termo à poligamia. Seu fim se aproximará quando não mais existirem suas bases materiais. Mais complexos ainda são os valores religiosos que, dominados pela fé e crença individual, deslocam-se facilmente para outras bases materiais, continuando, assim, a vigência de valores mágicos em sociedades científicas.

Resumindo, utiliza-se o modelo de Estado ocidental como referência, apoiando-se em dados concretos, para concluir que os africanos não têm condições de gerir seu Estado, e, portanto, devem ser os ocidentais a fazê-lo (como durante o colonialismo) ou, então, que se destituam estes Estados, retornando aos reinos e às tribos de antigamente, permitindo uma governança local, regional, “adaptada” aos africanos.

A tarefa hoje empreendida pelos africanos é reelaborar o conceito de *democracia africana* de forma a definir um modelo de Estado que incorpore os processos históricos e culturais africanos, assim como os avanços da ciência neste terceiro milênio. Esta tarefa não é apenas um esforço epistemológico, da razão, mas fruto da prática social empreendida. Entretanto, a atual crise do Estado segue acompanhando as dificuldades sociais vivenciadas pelo continente e a crise de identidade que o próprio modelo ocidental experimenta atualmente. O processo de mundialização mistura cada vez mais as histórias do continente com as do resto do mundo, de modo que são influenciados e influenciadores, explicitando que as responsabilidades históricas e a busca por um novo modelo são tarefas de todos e não apenas dos africanos. Com a crise de 2008, o modelo neoliberal vem sendo questionado e acenam-se possibilidades e novas perspectivas.

### 1.1 A experiência africana

*O nacionalismo vem antes das nações. As nações não formam os Estados e os nacionalismos, mas sim o oposto.*

Hobsbawm

Após as independências nos anos 1960, o debate travou-se entre os pró-capitalistas e os pró-socialistas, embora se discutisse manter a tradição na modernidade.

O que conservar da história passada? Adotar o idioma do colonizador como idioma nacional ou dar preferência a um idioma local? Manter as fronteiras delineadas na virada do século XX, após a Conferência de Berlim, ou redesenhar outras? Que sistema de governo assumir, monarquia ou república? Estes, entre outros temas, foram analisados pelos dirigentes e intelectuais da época e influenciaram a criação das nações. Poucos Estados mantiveram os reis tradicionais no poder, como a Suazilândia, que ainda o mantém. Todos adotaram o idioma do colonizador como língua comum, com exceção da Somália, que já possuía língua própria nacional. Da mesma forma, optou-se, já na criação da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963, pela manutenção das fronteiras coloniais e por governos nacionais, apesar da grande influência dos pan-africanistas entre os dirigentes.

O Estado africano, na segunda metade do século XX, foi moldado por africanos, que lutaram – de uma maneira ou de outra, detendo maior ou menor legitimidade interna – seguindo o modelo de plena *pax americana*, vitorioso politicamente na luta anticolonial, bem como vigoroso economicamente.

O Estado apresentava-se como modernizador, transformador das tradições que emperravam o desenvolvimento, sendo centralizador e forte, quando não ditatorial, capaz de definir e executar políticas públicas e participar ativamente de toda a vida social e econômica da sociedade. O futuro seria promissor, o resto seria discussão saudosista. Discutia-se a dosagem, não o medicamento. O grande debate girava em torno dos ideais capitalistas e socialistas (o que não era pouco).

Na literatura presente, identificam-se muitas críticas que afirmam ter sido o Estado pós-colonial apropriado por ditadores sanguinários, pessoas inescrupulosas, e isto, portanto, seria o mal do continente.<sup>1</sup> Esquecem que estas pessoas existem não apenas na África, mas em todo lugar, e ainda estão por aí. A pergunta correta seria: por que, naquele momento, ditadores comandaram as nações? Aliás, na mesma época, fazia-se o mesmo em outras partes do mundo, principalmente na América Latina. O que se observa não é o Estado mudando porque mudaram os homens, mas mudaram-se os homens, ou seus estilos, porque mudaram as políticas econômicas. Aqueles homens eram os exigidos para a tarefa pleiteada, sendo alguns mais competentes, outros mais simpáticos. Na África, muitos dirigentes continuaram no poder, tendo mudado radicalmente de atitude e de pensamento político. Aquele modelo, nas circunstâncias da Guerra Fria, facilitava, quando não exigia, ditadores.

Com a crise dos anos 1980, como reféns que estavam das doações internacionais para suportar as crises internas, os Estados africanos foram constrangidos a adotar o modelo neoliberal. Naquele momento, combatia-se o

---

1. Como, por exemplo, Biyouidi-Mampouya (2008).

Estado forte anterior, propondo-se a privatização e a descentralização das suas funções, as liberdades civis, a boa governança e a liberdade de circulação do capital. Os valores tradicionais africanos afloraram no vácuo de poder, incentivados pelas organizações não governamentais (ONGs), pelas religiões e pelos discursos dos *experts* internacionais e suas organizações, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Afinal, preconizavam, se a modernidade não é mais pela via da industrialização ou da criação de um mercado interno, para que modernizar as mentes? Se a modernidade é ecológica, os nativos devem voltar às suas culturas, produções, ritos e religiões. Estas posições foram endossadas por diversos dirigentes africanos e divulgadas pelas ONGs.

No segunda década do século XXI, ainda sofrendo os desgastes decorrentes da baixa produção, da crise econômica e política, das guerras civis, das questões endêmicas na área da saúde e da destruição dos sistemas de ensino, apesar de apresentar sinais de recuperação nos indicadores econômicos nos últimos anos e de ter conquistado novos parceiros internacionais, a África não tem um novo modelo de Estado para o seu renascer. Faltam elementos teóricos e práticos, mas já se tateia, especula e critica em vez de se lamentar; buscam-se novas formas de participação e, em alguns lugares, as massas começam a tomar as ruas, para desespero dos governantes e das classes dominantes, mostrando a esperança de mudança.<sup>2</sup>

Aceitar e compreender o peso das etnias e das regiões, bem como das religiões africanas, tradicionais ou sincréticas, no interior das instituições estatais e nos processos de decisão, é fundamental para se conceber seu funcionamento.

Para além do racionalismo próprio das instituições públicas, o Estado africano é um lugar de poder, no sentido tradicional, com funções primordiais na sociedade (de solidariedade e obrigações), e, enquanto a sociedade continuar com relações pré-contratuais, baseadas em relações extraeconômicas, este poder seguramente irá continuar. E há motivos para se crer que grupos e países que mantenham relações externas com o continente continuem interessados em manter as relações internas africanas pré-capitalistas ou pós-modernas, da mesma forma que o povo vem buscando formas de participação nas decisões.

Nesse contexto, a classificação do Estado africano em cinco períodos – *i*) tradicional (ou pré-colonial, até o século XIX); *ii*) colonial de exploração (de fins do século XIX até a Segunda Guerra); *iii*) colonial de valorização (da Segunda

---

2. A esse respeito ver os acontecimentos em Moçambique no início de setembro de 2010, onde manifestações populares contra o aumento do preço do pão, e do custo de vida em geral, provocaram o recuo do governo, deixando mais de uma dezena de mortos. “No momento de avaliar a situação vivida (e que provavelmente se repetirá, não somente em Moçambique mas em outros países africanos, como em 2008 quando explodiu, pelas mesmas razões a ‘revolta da fome’, com o aumento do preço do arroz em muitos lugares do continente, é evidente que ‘há algo de podre no reino da globalização’” (UNAC, União Nacional de Camponeses, Moçambique, 2010).

Guerra ao início dos anos 1960); *iv*) independente desenvolvimentista (até os anos 1980); e *v*) Estado neoliberal (dos anos 1980 aos dias atuais) – ajuda a compreender as mudanças que promoveram, em cada um destes momentos, seus tipos de governos, de instituições, de políticas econômicas, sociais e culturais específicas, conferindo-lhes uma “cara” própria em cada tempo, à luz das pressões internas e externas, modernas e tradicionais.

## 2 OS ESTADOS AFRICANOS ATÉ O SÉCULO XIX

A África experimentou diversas formas de organização social, das sociedades segmentares aos modelos centralizados. A distinção entre as sociedades sem Estado e os sistemas centralizados<sup>3</sup> propõe que as primeiras se baseiam nos grupos organizados em torno da família patriarcal alargada, com patrimônio comum, os clãs, enlaçadas em conjunto pela etnia, com a autoridade de um ancião. Por sua vez, os sistemas centralizados conservam estratificações sociais com configurações de castas e de ordens, indo dos sultanatos aos reinos e Estados.

Grandes impérios da África Ocidental, como o de Gana, no século VIII, o de Mali no século XIV, o de Songai e Bornu, no século XVI, organizaram-se politicamente apoiando-se no comércio com o mundo árabe. Suas cidades erguiam-se ao longo dos rios e atingiram grandes espaços territoriais. Caracterizavam-se pela ligação entre o religioso e o político, pela personalização do poder, pela ausência da escrita e pela organização descentralizada. O poder central detinha o monopólio dos bens materiais e vivia de tributos em bens e homens, com rendas de impostos sobre a colheita e o gado, requisições de metais, taxas aduaneiras e butins de guerra. Alguns impérios tinham como base econômica o tributo, como o wolof, no Senegal, ou as cidades hauçás na Nigéria.

As trocas tinham existência num mercado local, e o comércio de média e longa distância dependia da segurança das rotas. Exportavam ouro, escravos, noz-de-cola, goma, marfim e peles; e importavam barras de ferro e cobre, pérolas e tecidos. Apesar de seus poderes econômicos, comparáveis aos árabes e aos comerciantes genoveses e venezianos, estes Estados não realizaram conquistas marítimas nem aprofundaram uma economia local.

Embora tenha havido moedas circulando em regiões africanas desde há muito tempo, elas não serviam para compra, mas para o pagamento de dívidas, mantendo-se paralelas às moedas da economia mercante. Tais foram os casos dos cauris, das pérolas, das barras de sal ou de ouro, que eram equivalentes a bens materiais ou humanos, como as mulheres nas alianças matrimoniais ou os homens em contexto de guerra.

---

3. Sobre esse assunto, ver Evans-Pritchard e Meyer-Fortes (1964).



A circulação monetária, entretanto, atingia apenas parte da sociedade. As redes mercantis monetarizadas, fiscais ou tributárias, não conduziram a uma sociedade monetarizada, com débitos e créditos, que possibilitassem a transferência de posses ou propriedades de bens reais ou simbólicos (HUGON, 2009). Assim, a moeda não se interiorizou no continente africano. Ela não assumiu todas as funções da economia capitalista: equivalente geral, meio de troca e de pagamento, meio de entesouramento e pagamento deferido ou base de acumulação. Nas economias de dom das sociedades segmentárias pouco estratificadas, o doador se afirma como superior ao donatário. Quem recebe fica obrigado a retribuir com um contradom mais adiante, ou seja, é um devedor. Ao contrário, nas sociedades hierarquizadas, o tributo entregue é a marca da sua submissão ao soberano que a recebe. A circulação de bens de prestígio expõe os laços entre riquezas e poder, sendo o poder um acúmulo de laços sociais e de bens simbólicos e não apenas materiais.

Se tivermos que fazer uma justa repartição entre uns e outros, o número de sociedades africanas com organização política em separado, os impérios, reinos, cidades-Estado, chefaturas ou sultanatos, será certamente mais elevado que o das sociedades ditas classicamente sem Estado, contrariando, assim, a visão de uma África tradicional em forma de mosaico clânico e tribal ou de sociedades recém-saídas de uma humanidade pré-histórica (DOZON, 2008, p. 24. Tradução livre).

E isso considerando-se que grupos de filiação e linhagens constituem um dos vetores essenciais desses Estados (notadamente no plano da organização dinástica), e que os deslocamentos das populações tornam móveis e incertas as fronteiras.

Os Estados pré-coloniais africanos garantiam a unidade, a ordem e a defesa dos territórios que conquistavam, e, ao se instalarem com os órgãos administrativos, judiciários e militares, desorganizavam a organização social anterior. Ou seja, eram estruturas dinâmicas e em constante transformação. Eram sociedades que conheciam a divisão social, tinham aristocratas, religiosos e homens do campo, livres e escravos, e, ainda, diversas castas fechadas por proibições, como as de ferreiros, músicos e escultores.

Estas sociedades possuíam, desde longa data, tradição e cultura estatal, mesmo se não tiveram, em conjunto, grande duração e capacidade de controlar os seus territórios. Eram sociedades nas quais havia divisão entre opressores e oprimidos, explorados e exploradores, isto é, conheciam os mecanismos de dominação e exploração. Numerosos reinos africanos continuam ainda em vigor. Os reis ascendem legitimamente ao trono e exercem suas obrigações, e as aristocracias e as castas manifestam seus *status*, mesmo quando isto é oficialmente proibido em seus Estados atuais.

Além dos sistemas políticos, a África Sul-saariana possui um universo de crenças, de ritos e representações dos vivos e dos mortos, também objeto

de preconceitos pelos ocidentais. A “religião do fetichismo”,<sup>4</sup> inventada no século XVIII, foi apresentada como uma mágica a ser depreciada e passou a ser vista como obra do demônio até os dias de hoje.

As religiões tradicionais giram em torno de entidades mitológicas, ancestrais e espíritos, organizados em sistemas simbólicos e cultuais que atuavam nas organizações políticas e sociais. Assim, a linhagem perdurava coletivamente pelos laços genealógicos, mas também pelo mito fundador e pela lenda comum, que os colocavam diante das mesmas obrigações e interdições. Os reis eram acompanhados de sacerdotes e identificados com poderes sobrenaturais, misturando o poder divino com o poder terreno, o que não os diferenciam das monarquias ocidentais.

Os sistemas simbólicos e cultuais, entretanto, eram regidos pelos movimentos históricos e sofriam mudanças contingenciais. Em situações de miséria ou de epidemias, as populações mudavam de território e abandonavam suas divindades, o mesmo acontecendo nos conflitos e nas crises institucionais. Grupos abandonavam seus cultos e se apropriavam dos cultos vizinhos, demonstrando grande flexibilidade para se moldarem às circunstâncias.

Essa capacidade de adaptação se aplica também ao contato com o islamismo e o cristianismo. As artes teúrgicas e divinatórias do Islã se acomodaram aos sistemas locais. Com o cristianismo, símbolos como a cruz foram incorporados ganhando novos sentidos, originando cultos sincréticos. Por estes motivos, as palavras feitiço, fetichismo e animismo não dão conta do paganismo africano (DOZON, 2008).

A presença do cristianismo na África remonta aos primeiros séculos da nossa era, nas regiões setentrionais e orientais. A partir do século XV, ao longo da costa atlântica, os europeus evangelizaram os refugiados da escravidão, os banidos e os comerciantes que se vinculavam à economia dos entrepostos mercantis. Entretanto, o grande movimento missionário cristão é contemporâneo das colonizações europeias, avançando sobre a África Sul-saariana ao longo do século XIX e participando da constituição de novos territórios e formações estatais. Sua participação na empreitada colonial teve um papel relevante na África Central, Austral e Oriental, mas, de menor influência na África Ocidental, onde foi barrado pela presença do Islã.

A “invenção da África”<sup>5</sup> foi a forma pela qual os colonizadores se apropriaram do paganismo africano e o classificaram segundo seus interesses. Identificaram os deuses pagãos, e os que pudessem ser comparados ao cristianismo eram classificados como civilizados; caso contrário, eram demonizados.

---

4. Pioneiro nesse estudo foi Charles Broches, que publicou, em 1760, em Genebra, *Du culte des dieux fetiches ou Parallèle de l'ancienne religion de l'Égypte avec la religion actuelle de la Nigritie* (cf. Dozon, 2008).

5. Expressão usada por Mudinbé (1988).

Esse procedimento contou com a participação de africanos, sobretudo por meio do sincretismo religioso, que misturaram componentes dos cultos e culturas locais com aspectos do cristianismo para lutar contra o fetichismo e a feitiçaria dos próprios cultos locais. Nesse contato, o costume africano de mudar os ritos e divindades decorria da noção de que seus deuses não estavam mais os protegendo das penúrias coloniais. Os “homens fortes”, profetas ou “soberanos modernos”, passaram a ocupar o lugar dos “objetos fortes” que faziam parte do mundo mágico.<sup>6</sup> Este fenômeno proliferou também nos territórios muçulmanos, com movimentos messiânicos proclamando o retorno ao Corão contra os colonizadores.

### 3 O ESTADO COLONIAL DE EXPLORAÇÃO

No caso da economia colonial, a conceituação e a quantificação do excedente econômico e da acumulação devem levar em consideração que parte significativa do excedente era transferida para fora do território, principalmente para a metrópole, isto é, quase nada se acumulava internamente – fato caracterizado como economia de exploração colonial.

Desde o século XIX, e até as independências, os mecanismos de acumulação estiveram vinculados intimamente às relações com o exterior, uma vez que as sociedades domésticas praticamente não acumulavam.

Após a Conferência de Berlim,<sup>7</sup> as potências institucionalizaram o desenvolvimento da economia de *plantation* orientada para o exterior, baseada em capital europeu. Cresceram, dessa maneira, as grandes sociedades para exportação de produtos agrícolas para a Europa, conhecidas como companhias concessionárias ou majestáticas.

As metrópoles emitiam cartas de soberania concedendo amplos poderes a grupos de capital. Estes investiam nas colônias com objetivos econômicos, pagando uma taxa à metrópole, que, assim, via-se livre dos encargos da administração. Na maior parte dos casos, essas companhias substituíam o Estado em todas as suas funções, mas, sobretudo, recrutando e organizando (e reprimindo quando necessário) a mão de obra para os empreendimentos produtivos. Os sucessos financeiros destes empreendimentos foram diversos, dependendo da região e da colônia, mas, em todas as situações, a espoliação dos povos africanos foi brutal.

---

6. Sobre isso, ver o movimento do início do século XX, de Willian Wade Harris, na Costa do Marfim, antigo missionário liberiano. O movimento harrista tomou grandes proporções, buscava a conversão ao cristianismo e lutava contra o fetichismo e a feitiçaria. Conclamava a adesão em função da superioridade do deus do colonizador, por suas conquistas e vitórias, bem como por suas capacidades administrativas e científicas.

7. A Conferência de Berlim ocorreu em 1884-1885 e definiu os critérios para a partilha da África entre as potências europeias.

### 3.1 O pacto colonial

O pacto colonial africano,<sup>8</sup> formalizado ou não, foi a forma específica encontrada pelo capitalismo europeu para transferir renda das sociedades domésticas aos proprietários do setor industrial das metrópoles. Ele se pautava num conjunto de leis e procedimentos jurídicos, geralmente impostos pela força à população africana, podendo ser assim sintetizado:

- *a cultura obrigatória*: obrigava as populações rurais a cultivarem para a exportação os produtos indicados pela metrópole, tais como algodão e cacau, entre outros;
- *o trabalho forçado*: consistia no recrutamento forçado, e, na maioria das vezes, com baixíssima remuneração, para as obras de infraestrutura (portos, estradas) ou para empresas privadas coloniais, particularmente nas fazendas e minas; e
- *o pagamento de imposto*: obrigava os africanos a pagarem impostos na moeda do colonizador. Para isso, deveriam se assalariar e/ou produzir para o comércio. Foi uma política importantíssima para a monetarização das populações africanas.

Esses foram os fundamentos econômicos do colonialismo na África. A eles agrega-se o *condicionalismo industrial*, política que permitia a implantação de indústrias em solo africano somente quando não concorressem com as metropolitanas.

Esse conjunto de medidas integrou milhões de africanos à economia-mundo sem os retirar de imediato das suas sociedades domésticas. Foi este modo de incorporação da África à economia-mundo que levou o continente ao subdesenvolvimento. Estes trabalhadores ficavam amarrados a um sistema de exploração que os impedia de melhorar suas condições de vida. O que passou a existir para eles foi a visualização de outro mundo material e cultural que, entretanto, nunca lhes seria acessível.

### 3.2 Articulação de modos de produção

Durante a ocupação colonial, a economia baseou-se numa articulação complexa que envolvia dois modos de produção. De um lado, as unidades criadas e geridas no sistema capitalista (empresas agrícolas e mineiras modernas), que serviam aos interesses das metrópoles e se valiam das relações capitalistas (trabalho assala-

---

8. Trata-se do pacto colonial para a África, que teve início no final do século XIX, quando o capitalismo já vivia a sua segunda revolução industrial, e durou até a Segunda Guerra. Não confundir como o pacto colonial que vigorou até a independência do Brasil, entre europeus, brasileiros e africanos. Este, na verdade era um pacto entre os colonialistas da metrópole e a administração colonial na colônia, e não entre colonizadores e africanos.

riado) e, de outro, a economia da sociedade doméstica, que produzia segundo modos e valores próprios, ditos “tradicionalis”.

A sociedade doméstica, não moderna, classificada como “atrasada”, era a que continuava alimentando o africano – futuro trabalhador nas obras de infraestrutura, nas minas e nas plantações – e o acolhendo quando este não fosse mais necessário ao setor capitalista.

O colonialismo impôs-se na África sobre sociedades estruturadas e estabeleceu relações de exploração específicas. Contudo, ele não retirou das mãos das massas a propriedade do solo, condição primeira para a produção capitalista (como postulava Marx). Não generalizou, assim, a organização do trabalho assalariado. Deixou a sociedade doméstica com suas próprias relações sociais, que foram conservadas e/ou adaptadas para servir aos interesses coloniais.

A exploração colonial, como explica Meillassoux (1977), por meio do conceito de articulação entre modos de produção, é o resultado da reprodução da força de trabalho barata e da transferência (punção) da renda da sociedade doméstica para a capitalista.

Sabe-se que, nos países subdesenvolvidos, a agricultura alimentar permanece quase inteiramente fora da esfera de produção do capitalismo, ficando direta ou indiretamente em relação com a economia de mercado, pelo fornecimento de mão de obra alimentada no setor doméstico ou por intermédio de produtos de exportação produzidos por cultivadores alimentados com as suas próprias colheitas. Esta economia alimentar pertence, portanto, à *esfera da circulação* do capitalismo, na medida em que o aprovisiona em termos de força de trabalho e de produtos, enquanto permanece fora da *esfera de produção* capitalista, dado que o capital não investe nela, e as relações de produção são de tipo doméstico e não capitalista (MEILLASSOUX, 1977, p. 155-156).

As relações entre os setores capitalista e doméstico não podem ser consideradas vinculações *per se* suficientes para explicar a troca desigual. A relação se estabelece entre setores em que predominam relações de produção diferentes. É por intermédio das relações orgânicas entre as economias capitalista e doméstica que entram em cena os meios de reprodução de uma força de trabalho barata em proveito do capital.

A obtenção da força de trabalho barata significa que o capitalismo encontrou, na manutenção da sociedade doméstica, a forma de aumentar a extração do sobretrabalho, pagando um salário inferior ao seu valor. Isto se dá porque a força de trabalho, quando não está empregada “produtivamente” pelo capital, assume tarefas na sociedade doméstica.

Os custos de formação da força de trabalho até a idade produtiva, bem como dos cuidados que esta recebe em caso de incapacidade e de velhice, não estão incluídos nos salários. Do tempo de trabalho socialmente necessário que constitui o valor do salário, são diminuídos os custos produzidos na sociedade doméstica. Entra nos cálculos somente o que é produzido pela sociedade capitalista. Como, para o capitalismo, a única sociedade é a capitalista, ela só considera “socialmente necessário” o que ela mesma produz.

O impulso da exploração nos países desenvolvidos depende fundamentalmente da produtividade do trabalho para a obtenção de mais lucro. A articulação de modos de produção oferece a possibilidade de se obter um lucro superior àquele que se obteria nas condições *normais* de extração da mais-valia, sem aumento de produtividade. Desta forma, a renda, categoria pré-capitalista, foi recuperada pelo capital para a exploração da comunidade doméstica. O capital serviu-se das estruturas desta comunidade, recorrendo a imposições extraeconômicas, geralmente violentas, para extrair a renda parcial ou total do trabalho dos camponeses. Assim, a mão de obra doméstica que realiza trabalho na agricultura comercial ou nas atividades não agrícolas, como minas e construção civil, ao ser explorada individualmente, transmite uma exploração adicional, a exploração da comunidade doméstica (NUNES, 2000, p. 188). Neste arranjo, quanto maior for o rendimento do capital, mais a comunidade doméstica é onerada.

Convém assinalar que o trabalho migrante exerce forte influência ideológica, pois contribui para a inversão da causa da miséria para o trabalhador. O mineiro moçambicano, por exemplo, considerava as minas sul-africanas como locais onde se ganhava dinheiro em comparação com os fracos rendimentos monetários que poderia obter na sua comunidade. Frequentemente o trabalho assalariado parecia-lhe um modo de fugir da miséria – por lhe permitir adquirir bens que o integravam socialmente – e não a causa desta sua condição.

O colonialismo não atuou para promover a substituição da produção doméstica pela capitalista. Não se trata simplesmente da destruição de um modo de produção por outro, mas da organização contraditória das relações econômicas entre os dois setores, capitalista e doméstico, um preservando o outro para lhe subtrair a sua subsistência, e, ao fazê-lo, destruindo-o (MEILLASSOUX, 1977, p. 159).

Essa noção de organização contraditória das relações econômicas e das visões de mundo diferentes é importante para se compreender o comportamento das populações. Estas não são agentes passivos. A articulação é um jogo de forças e a comunidade doméstica possui, mesmo que subordinada, meios de se defender das transformações. Há uma independência relativa do setor doméstico em relação ao capitalista, a qual se torna mais evidente em certas circunstâncias históricas.

Contudo, se, por um lado, essa articulação preservava a economia doméstica para explorá-la, por outro, ela continha os elementos da sua destruição no longo prazo.<sup>9</sup>

### 3.3 O tradicional e o moderno

Os Estados coloniais eram sistemas administrativos, jurídicos e políticos criados pelos Estados-nação europeus e serviram economicamente a estes, mas tiveram uma grande capacidade simbólica, especialmente a de gerar entre os colonizados o sentimento de fazerem parte de um mesmo conjunto territorial. Foram Estados de exceção, se comparados aos Estados europeus, pois, internamente vigia o regime do *indigenato*,<sup>10</sup> pelo menos nas colônias francesas, portuguesas e belga. Foram nestes Estados de exceção que os africanos tiveram relações de poder com os brancos e expressaram as suas iniciativas e lutas nacionais.

Pela economia monetarizada, pela organização administrativa e fiscal, pela educação e pela cristianização, o Estado colonial marcou as populações sob sua governança do ponto de vista racial, étnico, religioso e de costumes. Os Estados coloniais foram Estados de exceção, até o fim do regime de indigenato, por dois motivos. Um, porque derogou as leis que prevaleciam nas metrópoles, submetendo as populações locais e proibindo as liberdades públicas. Outro, porque, em seus territórios, houve uma reinvenção e atualização constante das tradições. É o caso de costumes sociais que conheceram novos desenvolvimentos, como o dote e os funerais, que ganharam importância ao se monetizarem.

Esse Estado é que fez Aimé Césaire (1976) afirmar que o colonialismo não é apenas nefasto para quem o sofre, mas também para quem o pratica. Apesar de ter durado por curto período de tempo, a colonização europeia não foi um parêntese na história africana (DOZON, 2008). As marcas territoriais e estatais que se criaram, em que pese o caráter arbitrário, foram de inegável eficácia simbólica e apropriadas pela população colonizada. Assim, as nacionalidades isoladas, o angolano, o senegalês, o moçambicano, o malinês etc. tornaram-se referências identitárias para si e para os outros.

As colonizações europeias demarcaram territórios, delimitando as fronteiras e inventariando as populações, visando à exploração econômica, evidentemente.

---

9. A manutenção da sociedade doméstica não a impedia de ser influenciada por valores e técnicas capitalistas, como a introdução de instrumentos agrícolas, de saúde e educacionais, que modificavam seus costumes e regras de conduta.

10. O regime do indigenato não reconhecia aos nativos as leis do Estado de direito, pois estes não eram considerados cidadãos. Os nativos eram regidos pelas leis consuetudinárias, mas deviam obrigações, como o trabalho obrigatório, o pagamento de imposto etc. ao Estado colonial. Prevvia, ao menos em lei, que o indígena poderia passar a ser cidadão, isto é, pelo processo de "assimilação", no qual adquiria a cultura europeia. O regime do indigenato esteve vigente nas colônias francesas até 1946, e nas colônias portuguesas até 1961. Nas colônias inglesas, o sistema baseava-se na segregação, em que não havia a possibilidade de assimilação, sendo todos súditos de Sua Majestade, sem possibilidades de transferências de uma a outra cultura. Na prática, os dois modelos funcionavam de forma a permitir participação submissa e exploração brutal dos povos africanos.

Com isso, cortaram formações econômico-sociais em duas ou três. Em contrapartida, constituíram aparelhos modernos de Estados e vincularam às instâncias de poder o conhecimento sobre as populações colonizadas, para administrá-las e controlá-las. Era o *Estado etnográfico* e administrativo que dava nome e caracterizava a população nativa.

A *etnicização* dos territórios coloniais, que deu origem ao africanismo ocidental, foi obra de cientistas sociais ingleses e administradores diretos franceses, belgas e portugueses. O trabalho etnográfico consistia em denominar étnica ou racialmente, bem como caracterizar, avaliar e hierarquizar os grupos sociais. As populações, “raças” e “etnias”, regidas por ordens sociais complexas, especialmente os reinos, eram mais bem consideradas que as que não dispunham de poder político específico. Os primeiros eram considerados “civilizados”, os outros, “selvagens”. Da mesma maneira, os grupos islamizados eram mais bem apreciados que os grupos “qualificados” de animistas ou fetichistas. A atitude de colaboração de um grupo frente à potência colonizadora também era considerada nas avaliações (AMSELLE e M'BOKOLO, 1985; LOPES, 1997; DOZON, 2008)

Os europeus não criaram as etnias, embora tenham inventado tribos e nomes que não existiam. As classificações que fizeram entre as “etnias” e as sociedades tomaram um significado colonial que teve graves consequências, podendo-se citar o caso dos hutus e tutsis.

A relação entre população e Estado tem sido quase sempre problemática. A relação entre o Estado e a componente nacional da população reflete a existência de uma comunidade política de um Estado-nação.

Ora, a maior parte dos Estados africanos são multiétnicos ou multinacionais, e a força das sociedades plurais organizadas em torno da etnia, da região, da língua, da raça etc. relativiza o monopólio estatal da obediência cidadã. A co-ocorrência da obediência à etnia e ao Estado não constitui em si um fator de crise do Estado: os indivíduos na África, como em outros lugares, estão constantemente diante de uma situação de julgamento de identidade; estão numa sobreposição de papéis: a título de exemplo, ser fang e gabonês não é mais complicado que ser ao mesmo tempo fiel a uma igreja, militante de um partido político, membro de um sindicato e francês. São as circunstâncias de momento e/ou de lugar que determinam a prioridade a uma ou outra identidade; ficando entendido que a afirmação étnica não é *a priori* incompatível com a afirmação nacional (SINDJOUN, 2002, p. 45. Tradução livre).

Após as primeiras décadas de colonização, detectaram-se movimentos de retorno às feitiçarias e rituais antigos. O avanço da modernidade, a economia mercantil, os novos produtos e a instrução dos jovens propiciaram um desenvolvimento desigual entre as pessoas e os grupos. Os que se beneficiaram da modernidade se aproximavam das crenças ocidentais, e os que ficavam de fora tendiam a retornar às suas crenças tradicionais, criando tensões no meio social.



A busca dos feitiços apresentava um caráter defensivo dos processos de modernização, uma vez que parte significativa das sociedades ficava de fora dos seus benefícios. Contraditoriamente, foi do seio dos que se beneficiaram e se aproximaram das religiões modernas que surgiram os líderes nacionalistas em muitos países. Entretanto, a modernização das condições de vida e de trabalho não são incompatíveis com a perpetuação ideológica das formas preexistentes do controle social e político sobre os dominados. Mantiveram-se, assim, valores e práticas modernizantes e tradicionais que se sobrepunham.

Em suma, este Estado colonial marca a brutal exploração do homem africano e da sua sociedade, mas também a proliferação das atividades místicas e feiticeiras, bem como dos movimentos proféticos<sup>11</sup> que se instalavam para erradicar as práticas feiticeiras. Este período é marcado também pelas conversões dos africanos ao catolicismo e ao protestantismo, assim como pelo fortalecimento do Islã, sobretudo nos países do Sahel, por meio das confrarias marabútcas e das redes comerciais.

As igrejas cristãs, ao sul, sendo local de aglutinação, ensino, assistência médica e ajuda social, influenciaram os compromissos sociopolíticos, colocando-se ao lado dos governantes coloniais ou abrindo espaço à oposição e à resistência, tal como os islâmicos, ao norte.

#### **4 O ESTADO COLONIAL DE VALORIZAÇÃO**

Com o fim da Segunda Guerra, a situação se modificou. Os EUA, grandes vencedores, não possuíam colônias, e o capitalismo europeu estava em reestruturação interna.

Se fizessem esforços no sentido de melhorar as condições de vida dos africanos e aumentar a riqueza na África, então, a Inglaterra, a França e a Bélgica poderiam ali vender mais mercadorias e propiciar mais empregos para os ingleses, franceses e belgas produzirem estas mercadorias em solo europeu. Além disso, em contrapartida, obteriam mais gêneros alimentícios e matérias-primas dos seus domínios africanos.

Para iniciar essa espiral de desenvolvimento seria necessário um maior investimento nas colônias. Caso os investidores privados não pudessem ou não quisessem proceder dessa forma, devido à depressão no mercado monetário ou por estarem relutantes em aplicar em especulações na África, então, o Estado nacional faria estes investimentos (FAGE, 1997, p. 438).

---

11. Movimentos proféticos foram importantes, como o kimbanguismo, de Simon Kimbangu, que criou a Igreja de Jesus Cristo no Congo belga e atuou com o Abako, principal partido congolês, contra o fetichismo e o colonialismo simultaneamente.

O processo de valorização das colônias foi uma política voltada para beneficiar as metrópoles. Dava atenção particular à concorrência que os produtos estrangeiros faziam às mercadorias metropolitanas na colônia. A conquista dos mercados coloniais pela indústria metropolitana deu-se por meio de fortes barreiras protecionistas, de natureza aduaneira, ou de restrições quantitativas às importações estrangeiras.

Depois de Bretton Woods, o padrão dólar como moeda internacional tornou-se importante para os países europeus em reconstrução defenderem suas reservas em divisas fortes, principalmente em dólar americano. Por isso, os Estados coloniais criaram zonas de livre câmbio monetário de suas moedas com as respectivas colônias. Desta forma, apareceram na África as zonas da libra, do franco, do escudo português e do rand – com esta, a África do Sul saldava suas contas com seus vizinhos (LEITE, 1989; FAGE, 1987).

As perspectivas de desenvolvimento, a criação de indústrias, os investimentos no campo e a urbanização começaram a transformar rapidamente a geografia africana e produziram reflexos profundos no pensamento africano, que se estruturou em nacionalista. As condições objetivas forneciam a base para que os próprios africanos estivessem à frente deste processo de modernização. As condições subjetivas se manifestaram claramente no V Congresso Pan-Africano de 1945,<sup>12</sup> em Manchester, em que se propôs, pela primeira vez, a independência total das colônias para os africanos, ou seja, o poder político total, inclusive pela luta armada, se necessário fosse, ultrapassando as reivindicações por melhorias e igualdade no sistema colonial dos congressos anteriores.<sup>13</sup>

As lutas nacionais floresceram nesse ambiente, culminando, no final da década de 1950 e no início de 1960, com a independência de todos os países africanos, com exceção das colônias portuguesas Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, que se libertaram em 1975; do Zimbábue, em 1980; da Namíbia em 1990; da Eritreia, em 1993; e do Saara Ocidental, que continua como colônia do Marrocos.

O nacionalismo africano, entretanto, como expressa Sindjoun (2002), não é apenas um “nacionalismo de combate”, forjado na luta anticolonial, como defendido por Badie e Smouts (1992), mas é também um “nacionalismo de governo”, mobilizado pelos dirigentes para se legitimarem diante da população e assegurarem a identificação da população com o Estado, reprimindo as tentativas de secessão, como as ocorridas na Nigéria nos anos 1960.

---

12. O V Congresso, embora tenha tido W.E.B. Du Bois como presidente, que também presidiu os congressos anteriores, teve George Padmore e Kwame Nkrumah como seus organizadores e maiores influências.

13. A África do Sul era independente desde 1910, mas dirigida por uma minoria branca.

As políticas de modernização e valorização econômica trouxeram para expressão pública as elites locais modernizantes, o que fez das colônias um local menos propício às feitiçarias. A ciência entrava na ordem do dia. A partir daí, os espaços públicos africanos deixaram de ser religiosos ou mágico-religiosos para serem especificamente políticos, com seus partidos, sindicatos e imprensa constituindo um novo Estado. A visão nacional e a ciência passaram a ocupar a política africana, em detrimento das religiões e das etnias.

Duas características do Estado colonial pós-guerra merecem ser observadas: *i)* os investimentos deixaram de ser feitos em infraestruturas que atendessem às exportações e passaram para as indústrias; e *ii)* a abertura aos africanos à administração pública e às liberdades políticas e sindicais. Tudo evidentemente adaptado às particularidades de cada metrópole colonial e colônia. Assim, a França, em 1946, aboliu o sistema de indigenato e ampliou a participação política aos, agora, cidadãos, enquanto Portugal somente o faria em 1961. Por sua vez, as colônias inglesas já possuíam conselhos legislativos com a participação de africanos, contudo sem que estes representassem a maioria, até que, a partir de 1948, o número dos africanos eleitos passou a ser superior aos nomeados. Estes conselhos acabaram servindo mais como embriões precoces de autogoverno que como parlamento.

O Estado colonial de valorização esboçou planos de desenvolvimento em praticamente todas as colônias britânicas, francesas e portuguesas (estas, com cerca de 15 anos de atraso). A política de valorização nas colônias exigia outro Estado e, embora a democracia não pudesse ser implantada, as legislações apressaram o assalariamento, pondo fim ao regime do indigenato e do trabalho forçado, além de propiciar algumas liberdades para a sociedade. Investimentos foram realizados e surgiram os planos de desenvolvimento voltados para a implantação de uma indústria nascente. Para atender a este novo estilo de vida, a educação e a saúde foram contempladas.

O processo de assimilação pouco tinha feito até então. Agora, entretanto, passava a ser primordial houvesse africanos escolarizados, disciplinados, para serem colocados à ordem do capital. A África deveria ser consumidora dos bens de consumo exportados e de capital das metrópoles, o que abriria as perspectivas de melhoria de vida das populações, na medida em que se assalariassem e adquirissem uma cultura universal, bem como incorporassem consciência da situação do mundo. Em consequência, as ideias nacionalistas amadureceram, e a independência foi colocada na ordem do dia, não como desejo, mas como algo palpável, com reais possibilidades de se aplicar um programa de governo para o conjunto nacional com visão de futuro.

As propostas do V Congresso Pan-Africano tinham bases concretas para saírem vitoriosas, e o Estado colonial de valorização não poderia ter longa vida. As pressões vieram de todos os lados. Financeiramente, seria mais vantajoso ao capital que os encargos e riscos dos projetos ficassem por conta dos nacionais. Politicamente, os movimentos pediam o fim do colonialismo; já não bastava pôr fim às suas aberrações. Internacionalmente, nos fóruns das Nações Unidas, clamava-se pela independência, e os Estados Unidos as apoiavam, visando tirar dos europeus a primazia dos interesses no continente.

O curto Estado colonial de valorização não pode ser tão democrático quanto talvez pretendesse, por uma questão ontológica. As independências foram outorgadas, adquiridas ou conquistadas. Onde se permitiu liberdade de associação partidária e eleições livres, o poder mudou de mãos e a maioria das potências coloniais cedeu às pressões (NGALASSO-MWATHA, 2010, p. 370). Mesmo assim, não se impediu que, em diversos países, como em Camarões e Madagascar, houvesse repressão sangrenta. Na Argélia, depois de 132 anos de colonização, foi necessária uma guerra de oito anos, assim como foram precisos 15 anos de luta armada nas colônias portuguesas.

## 5 O ESTADO INDEPENDENTE DESENVOLVIMENTISTA

René Dumont (1962) criticou as políticas econômicas dos Estados africanos sul-saarianos, apontando que estavam realizando investimentos de grande envergadura, com tecnologia de capital intensivo, sem respeitar as tecnologias locais nem responder aos desejos e necessidades dos africanos, mas, sim, atendendo aos grupos de capital do Leste ou do Oeste, estando, portanto, fadados ao insucesso. Apesar desta crítica, o grande debate da década deu-se entre capitalistas (neocolonialistas) e socialistas. A diferença básica entre eles residia no caráter de classe do Estado e no alinhamento que mantinham durante a Guerra Fria. Enquanto os neocolonialistas se aliavam aos países do Ocidente e mantinham a liberdade de atuação dos grupos de capital no interior, às vezes associados a grupos nacionais e garantindo a exportação dos lucros, os socialistas se alinhavam aos países do Leste e propunham a nacionalização e estatização da economia, bem como a aplicação dos lucros segundo as necessidades da população e segundo um planejamento de longo prazo. Ambos se estruturavam em governos fortes, dirigidos por partido único ou em torno de um “grande líder”, com capacidade de realizar projetos de envergadura e com financiamentos dos ingleses, franceses, belgas, italianos, soviéticos, chineses, entre outros. Obcecados por “desenvolver” seus países, os projetos eram orientados pela industrialização, o que requeria conhecimento técnico-científico e capital. É nesse sentido que podem ser classificados como Estados desenvolvimentistas, embora os graus de concretização dos propósitos e os ritmos fossem diferentes.

A maior parte dos chefes de Estados africanos, após as independências, valorizou os repertórios pré-coloniais, como o *conscientismo* de Nkruma, no Gana; a *negritude* de Senghor, no Senegal; a ideologia *ujamaa* de Nyerere, na Tanzânia, fazendo referências às potências místicas e vangloriando-se das formas de solidariedade tradicionais. Ao mesmo tempo, este mesmo movimento rebatizou diversos países com nomes ancestrais. O Sudão francês tornou-se Mali; a Costa do Ouro, Gana; Daomé passou a se chamar Benim; e Alto Volta, Burquina Fasso. Mas os espaços nacionais foram mantidos, o período colonial não foi jogado para escanteio, nem se rompeu o legado territorial deixado pelas potências coloniais desde o Congresso de Berlim.

Muitos líderes contribuíram para a balcanização da África Sul-saariana – por exemplo, Houphouët-Boigny, da Costa do Marfim, e mesmo os mais progressistas, como Sékou Toure, da Guiné Conacri, Modibo Keita, do Mali, ou Kwame Nkrumah do Gana, e, mais tarde, Samora Machel, de Moçambique – e se tornaram símbolos alternativos de desenvolvimento com políticas nos marcos nacionais.

O que se observa é que os Estados africanos herdaram os territórios coloniais, passíveis de serem declarados artificiais, em relação ao passado pré-colonial, mas também o resultado da política colonial, que se transformou em experiência histórica entre os habitantes destes territórios.

A edificação do Estado independente pelos dirigentes se recolheu em afirmações nacionalistas sem aparente contradição entre nação e etnia, como durante a época colonial. Ou seja, passaram a pregar a unidade nacional e os objetivos do desenvolvimento, apoiando-se nos valores étnicos. Castells (2002, p. 133) lembra que a “etnia transformou-se na principal via de acesso ao controle estatal sobre os recursos. Porém, eram o Estado e suas elites que criavam e recriavam a identidade e lealdade étnica, e não o contrário.”<sup>14</sup>

A Suazilândia se organizou depois da independência, em 1968, em monarquia tradicional. A Nigéria e os Camarões, em sistemas federalistas. Na Nigéria, regiões do norte aplicam a *charia* (código de leis do islamismo) contra o princípio laico que os governos centrais tentaram implementar. Fora a Etiópia, do ponto de vista da sua integralidade, os Estados africanos se saíram muito bem frente aos problemas enfrentados, fato que demonstra o peso das fronteiras coloniais na experiência histórica africana, balizada na legalidade, na vontade dos dirigentes africanos, nas cartas de fundação da OUA e da sua substituta, a União Africana, que expressam o princípio inalienável destas fronteiras. Ao ser criada, em 1963, a OUA institucionalizou a África como construção objetiva distinta, face ao espaço de seus Estados membros, dando um contorno continental às relações internacionais africanas.

---

14. Massimo d’Azeglio dizia na construção italiana, no final do século XIX: “Nós fizemos a Itália, agora temos que fazer os italianos” (*apud* Hobsbawm, 1990, p. 56).

Essa complexa herança, especialmente a reciclagem ou a reinvenção das sociedades africanas no seio dos contextos coloniais, foi transmitida aos Estados pós-coloniais. Isto explica porque o legado territorial ficou intangível por tanto tempo, uma vez que, por ele, o caráter pretensamente artificial foi, na realidade, o limite para se moldarem os mundos e os modos de existência propriamente africanos, resultantes, ao mesmo tempo, por um lado, da longa duração da história e das culturas do continente e, do outro, da breve, mas eficaz, duração do período colonial (DOZON, 2008).

Num primeiro nível de análise, os Estados, no início dos anos 1960, apresentaram-se como seus homólogos internacionais. Eram dotados de um quadro “racional-legal” composto de constituição, códigos civis e instâncias diferenciadas de poder executivo, legislativo e judiciário.

Os Estados pós-coloniais se constituíram ou se reconstituíram como Estados de exceção, como os Estados de exploração até 1945 (1961 para Portugal). Os códigos civis, copiados do Ocidente, pouca eficácia tinham, pois os costumes como a poligamia, o dote e a iniciação dos jovens continuaram regulando as relações entre gêneros, familiares e gerações. Da mesma maneira, a realeza continuou com suas prerrogativas e hierarquias. Os Estados pós-coloniais não foram menos autoritários que o Estado colonial.

Essa dupla realidade dos Estados africanos pós-coloniais lhes permitiu reivindicar seu caráter de Estado de direito e funcionar como base de uma mistura entre despotismo colonial e autoritarismo tradicional que serviram ao desenvolvimento, produzindo o que Dozon (2008) chamou de “patologia estrutural”, indo do grotesco ao obscuro, como analisa Mbembe (1979).

No entanto, o Estado pós-colonial não se deteve aí. Além de alcançar sua eficiência simbólica e política – por meio das instâncias jurídicas e políticas, próprias aos Estados modernos –, estruturou mentalidades entre dirigentes e dirigidos, colocou limites nas práticas clientelistas, e, ao mesmo tempo, não puniu práticas tradicionais como a poligamia.

Positivamente, o Estado pós-colonial mostrou-se apto ao incorporar um lugar simbólico no qual se organizam as instituições públicas e confortam os processos de identificação nacional. Por isso, constituem fenômenos complexos que não podem ser reduzidos a um só modelo explicativo. Existem nele patrimonialismo e poder sagrado que remontam às formações estatais pré-coloniais e que não são simples réplicas dos modelos europeus:

Os Estados africanos, desde que obtiveram a soberania em torno dos anos 1960, não pararam de ser entidades geopolíticas sob forte tensão. Não cessaram, com efeito, de pôr em confronto as formas modernistas, “racional-legais”, das suas instituições com

a realidade de suas práticas autoritárias e patrimoniais, marcadas, elas mesmas, por hábitos pré-coloniais e coloniais, e de equilibrar, bem ou mal, as forças centrífugas e forças centrípetas, as tensões entre umas e outras podendo ser mais agudas quando resultam plenamente das mesmas façanhas e das mesmas experiências históricas (MEDARD, 1998 *apud* DOZON, 2008, p. 53. Tradução livre).<sup>15</sup>

O que caracterizou os Estados africanos independentes, apesar da herança colonial e pré-colonial, do patrimonialismo, do clientelismo, do despotismo e das práticas sagradas de poder, foi a capacidade de realizarem políticas públicas e de se constituírem em Estados laicos. Eles se mantiveram acima das religiões na condução do processo de desenvolvimento.

Os países centrais investiram na África até meados dos anos 1970, impondo-lhes modelo de desenvolvimento econômico que se apoiavam em ditaduras e em partidos únicos como sistema de governo. Em 1981, o balanço do Banco Mundial para essa parte do continente africano afirmava que o que fora feito tinha sido “muito adequado”. O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (1992) classificava como “notáveis” as duas primeiras décadas da independência africana, pois registrava um bom desempenho econômico, aumento nas exportações e crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* de 1,4%, entre 1965 e 1980, entre outros fatores positivos (LOPES, 1997).

Os projetos de desenvolvimento da década de 1960, de cunho otimista, saudados e incentivados pelas potências industriais, começaram a mostrar que não poderiam ser a solução para esses países já no final dos anos 1970. Investimentos mal concebidos, falta de capacidade para a gestão das tecnologias aplicadas, corrupção do governo e dependência dos modelos estrangeiros são alguns dos motivos alegados para o insucesso destas políticas econômicas, que iriam desembocar numa crise econômica, política e financeira sem precedentes no continente. Os investimentos realizados não tiveram retorno, o choque da dívida externa piorou a situação, e os Estados, sem rendas, deixaram de investir, provocando forte desemprego e inchaço das cidades.

A essa crise da sociedade moderna africana juntou-se a da sociedade doméstica (provocada pela ação colonial e pela modernização ao longo do século). A lógica de não acumulação e a cultura não consumista das sociedades linhageiras (domésticas) não serviam à modernidade e, por isso, foram combatidas pelos projetos desenvolvimentistas. Sem abandonar definitivamente suas produções, estas sociedades acabaram sofrendo importante desestruturação. Vários fatores concorreram para isso: a retirada do trabalhador de suas atividades na sociedade linhageira para utilizá-lo na produção capitalista; a implantação de escolas, que

---

15. Medard, J.-F. La crise de l'État neo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique subsaharienne. *Mondes en développement*, v. 26, n. 102, p. 55-67, 1998.

dificultaram a transmissão dos conhecimentos ancestrais; os postos de saúde, que permitiram o aumento das taxas de natalidade e reduziram as de mortalidade, produzindo uma taxa de crescimento não adequada à produção linhageira; a demarcação dos territórios, impedindo a livre circulação e instalação das aldeias; os desmatamentos em grande escala, que aceleraram a degradação das condições da produção etc.

Embora tivesse servido à acumulação, a sociedade tradicional pouco se aproveitou dela, passando a ser dependente da produção capitalista. Também perdeu as condições para a sua reprodução, por exemplo, deixando de produzir seus próprios instrumentos de trabalho, como uma simples enxada. No período colonial e nos primeiros anos da independência, as sociedades tradicionais se mantiveram relativamente equilibradas, pois estavam articuladas com a sociedade moderna e conseguiam ainda se reproduzir. A isto se deve acrescentar que a crise nestas sociedades chegou rápida e violentamente, uma vez que eram sociedades agrícolas com poucas reservas.

Essa dupla crise que inaugurou os anos 1980 deixou os Estados sem recursos e fragilizados internamente, sem condições de fazer frente às organizações multilaterais e às grandes potências, que pressionavam para a sua desorganização. A massa de desempregados, oriunda da crise dos projetos modernizantes e dos famintos da sociedade doméstica, passou a girar em torno de governos sem perspectivas, que, em muitos casos, corrompem-se para se manter. Criou-se, então, um palco formidável para a retomada das guerras étnicas e regionais, além de todo tipo de lutas contra o poder central. A fome tomou conta de regiões inteiras, os governos entraram em falência financeira, passando a depender de ajuda externa para fechar suas contas e impedir maiores catástrofes alimentares.

## 6 O ESTADO NEOLIBERAL

O Estado forte desenvolvimentista foi golpeado na década de 1980, levando a que, a partir dos anos 1990, o “modelo predatório” (CASTELLS, 2002) passasse a caracterizar a maioria dos Estados africanos (os Estados “fracos”<sup>16</sup> entraram em “altíssima demanda”), à exceção da África do Sul e poucos exemplos.

(...) promover a governança de Estados fracos, melhorar sua legitimidade democrática e fortalecer instituições autossustentáveis (...) passam a ser o projeto central da política internacional contemporânea (...) Se existe uma ciência, arte ou técnica para a construção de Estados, então ela servirá a todas essas metas ao mesmo tempo e estará em altíssima demanda (FUKUYAMA, 2004, p. 131, *apud* SIQUEIRA, 2010).<sup>17</sup>

16. Ver a excelente dissertação de Isabel Siqueira (2010) sobre os Estados “frágeis”.

17. Fukuyama, F. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.



O Relatório Berg, tal como ficou conhecido o relatório do Banco Mundial, de 1981 (WORLD BANK, 1981), detectou que as causas dos problemas africanos eram as estratégias desajustadas e a má gestão macroeconômica do setor público, bem como que tais causas deveriam ser sanadas em prol do reequilíbrio e saneamento macroeconômicos, erigidos como objetivos prioritários do desenvolvimento. Para tal, o relatório propôs:

- a melhoria das políticas cambiais e de comércio externo (implicando em desvalorizações e medidas antiprotecionistas);
- a maior eficácia na utilização de recursos do setor público (diminuição do peso do Estado na economia, contração das despesas orçamentais e incentivos ao setor privado); e
- melhores políticas agrícolas (prioridade à agricultura camponesa, melhoria nos preços relativos internos e liberalização dos circuitos comerciais).

Ao mesmo tempo, o relatório aceitava a importância dada pelos governos africanos à consolidação política e à criação de infraestruturas básicas com objetivo de integração nacional, bem como avaliava que o desenvolvimento dos recursos humanos foi mais que adequado. Em resumo, o relatório sobre os anos 1970 na África afirmava que

o quadro não é uniformemente desencorajador. Há sinais de progresso por todo o continente. Há muito mais africanos nas escolas, e a maioria vive mais tempo. Foram construídas estradas, portos e novas cidades e foram desenvolvidas novas indústrias. Os postos técnicos e de direcção antigamente ocupados por estrangeiros são agora assumidos por africanos (WORLD BANK, 1981. Tradução livre).

Depois de terem sido objeto de ampla discussão teórica, as teses do Relatório Berg foram implementadas nas orientações dos programas de reajustamento estrutural adotados em todos os países subsaarianos. Assim, no início dos anos 1980, o setor estatal foi posto em causa na África, não obstante a gestão do desenvolvimento econômico, até meados da década de 1970, apesar das ineficiências, tenha apresentado indicadores positivos, atraído fluxos de financiamento para o continente, beneficiado preços favoráveis nas matérias-primas agrominerais e apresentado taxas de crescimento econômico relativamente elevadas na maioria dos países industrializados.

Essa situação, entretanto, começou a modificar-se após o primeiro choque do petróleo, em 1973, que marcou o início de um período de recessão e reconversão industrial nos países desenvolvidos, acompanhado pela adoção progressiva de

políticas protecionistas por parte dos principais países importadores de matérias-primas. Era o início da era neoliberal, com Ronald Reagan e Margareth Thatcher.<sup>18</sup>

A degradação do comércio internacional e sequências de políticas econômicas altamente dependentes de importações contribuíram para o surgimento, no início dos anos 1980, da questão da dívida externa crônica pública e privada do chamado Terceiro Mundo. O agravamento da dívida levou a que os fluxos financeiros entre os países centrais e os periféricos tivessem se tornado negativos para estes últimos. Este fato afetou diretamente as possibilidades de recuperação das economias no longo prazo, em função do aumento constante da parte das suas receitas em moeda estrangeira destinada ao pagamento do serviço da dívida externa.

Outro fator que também teve incidência sobre o redirecionamento das economias africanas no início da década de 1980 tem a ver com a subida ao poder dos liberais nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Alemanha, que empreenderam políticas econômicas de privatização e de não intervenção na economia pelo Estado.

Soprandando contra a participação direta do Estado na economia estavam as mudanças nas políticas de cooperação com os países socialistas. Não apenas pelos agravamentos das questões econômicas, em termos dos balanços de pagamentos destes países, mas pela reorientação que se processou nas estratégias políticas e econômicas de desenvolvimento.

Assim, no lugar do apoio aos projetos de cooperação, envolvendo a recuperação de empresas estatais agrárias, ou mesmo de novos projetos, dava-se preferência à ajuda a organizações de cooperativas e ao setor agrícola familiar tradicional. Foi neste quadro que o Banco Mundial e o FMI intervieram diretamente com programas de ajustamento estrutural nas economias dos países africanos.

Em 1961, os relatórios da Royal African Society, do Reino Unido, previam que o futuro do continente seria grande e radioso, com a participação do Ocidente, evidentemente. Em 1991, a mesma sociedade mostrava em seus relatórios a catástrofe que estava acontecendo no continente e responsabilizava os governos

18. Os posteriores problemas financeiros da região foram agravados pela queda das receitas de exportação, devido às mudanças registradas nos preços dos produtos primários e a acumulação de atrasados no pagamento da dívida, que saltaram de US\$ 210 milhões para US\$ 14,15 bilhões em 1992. A dívida acumulada no continente ultrapassava em 1996 os 300 bilhões de dólares. Em 1991, já atingia os US\$ 281 bilhões, de acordo com o Banco Mundial. O serviço da dívida representava mais de US\$ 10,2 bilhões em 1992, e, em países como a Guiné-Bissau, a Somália e o Sudão eram muito superiores aos 100% dos respectivos PNB. O serviço global da dívida representava, no mesmo ano, 32% de todas as exportações da África Subsaariana (Lopes, 1997).

A dívida da África Sul-saariana na década de 1980 evoluiu da seguinte forma, em bilhões de dólares:

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
56,2	64,0	70,2	79,3	82,7	96,2	113,0	137,9	139,6	143,2

Fonte: World Bank (1994 *apud* Serra, s.d.).

africanos pela má gestão e por copiarem os modelos ocidentais. Em 1992, o produto nacional bruto (PNB) da África Subsaariana era menor que sua dívida externa (US\$ 280 bilhões), e o serviço da dívida correspondia a 32% das suas exportações (US\$ 10,2 bilhões). A África Subsaariana (à exceção da África do Sul) tinha um PIB igual ao da Bélgica e era responsável por menos de 2% do comércio internacional.

Três gerações de políticas para o conjunto do continente foram implementadas pelas instituições de Breton Woods, nos anos 1980 e 1990:

- no início dos anos 1980, a estabilização da economia, por meio de medidas de gestão a curto prazo, que não abarcavam, entretanto, as causas subjacentes aos desequilíbrios do balanço de pagamentos;
- em meados dos anos 1980, apareceu o ajustamento estrutural, que propunha interferências nos setores produtivos e institucional; e
- nos anos 1990, essas políticas reconhecem a importância do fator social e agregam ainda o crescimento sustentável.

Na década de 1980, os preços dos principais produtos de exportação da África Subsaariana, como o do café, do cacau, do algodão e do chá, caíram 50%. Neste mesmo período, reduziu-se em 50% o investimento em capital (em base *per capita*), acrescido da pressão da dívida externa. A política de ajustamento da economia transformou-se em desajustamento da vida das populações.

Entre 1980 e 1989, foram aplicados 241 programas de ajustamento, que se tornaram a ideologia do desenvolvimento para os países africanos subsaarianos. Como consequência, o PIB teve uma regressão de 1,1% ao ano durante esta década. Apesar do total cumprimento do Programa de Ajustamento Estrutural do FMI, os resultados foram dramáticos: a acumulação de capital tornou-se mais lenta na maioria dos países; o investimento público foi reduzido drasticamente; o investimento estrangeiro estagnou em níveis baixos; a participação da produção industrial no PIB só subiu em seis países entre 1982 e 1988; e apenas seis países aumentaram as exportações em mais de 5% (LOPES, 1997).

Como consequência, a fome se alastrou, o desemprego aumentou, a desorganização social atingiu as aldeias mais frágeis, enfim, a crise infiltrou-se por toda parte. E, mesmo assim, o FMI e o Banco Mundial se tornaram recebedores líquidos de recursos da África Subsaariana. Foi nessa base, para comprimir as despesas públicas, que a maioria das empresas estatais africanas fechou, foi cedida ou privatizada, realizando-se também reformas na sua gestão e no relacionamento com os organismos do Estado.

As discussões sobre economia política, estratégica e ideológica deram lugar aos debates quantitativos e microeconômicos das fórmulas salvadoras, assentes

na economia liberal, apresentada como a única e indiscutível alternativa. Sobre a questão agroalimentar, as intenções do Programa de Ajustamento Estrutural apontavam três componentes:

- reequilíbrio macroeconômico, que se entendia por contrair a demanda de consumo alimentar, reduzir as importações alimentares e aumentar as exportações agroalimentares;
- redefinição dos preços, que significava a depreciação da taxa de câmbio, o aumento da taxa de juros, o fim das proteções e subvenções, bem como a eliminação dos controles e racionamentos sobre o câmbio, os créditos e o consumo; e
- a desestatização (privatização) do comércio agrícola e das empresas de produção, além do dismantelamento dos monopólios e do reequilíbrio das taxas de rentabilidade.

Esse programa se contrapunha à política agroalimentar da década de 1970 para a África Subsaariana, que apresentava as seguintes características:

- incentivo às explorações agrícolas, que financiaram a acumulação, a industrialização e o tesouro público;
- provisionamento alimentar a preço barato;
- princípio de autossuficiência alimentar;
- penalização das culturas de renda, por meio da aplicação de taxas;
- substituição das importações;
- participação direta do Estado nas cadeias agroalimentares; e
- racionamento e gratuidade (ou semigratuidade), por meio de tíquetes de produtos alimentares aos consumidores, controle da taxa de câmbio etc.

Esses princípios passaram a ser contestados com o Programa de Ajustamento Estrutural, que reestruturou as cadeias agroalimentares e tinha por escopo:

- a expansão das cadeias de produção agroalimentar exportáveis, para gerar conversíveis e pagar a dívida externa;
- a contração das cadeias de importação e de transformação da produção agroalimentar de origem estrangeira (trigo, arroz, carne, açúcar, leite em pó etc.); e
- as possibilidades de relançar produções alimentares tradicionais (tubérculos, cereais tradicionais).

O Programa de Ajustamento Estrutural definia como objetivos a redistribuição da renda dos consumidores aos produtores e da renda urbana para o campo. Por sua vez, os programas de estabilização visavam reduzir a relação salário – lucro e tinham como consequência o agravamento da fome e da desnutrição, a queda do nível de vida e a desindustrialização. Para fazer com que esses países se tornassem exportadores dos produtos mais competitivos, ou seja, os produtos agrícolas, nada mais conveniente que oferecer atrativos no campo, como créditos para os camponeses privados. Ao mesmo tempo, na cidade, as indústrias pouco competitivas e de baixa produtividade eram desativadas. Com isso, buscava-se aumentar a produtividade do trabalhador, reduzindo a relação – salário – lucro, de modo que maiores recursos fossem transferidos para fora.

Contudo, recursos como petróleo, diamantes e metais preciosos continuaram a ser exportados, contribuindo para o crescimento econômico substancial de alguns países. O problema, lembra Castells (2002, p. 115-116), reside na utilização dos recursos gerados, bem como do auxílio internacional recebido pelos governos africanos:

A África não está alheia à economia global. Em vez disso, encontra-se desarticulada por sua incorporação fragmentada à economia global por meio de relações seletivas, tais como quantidades limitadas de exportações, apropriação especulativa de recursos de alto valor, transferência de numerário para o exterior e consumo parasitário de bens importados.

### 6.1 Ainda Estados

Mesmo estando os Estados-nação, há quase vinte anos, fragilizados pelas políticas neoliberais e por lutas internas, somente na Etiópia houve uma divisão formando outro Estado independente, em 1993: a Eritreia, cuja cisão foi baseada em contendas pré-coloniais. As tentativas de secessão do reino de Buganda terminaram com a sua abolição, em 1966, e sua incorporação a Uganda. Os movimentos atuais na Somalilândia buscam o poder central da Etiópia, que alegam já terem dirigido em tempos remotos, e não particularmente a secessão da região do Tigré. As tentativas de separação foram poucas (Senegal, Uganda, Namíbia).<sup>19</sup>

As guerras civis que ocorreram nas décadas de 1980 e 1990, geralmente taxadas de étnicas, não puseram em causa os limites nacionais. Os movimentos na Costa do Marfim, em 2002, assim como na República Popular do Congo e na República Democrática do Congo, na década de 1990, não questionaram as respectivas nações, e os dois últimos não tentaram se unificar, apesar da história

---

19. Após a redação deste texto, um referendo popular no Sudão em janeiro de 2011 aprovou a separação do sul do país e a criação de um novo Estado. O norte tem origem árabe e muçulmana, enquanto o sul, onde se situa a grande maioria do petróleo do país, é de origem negra e católica.

anterior comum. Da mesma forma, Ruanda e Burundi não se diluíram como Estados após os violentos conflitos entre hutus e tutsis.

Desde os anos 1980, quando se acentuaram as políticas neoliberais, acelerou-se a privatização dos organismos públicos pelo fim ou abrandamento das proteções monetárias, como a desvalorização do franco CFA,<sup>20</sup> em 1994, e das tarifas, especialmente as destinadas aos camponeses produtores de gêneros de exportação, que, desde 1950, tinham remuneração fraca, mas estável. Também receberam maior destaque os programas de descentralização destinados a promover a boa governança local. Foi este o momento em que se assistiu à proliferação das ONGs na África.

O dinamismo das ONGs é diferente de tudo o que se fez desde as independências. O surgimento de ONGs é o resultado direto das políticas neoliberais, que impuseram seu modo de dominação, dando a elas o papel de ocuparem as funções que antes eram preenchidas pelos Estados.

As ONGs que circulam pela África intervêm nos setores agrícolas, da saúde, da educação, da habitação, dos transportes etc., agem por conta própria e não favorecem o florescer da sociedade civil. A pulverização destas associações nos territórios nacionais, na impotência dos Estados, impulsionou as reivindicações identitárias étnicas, religiosas ou regionais, e despertou reivindicações antigas. As disputas por terras e riquezas do subsolo passaram a ser enfrentadas excluindo-se a participação dos outros. As ações incentivadas pelas ONGs promovendo os grupos locais aumentaram as economias paralelas e as relações mafiosas de todo tipo, que ganharam corpo com o acanhamento do Estado (NUNES, 2000; DOZON, 2008).

Os problemas cotidianos se reduzem nas estratégias de sobrevivência e, assim, as tensões e conflitos não deixam de aparecer e afetar o universo doméstico familiar. Enquanto a política de “redução do Estado” deveria significar uma melhor gestão dos afazeres comuns, a corrupção não parou de se agravar, multiplicando-se à medida que os processos de privatização e de descentralização se conectavam com as redes internacionais de tráfico de drogas, de armas e de mercadorias, passando para um processo de “criminalização do Estado na África” (BAYARD, 1989).

A partir dos anos 1980, os projetos de modernização e os planos de desenvolvimento deixaram praticamente de ser objeto de políticas públicas. Passou-se a falar em desenvolvimento sustentável e em desenvolvimento humano,

---

20. Moeda utilizada em 14 países da África Ocidental e Central, antigas colônias francesas, à exceção da Guiné-Bissau e da Guiné Equatorial. Criada em 1945, recebeu como nome a sigla da região, Colônias Francesas Africanas. No início dos anos 1960, passou a significar Comunidade Financeira Africana. Divide-se em duas, o franco CFA ocidental e o central, cada um tendo curso legal apenas na respectiva região.

no quadro de pequenos projetos locais e de ONGs, cada vez mais numerosas, enquanto o Estado era dispensado de fazer do desenvolvimento o motivo central de sua existência. Por isso, uma série de serviços públicos centrais foram confiados a empresas privadas ou associações, transformando-se em inúmeros projetos de luta contra a pobreza, de ações humanitárias e ajuda às populações refugiadas ou deslocadas. Com a onda neoliberal, a África ficou mais longe de estar em melhores condições para avançar do que estava nos anos 1960 (DOZON, 2008, p. 150). O que se observou foi a disseminação do “tribalismo político”, isto é, fenômenos de fechamento identitário, que se traduziram em crises de alteridade, sobretudo nos centros urbanos, e no uso recorrente da violência e do terror.

A história religiosa da África se enriquece continuamente nas trocas entre povos locais, entre os primeiros a ocupar um local e os novos que chegam, entre os árabes e africanos, entre africanos e europeus, de sorte que ela se nutriu de numerosos fenômenos de assimilação e hibridação, mas não é marcada por conflitos entre confissões. Os únicos colocados em causa radicalmente foram os sistemas mágico-religiosos pagãos, que eram mais tolerantes e acolhedores uns aos outros, mas desapareceram quase totalmente em certas regiões da África, embora perdurem em outras. O colonialismo funcionou muito bem neste quadro de pluralismo religioso, vigiando e reprimindo as inovações e movimentos religiosos como as confrarias muçulmanas ou proféticas, que foram, ao mesmo tempo e paradoxalmente, a base de desenvolvimento colonial (DOZON, 2008).

Longe da concepção do século XIX europeu – segundo a qual a modernidade deveria se completar pelo desenvolvimento dos Estados-nação capazes de transcender os particularismos sociais, comunitários, religiosos, étnicos –, o que se vê na África e em outros lugares do mundo é a formação pós-moderna dos Estados étnicos, monoconfessionais. Estes Estados germinaram da ordem colonial e neocolonial e se acomodam com a globalização em curso. De maneira geral, sempre que o Estado se apresentou como expressão de um grupo, entrou em crise. Não é a heterogeneidade identitária que está na origem destes conflitos. Se fosse por isso, a Somália, que é etnicamente homogênea, não estaria em conflito.

O fenômeno da feitiçaria e o processo de demonização, cada vez mais frequente, com os beatos e “renascidos”, dão um aspecto retrógrado ao Estado. O idioma globalizado de “se dar bem na vida” – de acordo com o qual boa saúde e abundância são reputados a uma graça divina pela obediência das suas leis – faz dos excluídos obra do demônio. A esperança passou a ser divina.

Na medida em que o desenvolvimento capitalista provocou uma forte crise econômica, reduzindo as perspectivas de melhorias futuras, ficou fácil para essas sociedades voltarem-se contra o alicerce básico da modernidade, a ciência, e apegarem-se aos valores e crenças tradicionais.

No início dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e as mobilizações populares, especialmente da juventude urbana, pensou-se que estas tensões poderiam se solucionar. Desenhou-se a democracia como a volta do multipartidarismo e as liberdades públicas. Muitos Estados sobreviveram à democratização, como Gana, Mali, Benin, Moçambique, Namíbia, entre outros países da África Austral. Outros entraram em guerras civis, como Serra Leoa, Libéria, os dois Congos, o Sudão; ou enfrentaram duras crises, como na Costa do Marfim, nos Camarões, na República Centro Africana, no Gabão e em Uganda, estendendo-se para 15 as regiões de conflitos no continente.

Manifestamente, o fim da Guerra Fria traduziu-se, em muitos casos, na evidência das tensões acumuladas ao longo das décadas de construção nacional, que não foram debatidas politicamente. As lutas internas, resultantes de competições étnicas ou de endurecimento religioso, deram-se num quadro em que os Estados estavam fragilizados. O fim das vantagens que obtinham na Guerra Fria, o Programa de Ajustamento Estrutural, a baixa dos preços de vários produtos de exportação, as pressões sobre a terra, tudo contribuiu para diminuir as fontes de recursos, o que provocou migrações e divisões internas.

Nos anos 1990, a proliferação das ONGs incrementou os movimentos cristãos, islâmicos e tradicionalistas, apoiados em redes internacionais ou em empresas multinacionais, imiscuindo-se nos assuntos sociopolíticos.

Com o *boom* americano pós-Segunda Guerra, expandiram-se as igrejas pentecostais – entre as quais, a Igreja Universal do Reino de Deus –, que prometiam dividir o progresso material, aqui e agora. Estes novos reformistas cristãos trouxeram de volta o linguajar da feitiçaria, pois concebem a salvação por meio da libertação dos demônios dos indivíduos. Antes de pretender transformar o sujeito em alma de Deus, tais igrejas constituem-no em sujeito do Diabo. Segundo suas crenças, quem estiver doente, com dificuldades financeiras, em conflito familiar ou desempregado não está assim por ausência da fé em Deus, mas porque está possuído pelo demônio, sendo necessário exorcizá-lo (DOZON, 2008). Por vezes, esta prática é interpretada como uma volta da feitiçaria, a qual estaria se manifestando sob novas formas e meios.

As políticas liberais cortam as funções centrais do Estado, podendo, ao mesmo tempo, o caráter do Estado-nação, em que os povos partilham referências comuns, deixando livre espaço para as aventuras de deus, do diabo e do capital. Assim, em meados da década de 1990,

não só a África estava cada vez mais à margem da economia global/informacional, mas também com a maior parte de seus Estados-nação em processo de desintegração, com seu povo completamente desorientado e acossado, obrigado a reagrupar-se em comunidade de sobrevivência, sob as mais diversas rotulações, conforme o gosto do antropólogo (CASTELLS, 2002, p. 140).



## 7 CONCLUSÃO

O potencial africano, as riquezas minerais, a produção agrícola e a mão de obra abundante deixaram de representar interesse nos novos parâmetros da revolução tecnocientífica em curso desde os anos 1980. A partir daí, não se falou mais em desenvolvimento, mas em reestruturação das economias – o que significava adaptá-las às necessidades do mercado mundial – e estabilização financeira, para se garantirem os fluxos em direção aos países centrais. Evidentemente, grupos africanos e não africanos ligados aos aparelhos de Estado e aos negócios das doações acumularam, simultaneamente à crise, fabulosas riquezas.

A maior parte dos países africanos, mesmo aceitando as regras como fizeram, tem sido uma espécie de reserva para o capital globalizado, enquanto o capitalismo selvagem atua pelas bordas e brechas, aproveitando-se do que sobrou do colonialismo, do *apartheid* e das guerras internas. É neste caldo de profunda crise que se esboça a busca, mais que necessária, de um renascimento africano.

### 7.1 O início de século XXI

Os Estados africanos contemporâneos, desde a época colonial, lutaram pela unidade territorial e pela consciência nacional, com o desenvolvimento de configurações étnicas e a formação de etnicidades, embora nem sempre pela independência. Quase todos os países africanos têm regiões que caracterizam etnias ou religiões. O pluralismo religioso caracterizou os Estados pós-coloniais, nos quais, em várias regiões, coabitam devotos a profetas de vários tipos sem maiores conflitos.

Manifestamente, a confrontação de forças agregadoras e desagregadoras é uma das melhores explicações da fraqueza estrutural dos Estados africanos e do engajamento nas estratégias clientelistas e tribelistas. Contudo, ela constitui um fenômeno moderno, pois os processos de estatização e etnicização, de um lado, e de centralismo e de particularismo, do outro, vão juntos, ambos mobilizando um conjunto de práticas administrativas e científicas e técnicas de governabilidade, próprias à época da constituição dos Estados-nação. Estas são características substanciais dos Estados africanos que, em que pese serem a fonte de sua fraqueza, afastam a ideia de que são construções artificiais. Estas experiências históricas explicam porque não houve, até o presente, secessões vitoriosas ou a criação de novos Estados.

As forças desagregadoras levaram vantagem sobre as capacidades agregadoras do poder de Estado africano, que, apesar do autoritarismo, constituiu-se em Estados fragilizados. Há mesmo quem diga que muitos só existem porque são reconhecidos pela comunidade internacional;<sup>21</sup> que são apenas modestos

---

21. Ver Herbes (2000).

territórios com alguma governança e meios técnicos de organização comum; e que pesam muito pouco na vida econômica e social.

Nesta primeira década do milênio, apesar do autoritarismo dos anos pós-independência e das políticas que, há mais de 20 anos, visavam enfraquecer o Estado, apesar das guerras civis, dos massacres e genocídios, como em Ruanda ou nos Congos, os Estados não eclipsaram. Não surgiram vontades manifestas de secessão, ao contrário, os sentimentos nacionais se afirmam cada vez mais.

Ao que tudo indica, o continente oferece mudanças no século XXI. O crescimento em torno de 2,4% do PIB nos anos 1990 deu lugar a um aumento anual de 4% entre 2000 e 2004, tendo ultrapassado os 4% em 2005. A proporção da África na produção econômica mundial cresceu 5,5%, mais que qualquer membro da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A inflação média no continente é de um dígito e, em mais de 30 países, está abaixo dos 5%.

O crescimento do investimento externo direto (IED) com destino africano cresceu 200% entre 2000 e 2005 (de 7 a 23 bilhões de dólares). A bolsa de valores de Joanesburgo apresenta capitalização superior à da Bovespa e à de Xangai. Outro fator determinante para atrair o financiamento externo tem sido a redução do peso da dívida, parcialmente perdoada ou eliminada: o maior devedor africano, a Nigéria, pagou toda sua dívida (LOPES, 2007).

Neste início de milênio, abrem-se as possibilidades de investimento no continente, que possui carências econômicas e sociais fundamentais a serem ultrapassadas. Na área comercial, as exportações africanas vêm crescendo 25% em média nos últimos anos – *performance* igual à da China, se comparada aos 14% do resto dos países do Sul.

A evolução econômica foi acompanhada da redução dos conflitos violentos no continente, que passaram de 15, no início da década de 1990, a praticamente três: Darfur (e suas extensões no Chade e na República Centro-Africana), Somália e pequenos resíduos nos Grandes Lagos (Congo Oriental, Burundi e norte de Uganda). Contudo, ainda existem conflitos não resolvidos no Saara Ocidental, na Costa do Marfim, no delta do Níger e na fronteira entre a Etiópia e Eritreia (HUGON, 2009).

A melhoria da segurança também é evidenciada pela evolução positiva dos indicadores de criminalidade, delinquência e proliferação de armas leves. Também a reforma que transformou a Organização de Unidade Africana em União Africana teve um impacto positivo na coordenação dos esforços africanos para a manutenção da paz e novas perspectivas de colaboração econômica, bem como a presença de novos atores internacionais, como a China, os Estados Unidos, a Índia e o Brasil.

Esse quadro de fortalecimento econômico, sem dúvida, irá contribuir, na presente conjuntura, para a reestruturação e fortalecimento do Estado africano, nesta dialética das esferas centrais e particulares, nacionais e étnicas, modernas e tradicionais, regionais e internacionais em que se desenrolam suas ações, germinando novos modelos de vida social e política, com a participação decisiva dos povos, que não podem ainda (infelizmente?) encontrar o bem-estar fora ou sem o Estado.

## REFERÊNCIAS

- AMSELLE, J. L.; M'BOKOLO, E. **Au coeur de l'ethnies**: ethnies, tribalisme et état en Afrique. Paris: La Découverte, 1985.
- BADIE, B.; SMOUTS, M.-C. **Le retournement du monde**. Paris: Presses de Sciences Po, 1992.
- BAYARD, J. F. **L'état en Afrique, la politique du ventre**. Paris: Fayard, 1989.
- BIYOU DI-MAMPOUYA, F. **Penser l'Afrique au XXI<sup>e</sup> siècle**. Paris: L'Harmattan, 2008.
- CASTELLS, M. **Fim de milênio**: a era da informação – economia, sociedade, e cultura. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 3.
- CESAIRE, A. **Discurso sobre o colonialismo**. Lisboa: Sá da Costa, 1978.
- DOZON, J.-P. **L'Afrique à dieu et à diable**: états, ethnies et religions. Paris: Elipses, 2008.
- DUMONT, R. **L'Afrique noire est mal partie**. Paris: Seuil, 1962.
- EVANS-PRITCHARD, M.; MEYER-FORTES, M. **Systèmes politiques africains**. Paris: PUF, 1964.
- FAGE, J. D. **História da África**. Lisboa: Edições 70, 1997.
- FUKUYAMA, F. **Construção de estados**: governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- HERBES, J. **States and power in Africa**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- HOBSBAWM, E. J. **Nações e nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- HUGON, P. **Géopolitique de l'Afrique**. 2. ed. Paris: Sedes, 2009.
- LEITE, J. P. **La formation de l'économie colonial au Mozambique**: pacte colonial et industrialisation – Du colonialisme portugais aux réseaux informels de su-

jetion marchand: 1930-1974. 1989. Thèse (Doctorat) – Université de Lili, École de Haute Etudes en Sciences Sociales.

LOPES, C. **Compasso de espera: o fundamental e o acessório na crise africana.** Porto: Afrontamento, 1997.

\_\_\_\_\_. A África entre o Brasil e a China. **Revista Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, ano 29, n. 3, jan./dez. 2007.

MBEMBE, A. **De la postcolonie.** Paris: Karthala, 1979.

MEDARD, J.-F. La crise de l'état neo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique subsaharienne. **Mondes en développement**, t. 26-1-2, p. 55-67, 1998.

MEILLASSOUX, C. **Mulheres, celeiros & capitais.** Porto: Afrontamento, 1977.

MUDINBÉ, V. **The invention of Africa.** Bloomington: Indiana University Press, 1988.

NGALASSO-MWATHA, M. Un demi-siècle d'indépendance: l'hypothèque culturelle. In: GASSAMA, M. **50 ans après quelle indépendance pour l'Afrique?** Paris: Editions Philippe Rey, 2010.

NUNES, C. **A armadilha: incorporação e exclusão na sociedade do trabalho.** Rio de Janeiro: Clacso; Educam, 2000.

SERRA, A. M. A. **Políticas econômicas de desenvolvimento.** Disponível em: <[www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedcap6.htm](http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedcap6.htm)>. Acesso em: dez. 2010.

SINDJOUN, L. **Sociologie des relations internationales africaines.** Paris: Karthala, 2002.

SIQUEIRA, I. R. **Identificar, caracterizar e “salvar” “Estados frágeis”:** a “fragilidade estatal” como uma construção cotidiana. 2010. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

UNAC – UNIÃO NACIONAL DE CAMPONESES. **Position de l'UNAC face aux manifestations populaires du 1er et 2 Septembre 2010.** 8 set. 2010.

WORLD BANK. **Accelerated development in Subsaarian Africa: an agenda for action.** Washington: World Bank, 1981.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLUCCI, B. **Economia contemporânea em Moçambique: sociedade linha-geira, colonialismo, socialismo, liberalismo.** Rio de Janeiro: Educam, 2007.

BOAVIDA, A. **Angola**: cinco séculos de exploração portuguesa. Lousã: Edições 70, 1981.

CHÂTAIGNER, J. M.; MAGRO, H. **États e sociétés fragiles**. Paris: Karthala, 2007.

COQUERY VITROVICH, C. La politique en Afrique Noire: heritage et avenir. **Le genre humain**. Paris, Seuil, p. 128, nov. 1992.

COURADE, G. Le concept de politique alimentaire. *In*: **Dynamique des systèmes agraires**: la dimension économique. Paris: Orstom, 1990.

COUSSY, J. Politique agro-alimentaire et programmes d'ajustement structurel en Afrique sub-saharienne. *In*: BLANC-PAMARD, C. *et al.* **Dynamique des systèmes agraires**: la dimension économique. Paris: Orstom, 1990.

DEVÉS-VALDES, E.; ORELLANA, C. R. **Las ciencias económicas sociales latinoamericanas en África sudsahariana**. Santiago, Chile: Ariadna, 2009.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GASSAMA, M. **50 ans après quelle indépendance pour l'Afrique?** Paris: Editions Philippe Rey, 2010.

HUGON, P. Endettement et dynamique des systèmes agro-alimentaires. *In*: BLANC-PAMARD, C. *et al.* **Dynamique des systèmes agraires**: la dimension économique. Paris: Orstom, 1990.

ILIFFE, J. **Os africanos**: história dum continente. Lisboa: Terramar, 1999.

KABOU, A. **Et si l'Afrique refusait le développement?** Paris: Harmattan, 1991.

KONATÉ, M. **L'Afrique Noire est-elle maudite?** Paris: Fayard, 2010.

MBEMBE, A. **Afriques indociles**: christianisme, pouvoir et État en société post-coloniale. Paris: Karthala, 1998.



# SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE NA IDADE ADULTA: A GOVERNAÇÃO E O DESCASO DA RUA

Augusto Nascimento\*

## RESUMO

O amadurecimento de São Tomé e Príncipe ocorre à luz de antagonismos raciais, falhas no plano econômico e social e instabilidade política. Considerando-se que no país a globalização está envolvida com as dinâmicas locais bastante particulares, persiste a necessidade de renovação e gestão adequada das instituições e dos respectivos desempenhos. O artigo tem por objetivo realizar resenha histórica da pós-Independência, tentando ainda delinear as várias possibilidades da evolução política no arquipélago.

## ABSTRACT

The maturation of Sao Tome and Principe occurs in the light of racial antagonisms, gaps in the economic and social area and political instability. Whereas in the country the globalization is involved with the very particular local dynamics, there remains the need for renovation and appropriate management of the institutions and their respective performance. The paper aims to conduct a historical review of the post-independence, trying to delineate the various possibilities of political developments in the archipelago.

## 1 INTRODUÇÃO

Tardará pouco, alguns dos são-tomenses nascidos após a Independência, em 1975, serão avós. Muitos já não terão recordações precisas do colonialismo e, no tocante aos jovens, nem sequer as transmitidas pelos progenitores. Estas memórias também se vão esborratando por via da aceleração do tempo e das mudanças sociais e culturais no mundo e no arquipélago. Neste ponto, subsiste uma equação da evolução do mundo à luz dos antagonismos raciais supostamente coincidentes com as assimetrias econômicas e de poder no mundo, o que, para alguns, equivale a uma resiliente versão primária do pós-colonialismo militante em descompasso com o mundo. Seja como for, o colonialismo português aparenta ser cada vez mais distante e, a par e passo, cada vez menos responsável pelo percurso do país independente há 35 anos.

Em apreciação genérica e simplista, essas três décadas e meia ficam marcadas por fracassos nos planos econômico e social, coexistentes com alguma instabilidade política nas duas derradeiras décadas de pluripartidarismo. Paradoxalmente, ou não, esta instabilidade denota um razoável funcionamento

---

\* Investigador do Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa; colaborador do Centro de Estudos Africanos do Instituto Universitário de Lisboa (CEA/ISCTE-IUL) e do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto (Ceaup).

das instituições – em especial, no respeitante à alternância na governação – e uma assinalável democraticidade no tocante à liberdade de crítica política, tanto nas ruas como na imprensa.

Goradas as sucessivas promessas de prosperidade, assentes no recorrente lema da *mudança*, cujo protótipo foi a Independência, o sentimento prevalecente parece ser o da perplexidade, quando não o da rendição. Neste país, onde a globalização se entrecruza com dinâmicas locais emaranhadas pela microinsularidade, a complexidade das decisões políticas excede por largo a exiguidade territorial. Em particular, a – inesperada – dificuldade de composição entre os políticos parece artificial e irrazoável perante as enormes dificuldades do arquipélago. Afinal, dir-se-ia, tais dificuldades deveriam ser ultrapassáveis, porque o arquipélago não lida com as enfrentadas por governos e populações em outros contextos sociopolíticos mais adversos.

Porventura, o passado ajudará a lançar alguma luz. Este artigo faz uma resenha histórica do período de pós-Independência<sup>1</sup> à luz de marcas da cultura política progressivamente arraigada no tecido social e, como tentativa, delinea-se-á várias possibilidades da evolução política no arquipélago.

## 2 O LASTRO HISTÓRICO

Com aproximadamente mil km<sup>2</sup>, em 1975, o arquipélago tinha cerca de 80 mil habitantes, entre ilhéus, serviçais e seus descendentes e, ainda, europeus.<sup>2</sup> Mercê de um forte crescimento demográfico, em 2000 a população seria de 132.301 habitantes (SANTO, 2009, p. 189) e, segundo projeções, atualmente ultrapassará os 150 mil indivíduos.

À data da Independência, os europeus tinham posições proeminentes, conquanto fossem, na sua maioria, assalariados, quer da administração colonial, quer das roças ou das plantações que detinham 90% da terra. Durante décadas, estas dominaram a economia das ilhas, usurando a terra e marginalizando a mão de obra local, que preteriam a favor de braços importados de outras colônias. Praticamente, não existia alternativa econômica à exportação de cacau; a diversificação da economia era tendencialmente nula e as dinâmicas de acumulação local e valorização dos ilhéus, inexistentes. Até os anos 1950, a política colonial não atendeu senão aos interesses dos roceiros. O arquipélago era qualificado de uma

---

1. Súlulas históricas relevantes para o período focado neste artigo podem ser encontradas em Hodges e Newitt (1988), Seibert (1999, 2002) e Nascimento (2000a).

2. Durante o tempo colonial, os serviçais eram os trabalhadores importados para as roças. Durante largo tempo sujeitos à tutela de donos ou administradores das roças, os roceiros, os serviçais permaneceram apartados do tecido social local. Aliás, os ilhéus também se esforçavam por se demarcar dos serviçais obrigados a um trabalho aviltante e quase escravo. Enquanto parte destes foi repatriada, outros fixaram-se pelas roças e alguns permaneceram após a Independência. Até hoje, as diferenças entre os ilhéus e os ex-serviçais não se encontram totalmente esbatidas.



colônia de plantação em oposição às de povoamento. Em uma sociedade pautada pela rotina e pelo imobilismo, o racismo larvar e o etnocentrismo dos colonos, materializados na sua alegada supremacia racial no meio e no comando dos serviços nos trabalhos das roças, eram uma pobre compensação para a espoliação a que alguns europeus se percebiam, também eles, sujeitos. Ao longo de décadas, os ilhéus, progressivamente marginalizados, acumularam ressentimentos por uma subalternização na qual se sentiam injustiçados.

Esses traços, típicos de um colonialismo moldado por um pensamento autoritário e conservador, só começaram a ser removidos nos anos 1960, quando se encetaram políticas econômicas e sociais atinentes à integração social da população local e, também, da importada. No âmbito das possibilidades permitidas pelo controle político, imperativo para um regime que não queria ver questionada a legitimidade do poder, o ambiente social distendeu-se. Nos anos 1960, a convivência social aparentou ser pacífica. Enquanto isso, a oposição ao colonialismo era tendencialmente nula, porque era prevenida e controlada. Muitos são-tomenses estariam alheados da política.

Diga-se, o colonialismo legou tecido econômico razoavelmente organizado e infraestruturas com alguma valia.<sup>3</sup> A despeito das alusões ao envelhecimento premeditado do aparelho produtivo, esgrimidas para justificar o mau desempenho no período de pós-Independência, o legado colonial mais gravoso não concernia à base econômica, mas, sim, ao capital humano e social. Em virtude da feição ditatorial no seu derradeiro meio século, o colonialismo não permitiu a emergência de elite local, nem suscitou o hábito de discussão do futuro do arquipélago.

Ademais, a sociedade são-tomense chegou à Independência sem memória de experiências de competitividade política e social e, menos ainda, de lutas sociais.<sup>4</sup> Era uma sociedade refém de um rasto de imobilismo, à primeira vista consonante com a finitude dos horizontes arquipelágicos, que só os derradeiros anos de política paternalista do regime colonial pareceram alargar um pouco. Malgrado os sobressaltos da *luta* pela emancipação política levada para o arquipélago após o golpe de Estado de 25 de abril de 1974, em Portugal, em 1975 prevalecia a concepção dos são-tomenses como um povo pacífico, ideia suscetível de corroboração por qualquer visitante nos anos seguintes à Independência.

---

3. Evidentemente, tal não invalida que se questione se a base econômica das roças, assentada, sobretudo, na exportação de cacau, era plataforma bastante para o desenvolvimento, encarado quer da perspectiva do aumento da renda nacional, quer da sua redistribuição em proventos e bem-estares pessoal e coletivo. Hoje, afigura-se ser consensual que a economia do cacau não pode suportar este desiderato – ver, por exemplo, Santo (2008) – mas, após a Independência, apesar dos discursos sobre a decrepitude da capacidade produtiva instalada, optou-se, não pela diversificação econômica, mas pela nacionalização das roças. Logo, o Estado são-tomense preservou a estrutura da economia herdada do colonialismo, carregando-a, todavia, com o fardo da burocracia estatal.

4. Do tempo colonial ao regime de partido único, o aparato policial controlou as movimentações populares. Afora isso, no período de pós-Independência, a autopercepção de um destino desgraçado e expiador não suscitava movimentações sociais, salvo as espontaneamente reativas a algum fato pretensamente mais gravoso.

Nos derradeiros anos da época colonial, o destino do arquipélago dependera das decisões em Lisboa e do rumo da confrontação militar nas colônias portuguesas no continente. Em 1974-1975, a mudança na rota do arquipélago chegou de fora. O Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP) compunha-se de exilados cujo tirocínio se fizera em vários países africanos. No meio de conflitos, sua militância era pouco expressiva e não tinha repercussão visível nas ilhas. Os dirigentes do MLSTP tinham perdido a noção da trajetória do arquipélago. Como dissemos, após o 25 de abril, a *luta* chegou pela mão dos jovens estudantes agrupados na Associação Cívica Pró-MLSTP. Em contexto político assaz favorável à independência, eles capitalizaram quer a exteriorização do ressentimento dos ilhéus por décadas de marginalização em prol dos colonos, quer a exaltação de um futuro ridente após a remoção destes.

Ao mesmo tempo, ia-se instilando o receio entre os são-tomenses mais conservadores e – naquela conjuntura, raros – adversários da independência. Na verdade, Portugal não apostava na preservação do laço colonial, nem, sequer, na salvaguarda dos interesses de portugueses. Apostava, sobretudo, em um processo de transição sem incidentes. O radicalismo da Associação Cívica revelou-se incômodo. Esta acabaria arredada por um acordo entre as autoridades portuguesas e a cúpula do MLSTP. A turbulência política foi contida, para o que também contribuiu a convicção da inevitabilidade da independência, com a qual as autoridades portuguesas se mostravam concordes.<sup>5</sup>

O país tornou-se soberano e livre, mas tal regalia não se estendeu aos cidadãos. Sob a égide do MLSTP, que absorveu outras organizações partidárias surgidas após o golpe de Estado em Portugal, chegou-se à Independência em 12 de julho de 1975. Desta, nasceu um regime político autoritário, de matiz socialista. O Estado foi submetido a este partido; por seu turno, o MLSTP foi conduzido por grupo restrito, no qual avultava o respectivo presidente, Pinto da Costa.

Algo imprevisível, a *mudança* de 1975 veio de fora e rapidamente se radicalizou. Os dirigentes independentistas chegaram do exílio. Imbuídos de idealizações acerca da sua terra deixada para trás – por vezes, havia mais de dez anos –, terão intuído o fosso que os separava dos desejos e das necessidades dos seus conterrâneos, de quem tinham uma visão a um tempo ideologizada. Não tinham assistido às mudanças na terra nos derradeiros anos do colonialismo. Para suprir seu desajustamento da sua ideologia em relação à terra e às mutações econômicas

---

5. Esse conflito que redundou no afastamento de são-tomenses da sua terra às vésperas da Independência suscita alusões ressentidas até hoje. Alguns autores veem neste episódio, no qual os velhos dirigentes do MLSTP arredaram a juventude da Associação Cívica, o *leitmotiv* da conflitualidade renascida com a liberalização política.

Dada a permanente recomposição das frações e dos blocos, não subscreveria incondicionalmente tal tese. Porém, é certo que, desde os anos 1990, se evidenciou uma cultura de afrontamento político à margem dos mecanismos institucionais e em detrimento da composição e da concertação de interesses.

e sociais ocorridas, propuseram mutações sociais animadas pelo voluntarismo e pela ideologia socialista. Impunha-se-lhes ditar a evolução do arquipélago à luz de uma concepção finalista da história da humanidade, facilitada pela confrontação de blocos daquele tempo, e filtrar as influências exógenas como forma de revelar as aspirações dos seus concidadãos.

No tocante às relações externas, e sem embargo das relações diplomáticas então encetadas, o novo país aprofundou o fechamento herdado do colonialismo. Mantendo as quase inevitáveis relações com a ex-potência colonizadora, desqualificou politicamente o relacionamento com o Gabão,<sup>6</sup> país ao qual dirigentes do MLSTP se tinham acolhido no período pré-Independência, e estreitou as relações de cooperação com países socialistas, dos quais se destacavam Cuba, Rússia, República Democrática Alemã e, ainda, China. Por esta altura, estreitamente vinculado à Angola,<sup>7</sup> o arquipélago estava de costas voltadas para a costa mais próxima. Não por acaso, descartou-se a hipótese do turismo, desde logo associado à degradação moral, mormente à prostituição, como se esta fosse apanágio do capitalismo. Na verdade, queria-se controlar as influências externas<sup>8</sup> na definição de teto de apetências e demandas dos são-tomenses. À medida que as dificuldades abriam caminho à desilusão, o exterior tornar-se-ia um lugar mítico para parte dos são-tomenses.

Escorado em aparato policial que supostamente visava defender a Independência contra os agentes do neoimperialismo, o controle político e social da população assentou também nesta peneira da interação do país com o mundo. Este isolamento em face do exterior foi facilitado pelas dificuldades materiais de comunicação. Curiosamente, a microinsularidade e a facilidade de controle, por um lado, e as redes familiares e de proximidade, por outro, teriam impedido uma maior virulência do regime ditatorial do período de pós-Independência. Incutiu-se o temor, e alguns adversários menos timoratos ou socialmente menos

---

6. Para uma síntese da evolução do relacionamento com o Gabão, ver Hodges e Newitt (1988, p.120).

Ao tempo, não era dito explicitamente, mas percebia-se que as alusões às ameaças provindas do exterior visavam a esse país. Existiam relações formais com o Gabão, mas não amistosas com seu presidente – em parte, devido à oposição ideológica entre os governos de ambos os países.

7. As relações com Angola têm raízes históricas que remontam ao colonialismo. Atendo-se às épocas mais recentes, da Angola chegaram muitos serviços para as roças. A luta anticolonial aproximou os futuros dirigentes de ambos os países. Após a Independência, estreitaram-se ainda mais os laços entre ambos os Estados. Escala na passagem do arquipélago para o mundo, Angola apoiou militar e economicamente o arquipélago. Atualmente, Angola é o país com a mais numerosa comunidade de são-tomenses.

Sobre as relações do arquipélago com Angola, ver Nascimento (2000b).

8. Tal qual o fizera o poder colonial. Em todo o caso, e não obstante as acusações fundadas de que este poder fechou o arquipélago, nos últimos anos do colonialismo, vinha-se aventando a aposta no turismo e organizavam-se visitas controladas ao arquipélago. Com a Independência, estas rarearam, desde logo, por o país ter voltado as costas ao Gabão e se ter fechado ao exterior.

Santo (2009, p. 98-99) defende que o turismo foi arredado por opções ideológicas relativas ao desenvolvimento. Sem refutar esta explicação, o autor considera que se tendia a subordinar a racionalidade econômica aos objetivos políticos de consolidação da hegemonia do MLSTP. O pragmatismo cedeu lugar à meta de preservação do poder.

proeminentes foram perseguidos, mas apenas um preso político morreu na prisão. Na ilha de São Tomé, sede do poder e, de longe, mais populosa, a oposição tornou-se uma atitude dissimulada.

No arquipélago, ocorreram as costumeiras intencionalidades nos regimes de recorte socialista e autoritário, as quais evidenciaram a confrontação entre os líderes do MLSTP, da qual saiu triunfante Pinto da Costa. Em 1979, ele prendeu Miguel Trovoada, até pouco antes primeiro-ministro, acusando-o de tentativa de golpe de estado.<sup>9</sup> Subsequentemente, esta subterrânea dinâmica conflitual levaria à progressiva deserção de dirigentes, os quais intuiriam que não havia meio-termo entre a fidelidade ao líder e um afastamento da atividade militante, fora da qual, em todo o caso, não abundavam as perspectivas de vida.

Em alternativa, em consonância com a duplicidade dos dirigentes, os quadros intermédios e a população trocavam o desempenho institucional e produtivo pela aprendizagem do *desenrascar a vida*, em conjuntura de crescentes e desigualmente repartidas privações econômicas,<sup>10</sup> cujo clímax ocorreu com a seca de 1983-1984. Mais do que inesperado, este inédito e contranatura fenômeno climático se repercutiu duramente em uma sobrevivência já assaz difícil, pondo em causa a antiga ideia de que, apesar da pobreza, não se morria de fome. Aos olhos de alguns são-tomenses, tal seca pareceria a sanção de um juízo transcendental sobre os equívocos dos homens. O projeto político que se propusera combater a religião, mormente para erradicar o obscurantismo colonial – tentando sobrepor a comemoração do “poder popular” à costumeira celebração do dia do apóstolo S. Tomé Poderoso, dia em que, por *tradição*, tem de chover –, conheceu um forte revés. Não tinham decorrido dez anos sobre a Independência, as dificuldades pareciam inultrapassáveis.

O desempenho econômico degradara-se. Para além da facilidade de apropriação do rendimento da exportação à custa dos trabalhadores, a nacionalização das roças também visara conter a eventual diferenciação social com base na agricultura. Logo, os ex-serviçais viam perpetuar-se sua condição de dependentes, ademais agravada pelas dificuldades econômicas do país. Atribuindo a posse da terra ao Estado, o MLSTP doava-na simbolicamente a todos os são-tomenses. Na verdade, em resultado das nacionalizações, são-tomenses com pouco ou sem nenhum conhecimento do trabalho agrícola substituíram os colonos na condução das roças. A posição relativa entre ilhéus e ex-serviçais

---

9. Miguel Trovoada foi detido nas instalações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vindo a ser libertado, para partir para o exílio em julho de 1981.

10. Ao tempo, os bens de primeira necessidade escasseavam. Com a desvalorização da moeda, a oferta de produtos alimentares da terra retrocedeu. No tocante aos bens importados, os são-tomenses passavam horas nas filas das *lojas do povo* e das demais para a aquisição de bens essenciais – por exemplo, leite e pão. Procurar alimento tornou-se uma difícil tarefa de todos os dias.

manteve-se, não obstante todos gozaram dos foros de uma cidadania formal. Dos apelos ao empenho no aumento da produção para bem do coletivo foi restando a rigidez da autoridade, previsivelmente inerente a uma relação hierárquica não escorada em um desempenho capaz, crescentemente olhada como discricionária, até mesmo pelos que tinham sofrido os gravames do colonialismo, mas do qual tendiam a guardar a memória das distensões política e social dos derradeiros anos. Fora das roças, as limitações de horizontes decorrentes da modelação do cotidiano segundo o normativo – informal e, pior, ajustado dia a dia – do *homem novo* revelavam-se desgastantes e, para alguns, crescentemente insuportáveis.

A população reagiu em 1979, em São Tomé, e, em 1981, na Ilha do Príncipe. O primeiro levantamento foi particularmente violento, conquanto espontâneo e politicamente desarticulado. Com menor impacto, o segundo foi rapidamente abafado. O primeiro alimentou as preocupações da segurança contra os supostos agentes reacionários e, em assomo de militantismo, porventura também inspirado pela trajetória da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA),<sup>11</sup> reafirmou o papel de vanguarda dirigente do MLSTP. O resultado de mais este impulso voluntarista foi o enquistamento do grupo do poder, do qual a população se apartava, ainda que as celebrações nacionalistas e a *performance* ritualizada nos mecanismos decisórios intermédios pareciam concitar alguma adesão. Fosse como fosse, a população quedava despojada de capacidade de decisão política e, progressivamente, de ânimo.

Concomitantemente à degradação das condições de vida, chegou-se ao gradual esboroamento das instituições, assaltadas por uma cultura patrimonial e clientelar cuja repercussão econômica era devastadora. Em meados da década de 1980, do socialismo parecia apenas sobrar a inutilidade do esforço de criação do *homem novo*, o qual seria misto do lema de uma emancipação cultural subsequente à independência política, por um lado, e de renúncia aos desejos da era colonial, de outro, subliminarmente apodados de veículos de alienação dos são-tomenses. Esta proposta de disciplina e regeneração só poderia durar enquanto não esmorecesse a exaltação derivada da Independência.

A meta do *homem novo* – que, durante um certo tempo, equivaliu ao desígnio de uma humanidade africana a ser resgatada da opressão e da alienação – também amparou opções econômicas, as quais, para além da crença coeva no papel do Estado no desenvolvimento, também subjaziam motivações de controle político

---

11. Em 1979, instituiu-se o Grupo dos Cinco, composto por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. A afinidade dos dirigentes construiu-se na luta contra o colonialismo português. Acrescia a convergência ideológica e política, em parte também devido às independências coetâneas do clímax do confronto ideológico da Guerra Fria. As cimeiras dos Cinco correram os vários países, tendo acabado após as democratizações dos anos 1990. Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA).

e social e, correlatamente, de preservação do poder nas mãos de uns poucos. Ditada unilateralmente, revestida de novos rótulos para os indivíduos, como o de *nacionais*,<sup>12</sup> a aparente homogeneidade social – na verdade, definida pela contenção das ambições individuais – acabava como um mecanismo de controle social sustentado pelos próprios indivíduos. A par da retórica independentista, o exercício político pelas “massas” era ritualizado e limitado, porquanto o poder decisório estava de posse de um grupo assaz circunscrito.

Em meados dos anos 1980, poucos acreditavam no projeto socialista. À boca pequena, a oposição medrava. A população não se organizava para contestações políticas, mas, em contrapartida, alheava-se do projeto político do MLSTP, cuja materialidade eram, afinal, as crescentes privações em troca de futuros risonhos. Falho de força moral, o exercício da autoridade era cada vez menos efetivo. Neste quadro, o Estado são-tomense tornava-se deliquescente,<sup>13</sup> as instituições ruíam e a vida social atomizava-se.<sup>14</sup>

Em todo o caso, a mudança política não dependeu da pressão popular,<sup>15</sup> a menos que se tome por esta última a crescente crispação resultante das horas

12. Alguns autores inferiram da Independência a promoção jurídica dos são-tomenses e dos restantes africanos à condição de cidadãos, por oposição à de colonizados. Na verdade, nos anos 1980, a designação mais usada era a de *nacionais*. Porém, nesta condição concorriam mais deveres do que direitos, mormente as obrigações decorrentes do engajamento nas tarefas prescritas pelos responsáveis políticos. Era como se, mais que cidadãos, os são-tomenses tivessem de alguma forma tornado-se propriedade do Estado.

Tratava-se, evidentemente, de uma perspectiva consonante com a coloração socialista do projecto do MLSTP. Para além da ideia de que a aceitação de tal situação não tinha sido devidamente avaliada no tempo da transição e de exaltação da Independência vindoura, podemos perguntar: a aceitação de tal contexto entroncava na cultura de reverência e acatamento da autoridade herdada do colonialismo? Ou, diferentemente, relaciona-se com um quase invisível, mas operante, veio cultural de sociedades africanas baseadas nos direitos sobre as pessoas, e não sobre os bens? Se esta última hipótese estiver certa, teria-se não só de repensar a penetrabilidade cultural da colonização portuguesa no arquipélago – que, apesar de plurissecular, teria de ser equiparada às demais colonizações entendidas como um verniz estalado após as independências –, como também de ponderar a influência de um tal lastro cultural sobre as configurações e as práticas políticas no arquipélago, assim equiparado a outros contextos da África.

13. Com o uso dessa designação, pretendo assinalar um trajeto de perda de autoridade e de eficácia do Estado desde a Independência que, todavia, não alienou completamente sua preponderância política, social e, até mesmo, circunstancialmente desigual. Por conseguinte, perdura a percepção da necessidade de um Estado entre os são-tomenses. É sobre este valor reminescente atribuído à autoridade estatal que, de forma recorrente, as autoridades se propõem a reafirmar a autoridade estatal como premissa da reconstrução e do desenvolvimento do país.

14. Segundo Branco e Varela (1998, p. 42-43), apesar das metas de transformação social, o Estado são-tomense era um *soft state*, com instituições incapazes de implementar seus objetivos políticos e de consolidar um sistema político administrativo nacional e que não conseguiam impor um sistema económico produtivo.

15. Assim o defenderam, por exemplo, Branco e Varela (1998, p. 11-13/36), ambos com tirocínio político, mormente no MLSTP, e com histórico de responsabilidades governativas.

Nos anos 1980, à medida que se anunciavam os ventos da mudança, sob a égide de Pinto da Costa, os *renovadores* tiveram ocasião de travar razões com os *ortodoxos*. A valorização da ideia de uma mudança impulsionada no seio do próprio MLSTP brota da memória deste confronto – contido – entre *renovadores* e *ortodoxos*, de alguma forma também coincidente com uma luta de gerações e de lidas no mundo.

Os autores estrangeiros valorizam o vetor exógeno na mudança para a democratização. Para Ferreira (1990, p. 164), o desejo de instaurar a democracia adveio do caos económico, assim como das pressões dos governos e das instituições internacionais. Seibert (1999, p. 152-153/409) pondera que a principal razão para as mudanças operadas a partir de 1984 foram as carências económicas e não as pressões populares. Adianta que o fito dos dirigentes do MLSTP era a preservação do poder independentemente das alterações políticas e económicas. No fim, teriam sido surpreendidos pelo curso dos eventos.

perdidas nas filas para a aquisição de bens essenciais e todo o cortejo de *esquemas* que, até por comparação com o *tempo do colono* – do qual, progressivamente, se retinham apenas os últimos anos –, aviltavam os são-tomenses. Depois do impasse na governança, de que os primeiros sinais foram os da reequação do modelo econômico na segunda metade da década de 1980, Pinto da Costa decidiu-se por uma reaproximação ao bloco ocidental, por ajustamentos da economia e, por fim, por mudanças políticas. De acordo com a cartilha das etapas de reconversão de regimes políticos autoritários em regimes abertos (graduais distensões social e política, apelo ao retorno dos dissidentes, convocação da Conferência Nacional<sup>16</sup> e aparecimento de grupos a prazo transformados em partidos de oposição), trilhou-se o caminho para a liberalização, renunciada anos antes. Curiosamente, na terra, reemergia o ressentimento, desta feita para desacreditar até ao fim as intenções de Pinto da Costa de promover a liberalização política.<sup>17</sup>

### 3 AS RECORRENTES PROMESSAS DE MUDANÇA

A *mudança* de inícios da década de 1990 traduziu-se na reconversão das arquiteturas política e institucional ao modelo ocidental, afinal; uma suposta ambição de parte dos independentistas. Depois de referendada em 1990, em 1991 entrou em vigor uma nova constituição,<sup>18</sup> pela qual o país passava a ser uma democracia representativa. A palavra de ordem seria a da *mudança*, com a qual o até então exilado Miguel Trovoada capitalizou vasto apoio popular para sua eleição como presidente. Apesar do trânsito do MLSTP para a social-democracia em finais dos anos 1980, quando esta sigla acrescentou o Partido Social Democrata (PSD), a formação partidária que coligava os dissidentes, o Partido da Convergência Democrática-Grupo de Reflexão (PCD-GR), ganhou as eleições.

Rompera-se o pensamento monolítico, mas os partidos tenderam a caracterizar-se como agregados sem perfil ideológico, fulanizados e meramente instrumentais na disputa do poder.<sup>19</sup> Desde cedo, se começou a realçar a subalternização do regime democrático à lógica clientelar. Fosse como fosse, e

---

16. A Conferência Nacional, de 16 a 19 de dezembro de 1989, visava contornar a resistência às mudanças subsistentes no MLSTP. Ver Branco e Varela (1989, p. 65).

17. Refira-se, quem não fosse são-tomense, mas detivesse um conhecimento mínimo da evolução da terra cedo, deixou de duvidar que a liberalização política se tornara irreversível. Contudo, os mais acirrados arautos da democratização – parte dos quais tinha deixado o MLSTP – enfatizavam amiudadamente uma dúvida de princípio quanto às intenções de Pinto da Costa, até mesmo após estas já terem conhecido as primeiras concretizações. Tratava-se de desqualificá-lo, de inibi-lo politicamente, mais do que expor uma dúvida fundada quanto à irreversibilidade da nova via política.

Diga-se, se tais argumentos faziam caminho é porque se intuía a respeito do quanto estes colheriam uma população cujo ressentimento, por ter sido obrigada a privações, era tanto maior quanto o convencimento da duplicidade dos dirigentes acobertados nos seus privilégios.

18. Redigido por um constitucionalista português a convite de Pinto da Costa, o projeto foi objeto de uma reformulação no sentido do reforço dos poderes presidenciais no tocante à defesa e à política externa.

19. Para Seibert (1999, p. 412), os partidos representam não apenas dissensões ideológicas, mas também grupos rivais na disputa do poder. Tal caracterização conserva atualidade.



independentemente do crescendo quase geométrico das dificuldades econômicas, também por conta do Programa de Ajustamento Estrutural, o grosso das pessoas prezava o regime multipartidário. À margem de perorações acerca da genuinidade da democracia,<sup>20</sup> entre cujos crivos se conta o da justiça e o da equidade na disputa eleitoral, a diferença não parecia despicienda para os são-tomenses. Igualmente por influência das mudanças no mundo – das quais se destacam a maior interação entre a miríade de atores, que não apenas os Estados, e a maior circulação de informação, alavanca da abertura cultural, do crescendo de reivindicações e da definição de um patamar mínimo de direitos para os seres humanos –, também no arquipélago a vida ganhou traços oponíveis aos do tempo do monopartidarismo.

A verdade é que o partido único foi esmagadoramente derrotado pela *mudança*, personificada no até então exilado Miguel Trovoada,<sup>21</sup> no qual se projetou a ansiedade popular por uma nova redenção após a Independência. Naquele contexto político e social, qualquer tentativa do MLSTP para controlar o processo de democratização a fim de triunfar nas urnas estava voltada ao fracasso. Independentemente das intenções com que iniciara o processo de democratização, pode conjecturar-se que o pressentimento de uma derrota inapelável levou Pinto da Costa a arredar-se do primeiro pleito eleitoral. Evitou, assim, o *castigo* político, não muito comum na África, de fundadores e governantes, aplicado pelos são-tomenses ao MLSTP, o partido da Independência.<sup>22</sup> Tal consubstanciava o repúdio pela vereda para o socialismo imposta durante anos.

Erodindo a cultura de reverência social e de obediência herdada do tempo colonial, a progressiva corrosão da regulação social de outrora plasmava a vida coletiva no arquipélago. A conflituosidade política medraria refém deste plasma de meias palavras e de conveniências sociais, por um lado, e da personalização e do conseqüente agravamento dos conflitos políticos, por outro. Em vez de competição por programas políticos e sociais, a fulanização dos conflitos assentaria arraias<sup>23</sup> na luta política. As formações partidárias começaram a ser

---

20. Em 1999, Seibert (1999, p. 244) considerava que as instituições democráticas tinham sido enredadas na apropriação clientelar de recursos, já característica do monopartidarismo, e vaticinava que o processo de democratização corria o risco de se limitar à criação de instituições formalmente democráticas. Sem embargo do acerto das suas considerações, não se deve elidir a viva competição política. Em razão dos interesses em jogo, os contendores obrigaram-se ao *banho*, uma espécie de redistribuição dos réditos por ocasião das eleições, matéria a que se voltará adiante.

21. Em vez de outros ex-militantes do MLSTP, Miguel Trovoada ter-se-á mostrado peremptoriamente avesso a qualquer conciliação com Pinto da Costa, alegadamente mediada pelo presidente Bongo já na segunda metade da década de 1980.

22. Deve dizer-se que, devido à desilusão com os resultados da governação nascida da *mudança*, dos quais ressaltaram os conflitos entre Trovoada e o governo composto pelo PCD-GR, também este partido foi logo penalizado nas eleições de 1992 para as autarquias, criadas pela nova Constituição do país.

23. Para Seibert (1999, p. 99), a conflituosidade dos anos 1990 reeditou conflitos não resolvidos desde a época da militância no Comitê de Libertação de São Tomé e Príncipe, organização que precedeu o MLSTP.



encaradas como instrumentos de desígnios pessoais.<sup>24</sup> Enquanto presidente, Miguel Trovoada criou seu partido, a Aliança Democrática Independente (ADI).

Em todo caso, a transição para a democracia redundou na garantia dos direitos civis e individuais, mormente da liberdade de imprensa. Significativamente, não diminuiu a importância do boato, isto é, de uma espécie de contrafogo com que a população se vingava simbolicamente dos *políticos*. A materialização deste fenômeno é a costumeira caricatura na primeira página de *O Parvo*, jornal que, com meios rudimentares, se publica ininterruptamente há mais de dezena e meia de anos.

Com a liberalização política, removeu-se o suporte de Angola, cujo exército permanecera no arquipélago mais de um decênio; supostamente, para defendê-lo de agressões externas; na prática, para suportar o MLSTP. As Forças Armadas Populares de Libertação de Angola voltaram ao seu país pouco depois da posse do primeiro governo constitucional. Com esta ação, matizava-se a ligação à Angola, até então umbilical. O “cheiro” do petróleo<sup>25</sup> ajudou a relativizar esta relação, porquanto impeliu à reaproximação à costa africana mais próxima. Em 1998, o país encetou a negociação das fronteiras marítimas com a Guiné Equatorial e o Gabão, que viriam a ficar definidas em 2001. Ainda no mandato de Miguel Trovoada, negociou-se a delimitação da fronteira marítima com a Nigéria. Em 2001, alcançou-se uma solução negociada relativa à mais promissora zona petrolífera, tornada uma zona de exploração comum de 28.000 km<sup>2</sup>. A reboque desta solução, os países estabeleceram acordos de cooperação (SANTO 2009, p. 178) ou uma parceria especial,<sup>26</sup> relegando para um plano secundário a relação com Angola.<sup>27</sup>

---

24. Apesar de recentes pronunciamentos acerca de filiações e identidades ideológicas, os partidos permanecem como instituições referidas a personalidades que, não raro, as subsidiam. Como agora sucede com o Movimento Democrático Força da Mudança-Partido Liberal (MDFM-PL), seu ciclo de vida pode manifestar-se estreitamente ligado à percepção do poder efetivo ou potencial da personalidade tutelar.

25. Em meados da especialmente difícil década de 1990 – pautada pela baixa do preço do cacau, cuja exportação ademais decrescia em resultado da progressiva desarticulação das roças, a que se somavam os efeitos socialmente onerosos da aplicação das políticas de ajustamento estrutural –, surgiu o cenário mirífico do petróleo, uma vez mais com uma carga de promessas de redenção.

26. Segundo o acordo, 60% e 40% das receitas da zona de exploração conjunta pertencem à Nigéria e a São Tomé e Príncipe, respectivamente. Abriu-se caminho ao leilão dos blocos desta zona. Há anos, calculava-se que, entre 2005 e 2025, a zona exclusiva poderia proporcionar cerca de 800 milhões de barris de petróleo (Menezes, 2002, p. 104). Em 2010, ainda não se chegou à exploração petrolífera.

27. Sem embargo da volatilidade da política no arquipélago, a dado momento Angola pareceu substituída no papel de parceira privilegiada pela Nigéria, em detrimento da aliança com Angola nos primeiros anos da Independência. Tal alinhamento com a Nigéria, vincado na sequência da tentativa de golpe de 2003, pareceu reafirmado pelo governo saído das eleições de Agosto de 2010, que veio matizar o estreitamento dos laços de cooperação com Angola, dita um parceiro estratégico pelo governo cessante.

Foi após a “descoberta” do petróleo que São Tomé e Príncipe se voltou para a costa a norte, com a qual manteve relações estreitas até há cerca de século e meio, ao tempo por causa do tráfico transatlântico de escravos.

Durante anos, o petróleo pareceu prefigurar um novo ciclo, uma esperança com que os políticos deixaram entrementes de acenar. É sabido que, em vez de efeitos econômicos forçosamente positivos, os – desejados – réditos do petróleo podem suscitar o *rent seeking* e a designada *dutch disease*, processo inflacionista potenciado pela inexistência de uma estrutura produtiva capaz de rentabilizar as receitas petrolíferas. Os efeitos de *rent seeking* já são manifestos no acordo assinado em 1997 com a Environmental Holding Remediation Corporation. Como outros igualmente considerados nefastos, aquele contrato foi renegociado em termos menos desfavoráveis para São Tomé e Príncipe.<sup>28</sup> Dada a consabida distorção econômica por vezes associada à exploração petrolífera, previram-se mecanismos cautelares para a gestão dos respectivos proventos – entre eles, a Lei de Gestão das Receitas Petrolíferas, aprovada em 2004. Por entre pressões econômicas e sociais, o curso da política conferirá, ou não, eficácia a tal instrumento de gestão das receitas do petróleo.<sup>29</sup> Porventura, a lógica rentista suscitada pela economia do petróleo laborará no sentido de estorvar dinâmicas de acumulação local, mas, para além destas considerações, correm acusações acerca da alienação indevida do petróleo. Diga-se, durante anos prevaleceram o silêncio e as notícias confusas e, frequentemente, contraditórias acerca do petróleo.

Consoante a legislação, a aplicação das receitas petrolíferas queda confinada a investimentos na educação e na saúde e ao apoio social. A disponibilidade de tais recursos financeiros deveria contribuir para a resolução de alguns problemas sociais, assim como para delinear uma estratégia de desenvolvimento sustentável assente na valorização dos recursos humanos, no aumento do emprego e do bem-estar da população.<sup>30</sup> Uma vez concretizada a prosperidade prometida pelo ouro negro, parte dos são-tomenses poderia retornar ao país.

Paralelamente à construção da diáspora são-tomense em vários cantos do mundo, nos derradeiros anos, assistiu-se, sim, à chegada de imigrantes da costa próxima, atraídos pelas possibilidades de acumulação em vários setores da atividade econômica em um país pautado por uma relativa paz social.

Em termos comparativos, tal é um juízo inegável, apesar de as tentativas de golpe de Estado que chegaram ao arquipélago na derradeira década do século passado. A rigor, os presidentes não têm responsabilidades governativas, mas, na

---

28. Foram assinados acordos comerciais com empresas do setor petrolífero por meio dos quais São Tomé e Príncipe teria cedido parte substancial das eventuais receitas da exploração petrolífera. Objeto de renegociação, estes acordos se tornaram-se menos graves para o arquipélago; observa-se um histórico dos acordos relativos à exploração petrolífera subscreitos, denunciados e renegociados por São Tomé e Príncipe em Menezes (2002, p. 100ss).

29. Em 30 de agosto de 2010, a Associação dos Economistas pediu ao novo governo a instituição do órgão de fiscalização do petróleo criado em dezembro de 2004, mas sem implementação efetiva desde então. Ver Repórter África (2010).

30. Significativamente, sucessivos responsáveis governamentais começaram a delinear projetos de desenvolvimento sem recurso a receitas petrolíferas que surgem, cada vez mais, como uma miragem. Nas ruas, grassava a desconfiança relativa à extorsão de tais receitas por parte dos governantes.

realidade, eles são o alvo das demandas de responsabilidades pela população, das quais, de certo modo, as tentativas de golpe se quiseram porta-vozes.

Ambas as intentonas, em 1995 e 2003, foram controladas pela comunidade internacional.<sup>31</sup> Estas manifestações foram apoiadas pela população, e a reposição da normalidade constitucional levou dias. Em parte, devido à microinsularidade e à dependência do país, em ambas as ocasiões, vieram de fora os contributos para a concertação das posições. Sem embargo dos seus desencontrados interesses, a comunidade internacional conteve os golpistas. Qual reverso deste processo de contenção da violência mais disruptiva, tal não impediu a gradual instalação da violência de baixa intensidade, a um tempo impune e contida, já não por quaisquer *valores* de outrora, mas, presumivelmente, pelas possibilidades de retaliação.<sup>32</sup>

Em certo sentido, da competição política aberta retomada com o multipartidarismo não nasceram nem líderes, nem uma elite política. Este vazio abriu espaço para a esperança em uma solução no exterior da *política*. Veja-se, Pinto da Costa propôs-se a concorrer às eleições presidenciais de 2001. As circunstâncias do país eram assaz difíceis e, ao cabo de um decênio, a desilusão com os fracassos dos arautos da *mudança* pareciam abrir uma possibilidade para quem, não obstante as *bocas* sobre sua inspiração do golpe de 1995, se mantivera recatado e *fora* da política ativa desde a transição democrática de que ele também fora autor. Ainda assim, em 2001, a *mudança* ganhou novo rosto, Fradique de Menezes.

Esse personagem parecia reunir as virtudes de alguém chegado de *fora*, também no sentido metafórico, pois emergia do sucesso econômico. Foi ele o candidato azado para travar a eleição de Pinto da Costa. Sua passagem pela política fora pouco mais do que meteórica. Fradique de Menezes era, sobretudo, um expatriado que retornava com a auréola do seu aparente sucesso na economia. Corporizava ideias que, em síntese grosseira, tinham a ver com o governo expedito e eficaz de um país como se de uma empresa se tratasse. À campanha eleitoral não faltaram os ataques pessoais, nem a exibição de um cartaz alusivo ao recenseamento de 1979, que, lembrando as atribulações dos primeiros anos da Independência, acenava com o perigo do retorno do regime de partido único. Mais relevante, a melhor creditação da futura eficácia econômica parecia residir na atrativa coreografia dos comícios de Menezes, pobremente imitada no derradeiro comício de Pinto da Costa na Praça da Independência. Em manifesto erro de

---

31. Sobre os golpes de 1995 e de 2003 veja-se Seibert (1996, 2003), respectivamente.

Em 8 de março de 1988, ocorrera o chamado *golpe das canoas*. Além de esperado pelas autoridades, avisadas da sua perpetração, estava pateticamente organizado. Na sequência da transição para a democracia, os implicados foram indultados. Em momento algum, tinham constituído uma ameaça.

32. Alguns dos novos proprietários contratam guardas, por vezes incumbidos de defender as propriedades com recurso a armas de fogo. Há anos, já após a Independência, tal expediente, associado à diferenciação econômica e à manifesta incapacidade de aplicação a eito dos normativos legais, era inimaginável em São Tomé e Príncipe.

campanha, o candidato aparecia em pose majestática. Faltava a Pinto da Costa a capacidade de gestos de empatia e cumplicidade, quiçá de matiz populista, para convencer os que não lhe eram indefectíveis.

Muito mais à vontade na exposição pública, Fradique de Menezes ganhou as eleições presidenciais. Iniciando-se uma visão maximalista dos seus poderes, promoveu e demitiu primeiros-ministros e forçou a renegociação dos contratos do petróleo em sentido mais favorável ao país. Tal como seu antecessor, criou uma formação partidária, o Movimento Democrático Força da Mudança (MDFM) – cujo acrónimo remete para seu nome, identificando subliminarmente Força da Mudança e Fradique de Menezes –, ao qual se juntou, posteriormente, a definição do Partido Liberal (PL). Fradique de Menezes suscitou uma revisão constitucional para aumentar seus poderes. Porém, viu até *seus* deputados recusarem o projeto que, segundo ele, poria a constituição de acordo com a mentalidade prevalecente no arquipélago, em que, como na África, a demanda da responsabilidade política é dirigida à figura tutelar por não se entender a divisão de poderes. Teria entusiasmado Bush em um pequeno almoço com líderes africanos em setembro de 2002, em Nova Iorque, quando os Estados Unidos intensificavam a procura de alternativas ao fonecimento de petróleo do Oriente Médio. Todavia, o apoio americano em matéria de segurança tem-se cingido a ações pontuais, pois os norte-americanos parecem pouco interessados em compromisso ativo na defesa de um arquipélago, em um quadro regional complicado. Pouco a pouco, o voluntarismo de Fradique de Menezes foi-se esfumando, e seu partido, do qual chegou a ser formalmente líder ao mesmo tempo que presidente, suscitando mais uma polémica política, definiu, tendo eleito um deputado nas eleições de 1º de agosto de 2010.

O país foi mudando na continuidade, que se diria definida pela ânsia de redenção salvífica vinda de fora como solução para situação sentida como impasse sem fim à vista. Independentemente das mudanças econômicas – há mais oportunidades de safar a vida do que há décadas, na medida em que, a despeito do aumento das assimetrias econômicas, há mais bens de subsistência –, persistem inúmeros problemas no tocante à educação e aos cuidados de saúde, ao mesmo tempo em que as perspectivas de emprego permanecem ralas. Ao longo de anos de regime democrático, foi-se cavando as disjunções política e social entre governantes e governados,<sup>33</sup> manifesta nos resultados das eleições de agosto de 2010, dos quais se beneficiou o partido da oposição.

---

33. Previsivelmente, essa disjunção é maior relativamente entre, por um lado, a diáspora em fase de constituição, malquiستا pelos governantes, e, por outro, a *terra* onde são-tomenses com responsabilidades de grau intermédio se ressentem dos retratos tecidos *impune e gratuitamente* no exterior. Tal reflete a relação difícil que o país mantém com uma diáspora, cujos dinamizadores, apartados das oportunidades na *terra*, se afirmam pela elevação da fasquia de exigência cívica da governança.

#### 4 A DISJUNÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

A avaliação de senso comum feita na *rua* tornou-se operativa. Com base na constatação das abissais diferenças econômicas, os são-tomenses pressurosamente subscreverão a ideia de que a má governança é o maior fator do seu empobrecimento.<sup>34</sup> Verso e reverso da mesma moeda, ao mesmo tempo que parte significativa da população desdenha os *políticos*, isto não impede que esta vinculada disjunção entre governantes e governados seja instrumentalmente mediada pelo *banho*.<sup>35</sup>

Para o comum dos são-tomenses, é inegável o continuado incumprimento de sucessivas promessas relativas a necessidades básicas em contraponto aos casos de enriquecimento exponencial – tão mais injustos e injustificados quanto todos conhecem as origens dos ricos. Este é o crivo pelo qual, sem recurso a elaboradas teorias sociais, os são-tomenses concluem por um destino azarado da *terra* devido aos dirigentes, quando não por causa deles próprios.<sup>36</sup> A ideia de um destino inescapável, inferida das trajetórias individuais de perda, é aplicada à evolução de São Tomé e Príncipe. Apesar da bonomia do ambiente, o desespero de ver irremediavelmente gorada a hipótese de uma vida melhor é o sentimento prevalecente.

Nesse contexto de pobreza e marginalização de parte da população, o lema da *mudança* preserva dons salvíficos e milagreiros. Voltou a ter eficácia política nas eleições de 2010, sendo particularmente acolhida pelos mais novos. Por um lado, falta-lhes a memória da *mudança* de inícios dos anos 1990 e da desilusão que esta semeou. Por outro, julgam o país capaz de novo nascimento pela remoção dos *políticos* corruptos e ladrões.

A quem circulasse nas artérias da cidade de São Tomé nos dias da campanha para as eleições locais e legislativas (25 de julho e 1º de agosto, respectivamente) era perceptível que a juventude se inclinava a votar na ADI, como, de resto, o primeiro-ministro cessante, Rafael Branco, veio a reconhecer ter sucedido. Politicamente, este partido se mostrou agressivo e com um grau de organização assinalável para o comumente observado no país.

34. Cita-se, entre outros, Santo (2009, p. 147). Este autor reproduz dados apurados por instituições internacionais sobre a progressão da pobreza até 2001. Ver Santo (2009, p. 148-149).

35. Aos olhos dos estrangeiros, o *banho* ou a *compra das consciências* por meio de dádivas de bens parece uma irracionalidade, porquanto os observadores não assinalam esquemas ilegais de vinculação do voto dos beneficiários do *banho*. Para Seibert (1999, p. 412), o recurso à dádiva de presentes durante as campanhas não garante votos, mas tem efeitos, dada a lógica cultural da reciprocidade.

36. Por tão contrário às promessas da independência e da agenda de todos os políticos, o empobrecimento gera um sentimento de perda de autoestima, por vezes com efeitos socialmente tão corrosivos quanto os da antiga racialização, sendo esta resultado da interiorização do racismo e do paternalismo que suportavam o sistema colonial. Entre estes efeitos, conta-se o da tendencialmente nula confiança dos ilhéus nos *políticos* e em si mesmos.

A *rua*<sup>37</sup> desprezou o contrato do MLSTP com a “sociedade civil”,<sup>38</sup> interpretando-o como uma cooptação a concretizar com base em eventual negociata deixada na sombra. Fundada, ou não, tal era uma leitura plausível em um país em que até hoje a sociedade civil praticamente não se viu,<sup>39</sup> sendo, de resto, dependente do Estado ou das oportunidades e dos meios que, por este, se podem carrear.<sup>40</sup>

As propostas eleitorais foram certamente menos relevante e, ainda menos do que em outros países, estas vincularão o governo recém-empossado. Uma das apostas do MLSTP era a reconstrução do tecido social a partir da sua base rural, por meio da criação de oportunidades de vida na agricultura. Para este partido, a reconstituição do tecido social do *mato* assente na melhoria das condições de vida das chamadas *comunidades* e na evolução positiva dos indicadores macroeconômicos que não se revelaram desígnios eleitoralmente compensadores.<sup>41</sup> Em parte, pela incapacidade de compasso com as mutações sociais em curso na cidade.

A *mole*<sup>42</sup> concentrada em torno da cidade não quer saber do *mato*. A ostentação dos *políticos* é o diapasão pelo qual os jovens aferem do que estão a ser

37. Propõe-se um ator social de caracterização difícil e discutível, mas em razão do qual se faz política no arquipélago. Em função da circulação de informação de contornos controversos, mais atidos à percepção individual e à *rádio boca a boca* do que aos conteúdos dos *media*, o escrutínio dos políticos faz-se literalmente na rua, para onde confluem os problemas sociais. Parte da atividade econômica e da circulação de informação processa-se na rua; nesta, se formam juízos que só não se tornam evidentes para os que, desobrigados de procurar vida nas ruas, têm também a hipótese de cultivar algum distanciamento.

Como em outros contextos, a resposta às dificuldades pode ser mais ou menos violenta. Mas mais do que episodicamente agressiva, esta tende a ser corrosiva no sentido em que a desarticulação social aumenta os custos de qualquer desempenho econômico e social nas ilhas. Suportadas de forma crescente na informalidade e na precariedade, as formas de organização em que vem cristalizando o tecido social são-tomense são, simultaneamente, uma condição de sobrevivência e um agravamento dos custos da reprodução social.

38. Não há confusão entre sociedade civil organizações não governamentais (ONGs), mas, juntamente com a *rua* e os jornais, as ONGs são, talvez, o ator mais organizado fora do Estado. Apesar da existência de mais de uma centena destas organizações, a debilidade da sua atuação social e sua fraca representatividade política são inegáveis. Apesar da valia social do contributo de algumas, elas não produzem um diagnóstico da sociedade distinto ou independente do poder político. Na falta de uma prática local de iniciativas e de protagonismo independente – sem dúvida alguma, também atribuível aos contornos da hegemonia colonial, depois aprofundados pela pulsão hegemônica do MLSTP –, muitas ONGs vivem ligadas ao Estado ou credenciadas por este. Em parte induzidas pela influência estrangeira, não estão muito enraizadas na terra. Poucas têm um desempenho constante, independente e visível; curiosamente, atributos relacionados com o financiamento externo, fonte de outra dependência.

39. O autor não discute as intenções e o conteúdo desse contrato, que, de resto, ele não conhece. Como não o conhecem os são-tomenses, mormente aqueles que o desaprovaram, reagindo emotivamente à teatralização da sua assinatura dias antes das eleições.

40. A dado passo, as ONGs pareceram configurar-se como um viveiro de futuros governantes que, com um tirocinio radicalmente diverso dos políticos, poderiam conduzir o país a bom porto. Tratava-se de uma inferência por analogia com a ideia de que, por vezes, a economia informal revela capacidades de empreendedorismo e de acorrer a situações sociais mais gravosas. Sem discutir as implicações sociais da economia informal, tal inferência já era ilusória porque a suposição do desempenho na sociedade civil enquanto tirocinio para a política já comportava uma expectativa enviesada. A semanas das eleições de 2010, a assinatura de um pacto pelo MLSTP com a sociedade civil, personificada em um dos seus mais considerados atores, equivaliu, aos olhos da *rua*, a uma rendição aos detentores do – e aos instalados no – poder, não surtindo o efeito desejado por este partido.

41. Ainda que não deva atribuir tais intenções a fins estreitamente eleitoreiros, as votações dos distritos menos populosos podiam decidir uma vitória do MLSTP, dados o sistema eleitoral e a pressentida bipolarização. Todavia, os resultados obtidos nos distritos correspondentes à zona rural não se revelaram compensadores para a perda nos centros urbanos mais populosos.

42. Multidão numerosa e compactada (N. do Ed.).

privados. A juventude quer *mudança* imediata e desdenha a atividade econômica no mato, incerta e, sobretudo, desprotegida.<sup>43</sup>

Curiosamente, em registo eivado de moralismo, parte dos são-tomenses subscreverá que o furto se tornou “moda e constitui como que um outro valor cultural do forro, uma verdadeira praga para a pequena economia de S. Tomé e Príncipe, praga muito difícil de combater” (SANTO, 2009, p. 184).

Acreditar nos réditos do trabalho afigura-se uma ingenuidade infantil em uma terra onde a riqueza surge associada ao exercício da política. Uma tentativa de indução de exigência pelo governo cessante poderá ter sido julgada afrontosa, porque não se crê que os *políticos* trabalhem ou tenham feito isto alguma vez. Se a comparação com as dificuldades do colonialismo em adestrar as almas e os corpos indiciasse os escolhos da condução política e social, a similitude dos discursos – mormente do anterior primeiro-ministro, que dizia “*tlabá só ka da tê*”; isto é, “só com trabalho é que se consegue alguma coisa” – pode ser um indicador das dificuldades impostas aos governantes, especialmente se, como parece agora ser o caso, se propuserem a pôr ordem nas ruas e no Estado. A magnitude das dificuldades de reconversão dos comportamentos sociais não deve fazer esquecer que aquelas começam, frequentemente, nos equívocos dos propósitos políticos, que dificilmente se resolverão pela apropriação do desejo do *pulso forte*.

Sem claras enunciações ideológicas e programáticas, entre os desejos e as demandas da *rua* e as promessas contidas, o programa eleitoral vencedor era mínimo: *mudança* no sentido do acerto de contas com os corruptos. Na rua, apontando para o cartão de eleitor preso com alfinete de dama às *t-shirts*, os jovens descreviam-no como, mais palavra, menos palavra, “a arma para apanhar o ladrão no dia das eleições”.<sup>44</sup>

Foi com agressividade retórica que a ADI ganhou as eleições. Sua campanha envolveu apreciável mobilização de meios – por exemplo, os polos deste partido pareciam de melhor qualidade do que as *t-shirts* dos restantes partidos, fato não despidendo no tocante às promessas implícitas para o futuro. Desde o início da campanha, a ADI apostou forte na captação dos desenraizados e da juventude urbana. Na manhã de 10 de julho, na preparação do comício em frente ao Mercado Novo, proferiam-se, entre outras, as seguintes palavras de ordem: “Mercado Novo, ADI! motoqueiros, ADI! candongueiros, ADI! corruptos... [compasso de espera] rua!” O tom era consentâneo com os desejos da *rua*, pouco

43. A posse da propriedade depende da efetiva capacidade de defender, o que decorre cada vez menos do direito e das instituições. Atualmente, a salvaguarda da propriedade suscita opções como a construção de muros ou a contratação de guardas, algo inimaginável há não muitos anos. A capacidade de defesa da sua terra não está ao alcance, por exemplo, dos mais velhos e pobres, que anteveem baldados seus esforços para tirar proveito da terra devido, entre outras razões, aos furtos.

44. O autor cita de memória, mas está absolutamente certo de traduzir fielmente o sentido.



atenta às declarações de que, uma vez governo, a ADI respeitaria os compromissos internacionais. Aliada à vontade de *mudança*, a *performance* dos comícios bastou.

A esse respeito, é interessante como a escolha dos vários cenários pelos diferentes partidos para seus comícios remete para memórias e afetividades de peso político variável consoante as conjunturas e os grupos sociais. Como de hábito, o MLSTP escolheu a Praça da Independência, ao passo que a ADI escolheu o Mercado Novo. Dessa forma, ficaram em cotejo os pergaminhos históricos com a economia informal e o desenrascanço da vida. Porventura, à juventude interessará menos a independência do que os bens, até porque, em apreciação aparentemente irrefutável, os *políticos* não prescindirem destes. Para além das evocações das memórias e dos afetos, esta geografia da campanha eleitoral indicia o clima de disrupção impensável nas vésperas de 25 de abril de 1974<sup>45</sup> e que em nada favorece as supostamente desejáveis concertação política e coesão social.

A vontade de *mudança*, patente na *rua*, nutriu-se de espécie de ressentimento que, sedimentado durante anos, a espaços é revolvido e levantado contra os governantes. À carga das expressões mais apaixonadas da *rua*, como as citadas a propósito dos *políticos* – no caso, os do MLSTP e do PCD-GR; amanhã, outros – acresceram, talvez, os efeitos do desassombro do economista Teotónio Torres. Ele apodou o primeiro-ministro de *reles*,<sup>46</sup> ao mesmo tempo que falava em negócio do primeiro-ministro com Angola e Portugal, sendo estes países ladrões do petróleo são-tomense.<sup>47</sup> A mensagem mais recente de que os réditos do petróleo não estavam ao virar a esquina<sup>48</sup> e a condescendência – para alguns, sobranceira – da resposta do primeiro-ministro cessante, que elegera Angola e Portugal como parceiros estratégicos, pode ter, aos olhos de são-tomenses, conferido crédito a

45. De tempos em tempos, esse clima de disrupção é emotiva e esterilmente lamentado, mormente por são-tomenses. Na realidade, esta alimenta as clivagens que, significativamente, convivem com sucessivos rearranjos instrumentais dos vários grupos e indivíduos em luta pelo poder.

46. Em 15 de julho de 2010, dias antes da cimeira da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e das eleições, no *Fórum*, programa da Rádio e Televisão de Portugal (RTP) – África, o antigo ministro da Economia, Teotónio Torres, acusou o primeiro-ministro Rafael Branco de ter acertado com as petrolíferas angolana e portuguesa a venda do petróleo são-tomense: “O Primeiro-ministro Rafael Branco está a vender o país. Eu não aceito que vocês colaborem nesta venda. Dissuadam-no, presidente de Angola, Dissuadam-no, presidente do Brasil, a não roubar a única coisa que nós temos: o petróleo. Esse primeiro-ministro é um homem reles. Não sei como qualificá-lo. Foi meu colega, mas não tenho o mínimo respeito por esse homem”. De acordo com Teotónio Torres, “Rafael Branco está a vender o país. Ele combinou com a Galp e com a Sonangol para formar um grupo para explorar a favor de Portugal e Angola o petróleo de São Tomé e Príncipe”. Teotónio Torres acrescentou que parte do dinheiro da campanha eleitoral de Rafael Branco teria sido cedido por tais companhias petrolíferas (Teotónio, 2010).

47. A indignação, aparentemente sentida, do veterano Teotónio Torres validava suas acusações relativas a Portugal e Angola, cujo instrumento seria o primeiro-ministro Rafael Branco. Panfletário, seu discurso parecia irrefutável e a – vaga, para não dizer nula – substância das acusações corroborada pela sua indignação – que, sem conhecimento bastante dos fatos, se poderia imaginar equivocada, embora não necessariamente dúplice ou instrumental.

Curiosamente, suas menções ao negócio ruinoso em perspectiva que entregaria o petróleo são-tomense a Portugal e Angola inscrevem-se em estendal de alusões à alienação indevida dos direitos sobre este recurso, sobre o qual quase todos terão certezas – entre estas, a de que o país está a ser roubado –, conquanto raramente se aduzam elementos concretos.

48. De resto, asserção repetida pelo primeiro-ministro eleito, Patrice Trovoada, na sua tomada de posse.



Teotónio Torres. Ou conferiu-se-lhe crédito por esta já ser a predisposição afetiva prevalecente no ambiente político, mormente nas ruas.

Em rigor, a virulência de tal ataque não era inédita, porquanto já em campanhas eleitorais anteriores se recorreu a labéus de igual coturno, mormente em panfletos anônimos, procurando-se despoletar reações emocionais contra os concorrentes. Porém, desta feita, o ataque ao caráter do primeiro-ministro em exercício foi feito em emissão televisionada. Circunstancialmente, a virulência da investida pode ter ajudado a trazer à tona uma convicção, se não sobre a questão do petróleo, pelo menos relativa aos préstimos do primeiro-ministro, chegado ao poder por meio de uma coligação negativa com o PCD-GR, partido que saltara de uma aliança governamental com a ADI para formar outra com o MLSTP. Foi dado mais um passo nas disrupções política e social no arquipélago, embora, na ressaca dos resultados eleitorais e da formação do novo governo, ex-governantes tenham afirmado sua intenção de um desempenho responsável enquanto oposição parlamentar.<sup>49</sup>

Alguns dos mais velhos ou dos que cresceram em ambiente socialmente regulado e pacificado apelam aos *valores* de outrora. Este apelo conclama ao consenso entre os políticos, os quais agora comprovam a dificuldade de reconverter comportamentos depois de aberta a porta à sua desregulação. Note-se que o compromisso com a regulação e a transparência é tão consensual<sup>50</sup> quanto volátil, porque ninguém se arrisca à impopularidade, nem à pretendida imagem de proeminência e ascendência político social convêm o desrespeito e o – provável – descaso da *rua*.

Até o momento, as pressões social e política – até às eleições de 2010, canalizadas para o apeamento do governo do MLSTP e do PCD – estão contidas. O governo recém-empossado vai beneficiando-se de compreensão e apoio. Para já, e porque a regulação e a previsibilidade ainda são prezadas – também porque consentâneas com o desejo do *pulso forte* –, as primeiras medidas de ordenamento nas ruas da cidade de São Tomé parecem ter sido bem-acolhidas. Estas serão mais vinculativas quando o governo conseguir forjar um ambiente de disciplina social cuja aplicação não se restrinja à *rua*. De outro modo, esta demandará de novo uma reparação para o estendal de gravames – desde logo, as privações de uma vida – imputado aos *políticos*.

---

49. Sua observada até quando durará a posição do governo consentânea com a ruptura com as direções do MLSTP e do PCD proclamada pelo primeiro-ministro recém-empossado ou quando é que as peripécias do curso da política não referão as representações partidárias no parlamento.

50. Compromisso expresso aquando da morte de Francisco da Silva, dirigente do PCD-GR e presidente da Assembleia Nacional, que gozava de uma aura de intocável. Em momento de particular crispação, de forma serena, Francisco Silva instou com o presidente da República para que se abstinisse de chamar “escumalha” aos seus concidadãos. Diga-se, os compromissos políticos enunciados nestas ocasiões tendem a ser rapidamente esquecidos.

Encaradas as eleições como uma oportunidade para o castigo dos *ladrões*, ficou entreaberta a porta para demandas mais ou menos veementes, eventualmente acompanhadas de violência, caso persistam e se agravem as privações e as clivagens sociais; afinal de contas, um cenário possível. Em um futuro próximo, a *rua* vai querer a punição dos *políticos* e, quando for o caso, vai-se lembrar das promessas do petróleo. Possivelmente, o poder vai ter de lidar com a reposição da autoridade do Estado, que, tendencialmente, recaiu discricionariamente sobre os – eles – mais fracos.

Só muito recentemente, se deram os primeiros passos no tocante à afirmação da autoridade do Estado em face dos poderosos, aos quais dificilmente se chegará. Independentemente deste intuito – perseguido por algumas instâncias judiciais e ratificado por juras solenes, algumas destas relacionáveis com a proximidade das eleições locais e legislativas – e das promessas de combate à corrupção por ocasião da apresentação do programa de governo em 17 de setembro de 2010, em entrevista difundida em 12 de julho desse ano, aniversário da Independência, o presidente Fradique de Menezes não considerou que a oferta de dobras para olear o andamento de papéis em uma repartição pública configurasse um caso de corrupção.<sup>51</sup> De modo diferente, seria o caso de milhões pagos por um qualquer favor para negócios de monta. Portanto, o presidente desvalorizou os casos – que alguns dizem correntes – em que está em causa a cobrança de umas dobras para aumentar o pecúlio destinado à sobrevivência. Na verdade, desqualificou todo o relacionamento social e institucional, escorando a desculpa e a tolerância para os comportamentos de corrupção.

Até mesmo quando a corrupção pode entroncar em “tradições” africanas, a complacência perante a corrupção equivale à escolha do convívio com seus custos políticos, sociais e econômicos. A outra opção será a da aplicação dos diplomas legais, abandonando interpretações de duvidosas filiações idiossincráticas, que, ancoradas em relativismo condescendente, configuram uma conveniente justificação para a depredação do bem comum. A observância da legislação deverá independe de considerações acerca da sua inspiração ocidental ou não, porque, acima de tudo, se terá de relembrar que a legislação decorre de uma escolha política dos são-tomenses.

Previsivelmente, a sociedade civil vai continuar a ser invocada pelos futuros governantes. Mas as arquiteturas política e social não lhe concedem muito espaço,

---

51. O comum dos são-tomenses não partilhará da visão condescendente de Fradique de Menezes. Em São Tomé, narraram-se inúmeros casos semelhantes ao relatado em Santo (2009, p.181).

Como em outros países, a percepção da importância social do requerente é crucial para os padrões de atendimento de qualquer demanda. Cria-se, pois, uma cultura de relacionamento social em que se tende a ser discricionário com os subordinados e reverente com os superiores. Em diferentes níveis, o oportunismo substitui a responsabilidade e o compromisso cívico.

nem esta parece, para já, em condições de o conquistar<sup>52</sup> e de credenciar-se como voz com peso político equivalente ao clamor da *rua* nestas eleições.

Não só falta uma sociedade civil, como também vários protagonistas se demitem de um desempenho de elite – neste sentido, entendida latamente como distinta em razão de desempenhos políticos e sociais relevantes. Refira-se que, após a Independência, o regime monopartidário empurrou vários indivíduos para a expatriação<sup>53</sup> e, até quase ao seu termo, anulou as contribuições diferenciadas e inovadoras, vincando, afinal, as facetas negativas do legado colonial. A reprodução – e recomposição – da classe política faz-se de preferência pela exclusão dos opositores e pela cooptação por via clientelar. Em alternativa, alguma renovação ocorre pela irrupção do sistema político de fora para dentro, em alguns casos, de permeio com uma agregação de traços clientelares.

Tais dados inquinam o exercício político, causando permanente agastamento da *rua* e corrosão da imagem dos *políticos*.

## 5 AS MARCAS DA CULTURA POLÍTICA

Ao visitante do país em época eleitoral, a contiguidade dos cartazes no mercado, ponto central da cidade de São Tomé, patenteia a ideia, com o seu quê de ilusória, de convívio político e cívico salutar. Seja como for, esta contenção política não será de menosprezar, tanto mais que nem sempre é observada nos discursos políticos.

Mais do que concidadãos com quem se partilha denominador comum, os são-tomenses com alguma capacidade de escolha de vida parecem, sobretudo, competir por oportunidades irrepetíveis.<sup>54</sup> A ideia de destino comum é, frequentemente, aflorada – como se esta não imperasse, assegura-se que *a pobreza não é factível!* –, mas neste discurso político, assim como nas agendas sociais dedicadas à promoção de igualdade de gênero, ao combate à violência doméstica e à consecução dos Objetivos do Milénio (ODM) – entre os quais, o da redução da pobreza –, pesam muito as agendas externas.

Qualquer observador ponderará que o discurso político não se atém à realidade. Mas registra-se clima de liberdade de imprensa: um dos jornais, O Parvo, fez campanha pela mudança<sup>55</sup> sem ter sido incomodado. Esta liberdade

52. Em certo sentido, algo de homólogo se passa com a diáspora. Na terra, a receptividade para as opiniões dos emigrantes é quase nula.

53. Acerca da expatriação das elites por razões políticas, consultar Cahen (1991, p. 134).

54. Para os responsáveis políticos, a autojustificação velada de tal conduta só poderá residir no fato de serem desconsiderados pela sociedade por ineptos, caso não sejam capazes de aproveitar a oportunidade. A inversão de valores – em face do discurso político local, e não apenas relativa a uma subjetividade externa – torna-se a justificação – implícita – da depredação do bem comum.

55. A resenha do percurso jornalístico do diretor de O Parvo esta disponível em: <<http://www.cstome.net/oparvo/1%20Pessoa.htm>>. Acesso em: 14 set. 2010.

dá vazão às críticas. Em todo caso, importa notar que tal coexiste com a corrosiva rádio boca a boca e que, porventura, esta pesará mais do que aquela na condução política mais imediata.

A aparente liberdade política convive com outros dados, a saber, o tendencial silenciamento das propostas de configurações econômica e social; e o esvaziamento das opções ideológicas em favor da emotividade na avaliação dos políticos. A rala ou nula diferenciação no tocante à ideologia<sup>56</sup> casa-se com a ausência de discussão de desenhos econômico e social.<sup>57</sup> Acrescem-se o investimento e/ou o esvaziamento das expectativas nas figuras tutelares, o que explica a queda vertical do MDFM-PL, devido ao imaginado fim político do presidente Fradique de Menezes a menos de um ano do fim do mandato.

O fator mais importante é a operatividade dos sentimentos, na manipulação dos quais entram em jogo as expectativas, as vinganças simbólicas e o *banho*, designação da *compra das consciências*. Perante a amplitude deste fenômeno, progressivamente disseminado e hoje quase institucionalizado, os vários partidos negaram esta tentada compra dos corações, alegando que bens, como motos, se destinavam às ações de campanha e que as televisões não eram doadas a indivíduos, mas às comunidades mais carecidas. Os candidatos impossibilitados de vencer com o recurso a donativos retorquiam: “tomem banho, mas não vendam a alma”. Na verdade, nenhuma formação política se leva a sério quando disserta a respeito de medidas para acabar com o *banho*, ou quando alude à perversão da disputa eleitoral por sua introdução.<sup>58</sup> Ninguém está interessado em acabar com o *banho* porque não se vislumbra mecanismo alternativo para a conquista do poder.

Resultantes da recente trajetória do país, as marcas da cultura política são operativas. Mais do que os *valores* culturais – abstracta e saudosamente evocados, mas sem impacto relevante nas evoluções política e social –, são estas marcas que compõem a identidade política local, arredia das alusões cristalizadas às cada vez mais longínquas fraternidade e partilha entre os são-tomenses.

56. Para essa última campanha, o MLSTP-PSD trocou o suporte do PSD pelo do Partido Socialista (PS) de Portugal, sem que tal tivesse sido notado ou merecido nota na terra.

As relações dos dois maiores partidos em Portugal, o PSD e o PS, com os partidos das ex-colônias portuguesas não têm obedecido a critérios de afinidade ideológica; antes, ao lastro de relacionamentos pessoais dos respectivos dirigentes ou ao pragmatismo das relações interEstados.

O PSD, inscrito no Partido Liberal Europeu, apoiou o MLSTP em finais da década de 1980. Por isso, nas vésperas de disputar as primeiras eleições, o MLSTP passou a MLSTP-PSD. Já o PS, filiado na Internacional Socialista, encontrou amiudados escolhos nas suas relações com os partidos que conduziram as ex-colônias após as independências.

57. Excetuou-se a apresentação sistemática feita no intervalo da transmissão da final da Copa do Mundo de futebol, viabilizada pelo MLSTP em praça de São Tomé, em altura em que a Televisão São-Tomense (TVS) estava em greve.

58. Diferentemente, as acusações recíprocas versam sobre a autoria moral do *banho*.

Já Seibert (1999, p. 300/307) caracterizou as campanhas eleitorais como ocasião de acesso a certos bens materiais, por vezes, televisões para a população. Como ocorreu nas últimas campanhas, no caso da oferta de bens a uma comunidade, os dirigentes partidários tendem a considerar que não se estão a promover o *banho*.

Com raras exceções, os critérios de valorização dos indivíduos são o do dinheiro e o do poder que, no arquipélago, facilmente tocam o cotidiano das pessoas, favorecendo a clientelização.

A africanização, entendida na acepção de uma deriva para a desordem social – encarada, não de uma intrusa perspectiva valorativa de fora, mas como algo de inesperado para os próprios são-tomenses –, contribui para a inclinação para o *pulso forte*,<sup>59</sup> no qual alguns entreveem a única forma de introduzir alguma regulação e previsibilidade no quotidiano. O recém-empossado governo de Patrice Trovoada vai ao encontro desta demanda, dizendo não querer anarquia nas ruas.<sup>60</sup> Com maior ou menor consciência disso, vai, em certo sentido, na senda das propensões autoritárias, já evidenciadas pelo MLSTP na época de transição para a Independência,<sup>61</sup> que, de alguma forma, prolongavam as do colonialismo. Frequentemente, com resultados diversos dos imaginados.

## 6 OS HORIZONTES DESTA MUDANÇA

À margem da evolução recente dos indicadores macroeconômicos, dos quais se destaca a baixa da inflação, ao cabo de um penoso caminho de perda e, sobretudo, em face das pouco risonhas perspectivas econômicas para a juventude urbanizada, o desejo de castigo dos ladrões – os políticos –, a inacessibilidade da figura e os rumores acerca do seu desempenho protetor e da sua riqueza militararam a favor de Patrice Trovoada, cujo partido, a ADI – relembra-se, criado em 1992 sob a égide de seu pai, Miguel Trovoada –, obteve uma maioria relativa nas eleições de 1º de agosto.

---

59. Anos de privações, de desregulação social e de ausência de alternativas qualificadas levam alguns são-tomenses a suspirar pelo *pulso forte* ou, em versão mitigada desta autoridade, pelo retorno aos *valores*, igual é dizer que suspiram por um vínculo adensado e imperioso para além da mera relação jurídica com a autoridade.

Laborar-se-á traço cultural subliminar em prol do homem tutelar e providencial propício à ideia do *pulso forte*? O autor deste artigo tem desconfianças em relação a tais narrativas, mas cumpre analisar a prevalência de tal ideia em sociedade que, tanto quanto a memória dos vivos e dos progenitores alcança, teve sempre na autoridade o mais decisivo fator de regulação social.

60. A intransigência é difícil por acarretar um pesado ônus político, acabando, frequentemente, transformada em discricionariedade injusta por recair sobre os mais fracos. É certo que a intransigência poderá fazer opinião e consolidar o apoio ao governo de Patrice Trovoada. Contudo, estas condições têm um prazo de validade, dependente de múltiplos fatores – entre os quais, a consequência da ação de governo e a percepção da evolução econômica, designadamente para os mais desapossados e jovens.

61. Ainda que não se possam alimentar especulações sobre o resultado de uma consulta popular sobre os destinos do arquipélago naquela conjuntura, os são-tomenses viram-se sem escolha. O MLSTP quis ser a única força política são-tomense. Primeiro, com a complacência do poder colonial demissionário, atemorizou e cooptou os céticos ou os mais conservadores em relação à Independência. Depois, e ainda com o apoio das autoridades portuguesas, granjeou a adesão dos timoratos pelo combate que moveu à Associação Cívica, tida por mais radical e que, por isto, assustava quem, aceitando a Independência, queria continuar a viver da mesma maneira, se possível com melhores condições econômicas.

Ainda que não possamos falar de volatilidade política, desde logo, por o tirocínio de afirmação de Patrice Trovoada ter anos, importa lembrar que, quando da sua derrota nas eleições presidenciais de 2006,<sup>62</sup> ocorrera que o país não era de pai e filho, uma alusão a um cenário de transmissão familiar do poder frequente em contextos africanos, mas então desdenhado no arquipélago. Agora, a aposta de Patrice Trovoada vingou.

Ciente do ralo compromisso dos discursos com a autenticidade e com a realidade da *terra*, desta feita a *rua* quis crer numa proposta política parca em palavras. Patrice Trovoada, o político que não colava na *terra*, por, como é referido, ter nascido fora no tempo da *luta* – pela Independência –, tem agora sua oportunidade.

Majoritariamente jovem e não cingida às lealdades dos progenitores (as tecidas no *tempo do colono* ou as devidas aos fundadores), a *rua* reflete a ânsia de uma vida consonante com as promessas da globalização a todos os viventes e das quais os jovens são-tomenses, para quem as oportunidades se rateiam de acordo também com os proeminências políticas e sociais, se julgam privados pela ação dos políticos.

Para a atualidade, pelas enunciações e por certas figuras escolhidas para o governo, dir-se-ia prevalecer algum consenso sobre as opções de desenvolvimento. Os cenários econômicos remetem para a diversificação da agricultura tecnologicamente adaptada, para o turismo<sup>63</sup> e, sobretudo, para a oferta de prestação de serviços para os países da região,<sup>64</sup> a partir da criação de plataforma

---

62. Contra Fradique de Menezes, um adversário tratado retoricamente como inimigo figadal, o MLSTP sujeitou-se a apoiar Patrice Trovoada, ajudando, desse modo, a conferir-lhe densidade política.

Posteriormente, ao cabo de meses do governo de Patrice Trovoada, o MLSTP apresentou moção de censura que contava com o apoio do PCD. Ora, nessa altura, este partido integrava o governo, razão porque seu apoio a uma moção de censura foi lido como traição.

Patrice Trovoada chegara ao poder, não pelo sufrágio, mas pelo papel de charneira do seu partido para uma coligação. Também Rafael Branco chegaria ao poder, não por sufrágio, mas por uma coalizão com o PCD, que se bandeava de uma coligação para outra.

Os fumos dos dinheiros da STP-Trading (empresa criada *ad hoc* e a qual foi entregue a importação de bens de consumo, graças a crédito de US\$ 5 milhões concedido pelo Brasil, sem que os bens importados aparentassem justificar o dispêndio de uma tal soma) e a inamovível convicção de que a persistência das dificuldades se deve à corrupção e ao desvio de fundos ocasionaram a onda de *mudança*.

63. Aventa-se a hipótese dos turismos rural e ecológico como alternativas ao turismo de massas, visto como ameaçador ao equilíbrio ecológico. Esta ponderação mistifica dois dados, a incapacidade das praias em acolher qualquer turismo com volume significativo e o fato de algumas destas terem já sido seriamente danificadas pela extração de areias. Acresce-se o desrespeito do normativo relativo ao ordenamento territorial na orla marítima, que praticamente inviabilizou o acesso a algumas das mais apetecíveis praias. O desordenamento territorial é revelador da balança entre, por um lado, as ponderações em prol do direito e do bem público e, por outro, a efetiva apropriação e acumulação de bens por singulares.

64. As relações entre o arquipélago e o Golfo da Guiné tinham praticamente desaparecido desde meados de 1800, quando da recolonização (Nascimento, 2000a). Consultar também as perspectivas acerca do relacionamento com os países vizinhos traçadas por Hodges e Newitt (1988, p.120-122).

Atualmente, mais do que procurar mercados para suas exportações, o arquipélago quer afirmar-se como base logística, o que parece fazer sentido em vista das perspectivas sobre a segurança marítima na região.

logística moderna e, acrescenta-se, segura. No essencial, esta proposta segue a cartilha do desenvolvimento dos pequenos Estados insulares, encarados como destinos turísticos ou plataformas logísticas associadas a zonas francas (SANTO, 2009, p. 152). Em São Tomé e Príncipe, gizou-se um cenário mirífico em torno destes projetos, supostamente capazes de ancorar a opinião pública enquanto não chegam os – imaginados – créditos do petróleo.

Da parte do governo, escutam-se as proclamações de empenho, rigor e, acima de tudo, combate à corrupção e restrição dos privilégios dos detentores de cargos cimeiros da administração. A oposição parlamentar, por sua vez, reitera promessas de responsabilidade na Assembleia Nacional. A figura tutelar do MLSTP, o primeiro presidente do arquipélago, Manuel Pinto da Costa, concitou à unidade nacional.<sup>65</sup> Apesar do apoio parlamentar minoritário, o governo goza de estado de graça e de alguma expectativa positiva em torno da necessidade de o país enveredar pela via do desenvolvimento.

O maior problema advém da debilidade das instituições e, concretamente, do Estado, que oscila entre a ineficácia e o reconhecimento de que ainda goza, seja pelo lastro histórico, seja pela percepção de que é no âmbito estatal – beneficiário e canalizador de ajuda externa – que reside a possibilidade de regulação social. Perante os sinais de violência e desregulação social,<sup>66</sup> avulta a necessidade de desempenho institucional forte, eficaz e equitativo. Mas, embora sustida pelas cíclicas esperanças na *mudança*, aumenta a sensação da incapacidade de reconverter comportamentos. A recondução dos desempenhos burocráticos ao rigor e à regulação social de condutas sociais, segundo modelos institucionalmente independentes e vinculativos, afigura-se tarefa hercúlea, como o atestam as dificuldades do aparelho de justiça.<sup>67</sup>

---

65. Pinto da Costa deu sinais de ultrapassar o que várias vozes consideram um conflito de décadas com a família Trovoada – por exemplo, Seibert (1999, p. 125) considerou que as maiores divergências entre Pinto da Costa e Miguel Trovoada eram, não políticas, mas sim pessoais. Porém, e compreensivelmente, tal pronunciamento foi considerado como parte da aplanagem do caminho para a candidatura presidencial em 2011.

66. Assim como perante a exuberância da natureza, o visitante não duvidará nem por um segundo da fertilidade das terras, assim também tende a ser cativado pela bonomia e pela simpatia dos habitantes. Em corte sincrónico, ambos os dados parecem inabaláveis.

Não são completamente ilusórios, mas são relativos e referidos a fatores nem sempre consciencializados. Mais do que à fertilidade da terra, a vegetação exuberante pode dever-se às condições climáticas, precisamente, postas em causa pela desmatagem desregrada, da qual principalmente o nordeste de São Tomé tem sido alvo.

A respeito da índole dos são-tomenses, a ideia do verniz colonial pode encontrar aplicação. Com enviesamentos, alguma produção colonialista reclamava como ganho a pacificação da sociedade são-tomense, esquecendo a violência, as ilegalidades e o racismo enquanto expedientes da colonização, processo que não cabe detalhar neste artigo. No caso, importa salientar que a contenção social lograda pelo colonialismo nas suas derradeiras décadas produziu uma ideia de paz social e de bonomia dos são-tomenses que, frequentemente considerada intrínseca, é, na realidade, histórica. Algumas décadas volvidas e situações de competição política explicam a abissal diferença de comportamentos dos são-tomenses de hoje e de os de há décadas, o que não é dado de somenos para a condução política do arquipélago. 67. Por exemplo, Seibert (1999, p. 240) opinou sobre a inexistência de poder judicial independente. Vários dados apontam para esta inferência, seja em razão da teia de relações familiares, clientelares e de proximidade, seja devido ao percurso de esvanescimento das instituições desde a Independência.

Programas de ação voltados para necessidades básicas são dirigidos e sustentados por estrangeiros. Entregues a são-tomenses, algumas instituições e projetos perecem, ocasionando a impressão de eterno recomeçar que mantém o arquipélago distante de um porto de abrigo. Tal diz menos das capacidades individuais dos são-tomenses do que o fato de eles estarem reféns de uma trama de dependências, lealdades e conveniências. Tecida durante anos, esta tolhe a ação política e social, dificulta a integração dos novos, condiciona os processos de reprodução social e atrapalha o crescimento econômico.

Pronunciando-se contra a anarquia nas ruas,<sup>68</sup> o novo governo pareceu querer dar sinais de emancipar a ação política da teias da sociedade – derivadas do rasto de práticas perniciosas e dos efeitos constrangedores da microinsularidade – que empeceriam judiciosa e profícua governação. Contudo, a equação das relações entre as esferas política e social é bem mais complexa e tem de levar em conta o fato de que a promessa de regular o espaço urbano, supostamente útil do ponto de vista simbólico, significará ter de elevar a fasquia das metas políticas e sociais, sob pena de colisão a prazo com a *rua* que o elegeu. Para já despojada do seu *locus*, a *rua* quererá ver concretizadas as promessas de oportunidades e de bem-estar em que quis acreditar e que, em base informal, constituem o contrato com os governantes recém-eleitos.

O enredo social construído nos decênios da Independência requer uma abordagem multifacetada que encare a renovação e a gestão adequada das instituições e dos respectivos desempenhos. Pragmaticamente, ainda que veladas, a promessa e a ideia de mudar tudo serão desazadas porque, se entrementes abandonadas ou derrotadas, gerarão desânimo e alheamento. Por isso mesmo, também importaria evitar a rendição individual e coletiva, apesar de calada e progressiva, ao *status quo*. Mas não é certo que se consiga este desígnio.

## 7 NOTAS CONCLUSIVAS

Para além daquela fração dos são-tomenses que já antepõe a proximidade da morte a qualquer outro juízo sobre suas vidas e a do país, a população, majoritariamente jovem, não tem outra alternativa que a de ter vontade e esperança.

Ao longo de decênios, sucessivas vagas de esperança assentaram na mudança chegada de fora, que se constituiu em constante desígnio político. Os programas políticos são minimalistas e recorrentemente reduzem-se a expectativas depositadas em alguém de fora. Em um espaço microinsular tributário de diferentes tradições culturais, cuja sociedade se encontra esfarelada e cujo Estado está fragilizado, que se seguirá à mudança com a qual, em 1º de

---

68. Observa-se o teor da notícia de Téla Nón (GOVERNO..., 2010).



agosto de 2010, mais uma vez, se quis inverter a trajetória de perda de décadas? A réplica incessante da conflituosidade local ou a possibilidade de recomposição dos interesses políticos dos atores em prol do bem comum dos são-tomenses?

Sem convicções espúrias acerca da inaplicabilidade de mensagens simplistas à complexa regeneração ou recriação das instituições, enfim, à atuação política valerá a pena parafrasear o que um ator de *fora* propôs: *fazer o bem e não ter medo nem vergonha de ser honesto*.

A pacificação da vida social não tem relação com a imaginada índole dos são-tomenses, antes depende da sagacidade política e da atuação das instituições, o fator crucial de determinação dos comportamentos e da trajetória histórica.

## REFERÊNCIAS

- BRANCO, R.; VARELA, A. **Os caminhos da democracia**. Amadora, 1998.
- CAHEN, M. Arquipélagos da alternância: a vitória da oposição nas ilhas de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe. **Revista Internacional de Estudos Africanos**, n. 14-15, Lisboa, p. 113-154, 1991.
- FERREIRA, M. E. Pobreza absoluta e desigualdades sociais, ajustamento estrutural e democracia na R. D. São Tomé e Príncipe. **Revista Internacional de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 12-13, p. 137-166, 1990.
- GOVERNO não convive com a situação nas ruas de São Tomé. **Téla Nón**, 25 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.telanon.info/politica/2010/08/25/5115/governo-nao-convive-com-a-situacao-nas-ruas-de-sao-tome/>>. Acesso em: 17 set. 2010.
- HODGES, T.; NEWITT, M. **São Tomé and Príncipe: from plantation colony to microstate**. London: Westview Press, 1988.
- MENEZES, A. B. **Implicações sócio-económicas da exploração do petróleo em São Tomé e Príncipe**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia, Lisboa.
- NASCIMENTO, A. Relações entre Brasil e S. Tomé e Príncipe: declínio e esquecimento. *In: As Ilhas e o Brasil*. Funchal: CEHA, 2000a. p. 375-400.
- \_\_\_\_\_. Relações entre Angola e S. Tomé e Príncipe na época contemporânea (esboço de problematização em torno da transferência de mão-de-obra e das relações políticas). *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE A HISTÓRIA DE ANGOLA, 2. Construindo o passado angolano: as fontes e a sua interpretação*. Lisboa: CNCDP, 2000b. p. 681-694.
- REPÓRTER ÁFRICA. África, RTP, 30 ago. 2010.

SANTO, A. C. E. **Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo**. Lisboa: Edições Colibri, 2008.

\_\_\_\_\_. **S. Tomé e Príncipe: problemas e perspectivas para o seu desenvolvimento**. Lisboa: Edições Colibri, 2009.

SEIBERT, G. São Tomé and Príncipe: military coup as a lesson? **Lusotopie**, p. 78-80, 1996.

\_\_\_\_\_. **Comrades, clients and cousins: colonialism, socialism and democratization in São Tomé and Príncipe**. Leiden: Leiden University, 1999.

\_\_\_\_\_. São Tomé e Príncipe. In: CHABAL, P. **A history of postcolonial lusophone Africa**. London: Hurst & Co, 2002. p. 291-315.

\_\_\_\_\_. The bloodless coup of July 16 in São Tomé e Príncipe. **Lusotopie**, p. 245-260, 2003.

TEOTÓNIO Torres faz denúncias graves contra o primeiro-ministro Rafael Branco e o Ministério Público está a investigar. **Téla Nón**, 15 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.telanon.info/sociedade/2010/07/15/4780/teotonio-torres-faz-denuncias-graves-contra-o-primeiro-ministro-rafael-branco-e-o-ministerio-publico-esta-a-investigar/>>. Acessado em: 20 ago. 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDERSON, B. **Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism**. London: Verso, 1991.

CAHEN, M. Correspondência. **Revista Internacional de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 16-17, p. 357-365, 1992.

CARDOSO, C.; MACAMO, E.; PESTANA, N. Da possibilidade do político na África lusófona: alguns subsídios teóricos. **Cadernos de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 3, p. 5-25, 2002.

CHABAL, P. O estado pós-colonial na África de expressão portuguesa. **Soronda: Revista de Estudos Guineenses**, Bissau, n. 15, p. 37-55, 1993.

DIOP, M. C.; DIOUF, M. As sucessões legais: mecanismos de transferência do poder em África. **Ciências sociais em África**, Lisboa, p. 129-167, 1992.

EYZAGUIRRE, P. **Small farmers and estates in São Tomé, West Africa**. 1986. Dissertation (PhD) – Yale University, New Haven, Connecticut, 1986.

FRYNAS, J. G. WOOD, G.; OLIVEIRA, R. M. S. S. Business and politics in São Tomé e Príncipe: from cocoa monoculture to petro-state. **African Affairs**, n. 102, p. 51-80, 2003.

GELLNER, E. **As condições da liberdade**. Lisboa: Gradiva, 1995.

NASCIMENTO, A. Identidades e saberes na encruzilhada do nacionalismo são-tomense. **Política Internacional**, v. 3, n. 24, Lisboa, p. 209-245, 2001.

\_\_\_\_\_. Os são-tomenses e as mudanças sociais na sua história recente. **Africana Studia**, Porto, n. 6, p. 9-44, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ciências sociais em S. Tomé e Príncipe**: a independência e o estado da arte. 2007a. Disponível em: <<http://www.africanos.eu/ceaup/uploads/EB005/pdf>>.

\_\_\_\_\_. O crescendo da violência em São Tomé e Príncipe. **Nova Cidadania**, Lisboa, ano 8, n. 31, p. 54-55, jan./mar. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Atlas da lusofonia**: São Tomé e Príncipe. Lisboa: Prefácio, 2008a.

\_\_\_\_\_. **As ONG em São Tomé e Príncipe**: entre a afirmação da sociedade civil e a emulação do clientelismo nas práticas políticas. 2008b. Disponível em: <[http://www.codesria.org/Links/conferences/general\\_assembly12/papers/augusto\\_nascimento.pdf](http://www.codesria.org/Links/conferences/general_assembly12/papers/augusto_nascimento.pdf)>.

\_\_\_\_\_. A difícil luta contra a pobreza em São Tomé e Príncipe. *In*: RODRIGUES, C. U.; COSTA, A. B. **Pobreza e paz nos PALOP**. Lisboa: Sextante, 2009. p. 219-246.

\_\_\_\_\_. **São Tomé e Príncipe**: a Independência, o monopartidarismo, a democracia e o empobrecimento. Lisboa: ICS, 2010a. p. 309-327.

\_\_\_\_\_. **São Tomé e Príncipe**: a Independência ou o parto do autoritarismo. 2010b. No prelo.

RIBEIRO, G. M. **Discursos de senso comum na produção do político**: o caso de Moçambique. *In*: CONGRESSO IBÉRICO DE ESTUDOS AFRICANOS, 7., Lisboa. CEA-ISCTE-IUL, 2010.

SEIBERT, G. São Tomé e Príncipe: boatos, rádio Boca a Boca e panfletos anónimos na cultura política local, 1995. **Revista Internacional de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 18-22, p. 299-316, 1995.

SILVA, A. L. C. O nascimento do Leviatã crioulo: esboços de uma sociologia política. **Cadernos de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 1, p. 53-68, 2001.

TENREIRO, F. **A ilha de S. Tomé**. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1961.

YOUNG, C. The end of the post-colonial state in Africa? Reflections on changing Africa political dynamics. **African Affairs**, London, v. 103, n. 410, p. 23-49, 2004.



# A ECONOMIA DE ANGOLA: DA INDEPENDÊNCIA À CRISE MUNDIAL DE 2008

Jonuel Gonçalves\*

## RESUMO

Desde o fim da escravatura, a economia de Angola caracteriza-se pela atividade extrativa. Na maior parte do século XX, o café e os diamantes ocuparam as primeiras posições. A partir da década de 1970, com a descoberta de petróleo na costa angolana, o país foi alçado à condição de importante produtor mundial. A economia ganhou contornos de quase monoexportadora, e o petróleo passou a financiar tudo: importações alimentares para substituir a produção perdida, reposição de maquinarias nas indústrias e esforço de guerra. Neste cenário, a crise de 2008 representou momento extremamente crítico para a economia angolana, devido à queda do preço do petróleo. Dessa forma, este artigo tem como objetivo realizar uma análise histórica de Angola, desde a independência até a crise de 2008, e seus desdobramentos.

## ABSTRACT

Since the end of the slavery, the Angolan economy is characterized by the production of primary goods. In the major part of the XX Century, coffee and diamonds were the main exports. In the early 1970s, the country has been elevated to the status of major world producer of oil after the discovery of deposits in the Angolan coast. Since then, the Angolan economy has gained contours of mono-exporter and oil started to finance everything: food imports to replace lost production, replacement of machinery in industry and war effort. In this scenario, the crisis of 2008 was an extremely critical time for the Angolan economy due to the fall in oil prices. Therefore, this article aims to conduct a historical analysis of Angola since its independence until the 2008 crisis and its aftermath.

## 1 INTRODUÇÃO

Independente desde 11 de novembro de 1975, Angola viveu a maior parte do período que se estende até os dias de hoje<sup>1</sup> em guerra, encontrando a paz apenas nos oito anos mais recentes. Isto influenciou bastante no desempenho econômico do país, atual detentor do segundo maior produto interno bruto (PIB) da região austral do continente africano, embora a grande distância da África do Sul e tendo ultrapassado Zimbábue em virtude da degradação econômica deste país.

Ao fator guerra foram adicionados outros elementos inibidores, como insuficiência de recursos humanos qualificados e persistência do extrativismo.

---

\* Professor da Universidade Candido Mendes (UCAM), do Rio de Janeiro.

1. Texto escrito em novembro de 2010.

Previsões internas e internacionais apresentam o PIB angolano no final de 2010 em 87,5 bilhões de dólares, calculados pelo método de taxa de câmbio oficial (TCO), significando retomada no ritmo de crescimento a dois dígitos, após ter ocorrido em 2009, segundo o governo, subida de 2,9%, e, segundo círculos internacionais, contração de 0,9% (EIU, 2010).

Na estrutura geral deste mesmo PIB em 2008, quando a taxa de crescimento foi de 13,4% (BM, 2009), a agricultura equivalia a 6,6%, a indústria a 67,8% – dado essencialmente produzido pela extração, uma vez que a manufatura representava apenas modestos 4,8% –, e os serviços correspondiam a 25,7%.

Quaisquer que sejam as divergências nos cálculos, a comparação com 1998 é significativa, tendo em vista que, na época, o PIB, de Angola se limitava a US\$ 6,4 bilhões. Entre este ano e 2010, duas grandes alterações tiveram lugar, explicando o salto registrado: o fim da longa guerra civil em 2002, que reduziu as despesas militares e, logo em seguida, a subida do preço do petróleo, produto que representa ordens de grandeza de 60% do PIB e 90% das exportações.

Este progresso em termos macroeconômicos repercutiu de forma modesta nas condições gerais de vida dos cerca de 18 milhões de angolanos. A classificação de Angola na tabela mundial de PIBs é desproporcionalmente superior à ocupada no índice de desenvolvimento humano (IDH), desequilíbrio revelador da histórica má distribuição da riqueza.

O índice de bem estar da população (IBEP), lançado pelo governo (ANGOLA 2010), assinala que 36,6% vivem abaixo da linha da pobreza, segundo o método da renda diária de US\$ 2 (ANGOLA, 2010). Colocando em dúvida a pertinência deste valor – usado internacionalmente – para fixar hoje a linha da pobreza, outras fontes acreditam que a porcentagem seja superior.

Estas duas faces da conjuntura angolana são produto de longa caminhada histórica, desde que Angola começou a ser organizada como entidade territorial em 1576, com a fundação de Luanda. Eixo central da escravatura transatlântica durante quase três séculos, Angola teve o essencial de suas fronteiras fixadas por acordos coloniais no final do século XIX, quando iniciou o processo que lhe estabeleceu o perfil de exportador de bens primários, entre os quais, diamantes e café ocuparam as posições de topo até a década de 1960.

Nessa mesma década, teve início a guerra pela independência, e a então pequena exploração petrolífera ganhou hegemonia com a descoberta de novas jazidas *offshore*, uma hegemonia que até hoje permanece.

Em 11 de novembro de 1975, é declarada a independência e os dados econômicos vão passar por alterações, em função do novo contexto político.

## 2 CONTEXTO POLÍTICO

O calendário final para a independência do país foi estabelecido no Acordo de Alvor (Portugal), em janeiro de 1975, apresentando lacunas que conduziram à guerra civil pós-colonial. A principal delas era a vontade política das três forças reconhecidas no acordo de terem o monopólio não apenas do poder, mas também do próprio direito de expressão política. Tal vontade reduzia a intenção de se aplicar o que fora acordado.

A ausência de mecanismo eleitoral concreto e a negação de representatividade a dissidentes daquelas forças ou a pessoas politicamente independentes favoreceu o clima de intolerância e de confronto armado, fator que, por si só, esmaga a confiança necessária ao desenvolvimento de qualquer economia.

Nesse ponto, surgiu uma agravante: o acordo não prevê nenhum dispositivo elaborado de transição econômica.

Assim, a economia angolana apresenta, desde a independência, perfis de precariedade, provenientes da economia colonial ou decorrentes do ambiente político-militar ao longo de 27 dos 35 anos decorridos.

As características econômicas coloniais apresentam dois eixos que afetaram o período pós-colonial:

- primazia absoluta da extração simples na composição do PIB; e
- primazia absoluta na propriedade empresarial e na ocupação de funções técnicas, por estrangeiros, de fixação tão aleatória que estes abandonaram massivamente o país em virtude da mudança de estatuto político.

O ambiente político-militar provocou destruições e inibiu possibilidades produtivas em diversos espaços geográficos, ao mesmo tempo determinando uma nova pirâmide social e, por consequência, novas formas (em relação ao período colonial) de distribuição de funções e riqueza.

Não se trata apenas de constituição da camada no topo dessa pirâmide, mas de todo o conjunto e, nele, o surgimento de poderosos mercados informais e paralelos, cada vez mais integrados e muito influentes na definição da conjuntura.

Até a queda do muro de Berlim, Angola foi palco de confronto dos grandes atores da Guerra Fria, e o novo perfil da política internacional facilitou o Acordo de Nova Iorque sobre a África Austral, que determinou a retirada das tropas cubanas de Angola e sul-africanas da Namíbia a partir de 1989.

Em 1991, realizaram-se as primeiras eleições livres da história de Angola, com vitória do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), já então

detentor do poder na maior parte do território desde a independência, e que fez uma bem-sucedida mudança do marxismo-leninismo para princípios da Internacional Socialista, à qual aderiu. Seu adversário armado, a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), teve mais dificuldades em entender o fim da Guerra Fria e compreender as alterações da economia angolana durante os 16 anos de guerra pós-colonial.

A Unita acusou o MPLA de fraude eleitoral sem apresentar provas e, apesar da declaração da ONU confirmando que as eleições tinham sido geralmente livres e justas, negou-se a reconhecer os resultados.

Em outubro de 1991, o país voltou à guerra, desta vez em áreas muito habitadas e centrais para a economia. O nível de destruições provocou, no biênio 1992-1993, uma queda de 23% do PIB (ANGOLA, 1993).

Como fontes de financiamento do conflito, o governo mobilizou grande parte dos recursos petrolíferos e a Unita intensificou o controle sobre áreas diamantíferas, tornando-se exportadora ilegal de pedras preciosas, como outras forças insurrecionais na África.

Grandes batalhas tiveram lugar perto dessas áreas que o governo retomou, asfixiando a base econômica da rebelião, o que, somado à legitimidade internacional do governo em função das eleições de 1991, modificou alianças internacionais e isolou a Unita, até causar sua derrota militar em fevereiro de 2002, base para o acordo de paz dois meses depois.

Este acordo garantiu a existência da antiga rebelião como partido político e previu novas eleições, que tiveram lugar em setembro de 2008. Com a força decorrente de ter vencido a guerra, a conjuntura econômico-financeira favorável em função da alta do barril de petróleo a partir de 2004 e o enfraquecimento das oposições (tanto da Unita como dos agrupamentos não armados), o MPLA ampliou sua vitória, que tinha sido da ordem dos 52% em 1991, para um pouco acima de 80% em 2008.

### **3 ECONOMIA FORMAL**

Na fase que vai do reconhecimento do direito à independência (junho de 1974) à sua proclamação (novembro de 1975), os mecanismos de controle econômico, tanto pelo Estado quanto pelas empresas, perderam força gradualmente, tornando possível o desenvolvimento de atividades paralelas. A transferência ilegal de bens para o exterior – pelos antigos colonos – e a ocupação “selvagem” de propriedades – por cidadãos nacionais – foram os dois elementos econômicos mais visíveis deste período.



Em novembro de 1975, o aparelho produtivo atingia um grau de paralisação assustador, e as novas autoridades não encontraram o caminho da sua recuperação, nem mesmo nos setores nos quais isto seria mais fácil, como a agricultura alimentar, a pesca e o pequeno comércio.

O abandono massivo por parte dos proprietários portugueses deu motivo suplementar aos responsáveis econômicos para tornar dominante a propriedade estatal, dado que sua então visão marxista (só formalmente declarada em finais de 1977) afirmava o Estado como “instrumento da classe operária e seus aliados, fator principal do desenvolvimento e da justa distribuição da riqueza”, conforme declaração final do I Congresso do MPLA em 1977.

Ao cabo de poucos meses do novo poder, no começo de 1976, os estoques alimentares assinalaram a cota de alarme e, enquanto novas importações eram decididas de forma pouco experiente, uma Comissão Nacional de Abastecimentos foi criada na então Secretaria de Estado do Comércio, com representantes de vários ministérios e uma decisiva assessoria cubana.

O setor privado ainda existente foi marginalizado e, além da estatização das empresas abandonadas pelas antigas administrações, uma gigantesca central de importações – a Importang – foi preparada para, em breve, monopolizar praticamente todo o comércio de importação. Mais tarde foi decomposta em unidades especializadas, mas o monopólio estatal manteve-se até 1990.

O dogmatismo e a inexperiência de gestão criaram uma conjuntura caótica nos incipientes circuitos comerciais e na movimentação portuária, enquanto a ligação cidade–campo se tornou cada vez mais difícil. As primeiras observações críticas e sugestões de flexibilidade econômica foram acusadas de “desvios burgueses”.

A moeda nacional – o kwanza, nome inspirado pelo do maior rio de curso inteiramente angolano – foi lançada em 1976, mantendo a mesma paridade do antigo escudo colonial em relação ao dólar (cerca de 30 escudos por 1 US\$). A operação de troca da moeda revelou, naquela ocasião, a modesta capacidade financeira das pessoas: apenas 2% trocaram acima de 200 mil escudos angolanos, conforme nos revelaram altos funcionários do Banco Nacional e Ministério do Plano. Esta porcentagem correspondia à camada de população local relativamente privilegiada e indica a saída do país pelos detentores de grandes fortunas, ou seja, pelos “metropolitanos”.

No entanto, em curto espaço de tempo, uma enorme massa monetária passou a ficar ao alcance de número importante de cidadãos, produto de gratuidade ou modicidade dos custos de vários serviços (aluguéis de imóveis, transportes, saúde e medicamentos) e, nos casos da nova camada superior – de características

semelhantes ao que J. Bayard (1989) classificou de “classe-Estado” –, atribuição de privilégios nos domínios da habitação e de despesas gerais.

Estes fatores, aliados à redução drástica da oferta de produtos de base, geraram um enorme desequilíbrio entre massa monetária e oferta de bens, mesmo os essenciais, criando a pressão que rapidamente conduziu ao racionamento. Um racionamento socialmente diferenciado, pois, aos primeiros privilégios referidos, vai acrescentar-se um abastecimento especial de artigos cujos preços não apresentavam qualquer relação com a situação real do mercado.

A moeda entrou num processo de erosão constante, tornando indispensáveis sucessivas emissões de notas com cortes de zeros em relação às precedentes.

Após uma breve interrupção nos meses seguintes à independência, a extração petrolífera foi retomada e começou a expandir-se, ao mesmo tempo que se assinalavam quedas da ordem do 90% em todos os demais setores produtivos e a redução dos circuitos comerciais em proporções próximas desta porcentagem.

A economia angolana acentuou o perfil de quase monoprodutora, e o petróleo passou a financiar tudo: importações alimentares para substituir a produção perdida, reposição de algum equipamento e esforço de guerra, cuja intensidade aumentou nos anos 1970 e 1980. No entanto, os combates não atingiram áreas centrais da economia.

As más *performances* econômicas e sociais, características desses anos, foram explicadas por muitas faixas de administração pública e gestão empresarial como causadas pela guerra, mas até altos dirigentes se opuseram a tais explicações, muitas vezes meros disfarces dos problemas de base: excesso de propriedade estatal e déficit de recursos humanos de bom desempenho.

Em 1986, Angola sofreu o choque da queda dos preços do petróleo, que lhe fez perder cerca de 700 milhões de dólares em relação às previsões. A capacidade de importação de alimentos foi drasticamente reduzida, e os inevitáveis fenômenos de aumento da penúria e aumento dos preços agravaram-se.

Em 1987, o governo lançou o Saneamento Econômico e Financeiro (SEF) e candidatou o país à entrada no Fundo Monetário Internacional (FMI), mas as hesitações em abandonar os dogmas ideológicos impediram as reformas urgentes, reclamadas até pelos setores do próprio partido governante mais atentos à realidade.

Nestes termos, Peter Meyns (1984) já tinha observado que

o governo do MPLA considera o fim das ações de guerra, inclusive das atividades por parte de organizações dissidentes, como premissa para um futuro bem-sucedido da economia. As análises aqui apresentadas levam, porém à conclusão de

que o termo das ações de guerra constitui uma condição necessária, mas de modo algum suficiente para o desenvolvimento da economia angolana. As características estruturais da economia subsistirão para além das ações de guerra, (...) está em causa, no fundo, um problema conhecido não apenas em Angola, mas em numerosos outros países, a saber, o fenómeno da burocratização de sistemas económicos dominados pelo Estado.

Até a liberalização dos preços em setembro de 1990 (e emissão de notas com correções nos zeros), a tendência descreveu uma espiral para os preços nos mercados informal e paralelo.

Em termos comparativos, um texto de 1984 produzido pela central sindical do regime (UNTA, 1984) assinala que uma família urbana com renda de Kz 8 mil mensais necessitava de Kz 13 mil para fazer face às necessidades essenciais.

Quatro anos depois, os salários pouco evoluíram, e o conjunto alimentar básico, a preços dos mercados paralelos, ascendia a Kz 150 mil. Em Luanda, a necessidade de preencher a diferença lançou praticamente toda a população em “esquemas” e “candongas” (expressões locais para designar esta busca de renda), onde tudo se vendia e tudo se trocava. Atividades ilícitas em qualquer país eram, na Angola deste período, mero recurso de sobrevivência .

Oficialmente o dólar continuava a valer Kz 30, e, no paralelo, chegou a ultrapassar, em 1988, Kz 2 mil. A massa monetária em circulação era tão desproporcional à existência de produtos que o SEF assinala um quadro no qual se “deixou pateticamente a população com soma de numerário sem possibilidade de aplicação”.

Em setembro de 1990, o MPLA prepara-se para aceitar o multipartidarismo e a economia de mercado; as negociações para o cessar-fogo prosseguem e o bloco soviético desaparece. Angola já faz parte do FMI, que exige medidas de ajuste estrutural urgentes.

É esse o âmbito de lançamento do novo kwanza – na verdade outra emissão de notas com cortes nos zeros depreciativos –, cujo objetivo fundamental era retirar da circulação 95% da massa monetária, mediante um depósito compulsório no momento da troca.

Os efeitos sobre os preços foram de imediato fulminantes, dada a súbita falta de liquidez dos consumidores.

No entanto, a ausência de estoques reguladores e os pagamentos dos salários dos meses seguintes novamente estabeleceriam assimetrias brutais, mesmo tendo o governo promulgado uma nova tabela de preços, com valores maiores que a anterior.

Em setembro do ano seguinte, a conjuntura recua para os contornos anteriores à troca da moeda, com uma exceção: o dólar não ultrapassará o valor de Kz 1 mil no câmbio paralelo.

Em 1990 e 1991, começam a ser disponibilizados resultados de inquéritos oficiais sobre a evolução dos preços e das várias camadas de consumidores que, embora indicativos, fornecem preciosas ordens de grandeza, tanto para estes dois anos como para os anteriores.

Um estudo realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (em inglês, The United Nations Children's Found – UNICEF) na capital – tornado público em finais de 1990 – estabelecia a existência de dez níveis de consumidores e colocava em Kz 30 mil o nível de pobreza, sendo de Kz 16 mil a pobreza extrema. Só o décimo nível aparecia em condições de fazer face, com o seu salário, à cesta básica alimentar completa a preços dos mercados.

Sendo Kz 30 mil um montante salarial já invulgarmente alto na época, é evidente que não era este que assegurava a existência da esmagadora maioria.

Assim, o recurso a atividades à margem do emprego normal tornou-se moeda corrente, desde a negociação de qualquer tipo de serviço, dos mais modestos aos altos favores, até troca monetarizada de produtos.

Parte das aquisições nas lojas oficiais a preços subvencionados nos anos 1980 era revendida no mercado informal para completar o salário, mas, neste pormenor, é importante estabelecer uma diferença entre as lojas oficiais “normais” e as “complementares”.

Aquelas apresentam um reduzido leque de produtos e, para os cerca de 400 mil detentores de cartões de abastecimento em Luanda – como para os aproximadamente 500 mil no resto do país –, de pouco servia sua utilização (GONÇALVES, 2010).

O índice de preços ao consumidor – IPC (INE, 1992) assinalava que 78% dos consumidores de Luanda no início dos anos 1990 abasteciam-se nos mercados informais, contra 16% nas lojas oficiais e 5% nas “lojas complementares”, onde as aquisições se faziam em divisas.

Em termos de mão de obra, inquéritos oficiosos, mas utilizados como ordem de grandeza válida por organismos oficiais e organizações não governamentais (ONGs), assinalam que, também no começo dos anos 1990, as pessoas que “trabalham por conta própria” representam 35,4% da força de trabalho de Luanda, enquanto as percentagens das empresas estatais e das empresas privadas são respectivamente de 30,2 a 10,9%, também em Luanda (STENMAN, 1992); ou seja, o desemprego na capital do país seria da ordem de 23,5%.

Por sua vez, o IPC dos primeiros nove meses de 1991 assinalava um aumento global de preços de 94,91%. A elevação mais significativa registrou-se nas lojas em divisas (205,93%), pouco influentes no índice global dada a exiguidade de seus consumidores. As lojas oficiais praticaram aumentos de 97,82%, e o comércio “paralelo” foi o que menos aumentou: 86,30% (INE, 1992).

Em novembro e dezembro de 1991, o governo pôs em vigor dois pacotes financeiros, incluindo uma nova taxa de câmbio oficial do kwanza (180 por dólar) e a compra, pelo Banco Nacional de Angola, de divisas a particulares a uma taxa próxima do paralelo (que atingia em dezembro máximas de Kz 1 mil por dólar).

Os preços foram liberalizados, com cinco exceções que se mantiveram subvencionadas, o que causou subida vertical dos preços nas lojas oficiais. Ainda assim, estes continuaram em geral mais baixos que no informal, onde a oferta continuava mais variada.

No final de 1991, os salários na função pública e em várias empresas tiveram aumento multiplicado em média entre cinco e sete vezes. O principal efeito que o governo MPLA procurava obter era a remonetarização do salário, ou seja, o fim da revenda de produtos subvencionados como complemento salarial. A moeda, porém, ainda teria nova emissão de notas corretivas, com designação alterada de novo kwanza para kwanza reajustado. Só em 13 de dezembro de 1999 voltaria a simplesmente kwanza, com um corte de seis zeros – ou seja, um milhão –, início de trajetória mais estável.

#### 4 INFORMAL E PARALELO

Para a operacionalização deste capítulo, são definidas como informais as atividades baseadas em instalações provisórias ou sem instalações fixas, que têm escassas relações com o sistema fiscal e oferecem produtos nas faixas da grande demanda. Por paralelas entende-se a busca de renda por vias delinquentes.

Embora sejam definições com bastante lacunas, que não ganharam total aceitação no estado atual do conhecimento socioeconômico, a distinção é importante em virtude das diferenças nos volumes financeiros que as respectivas atividades promovem e dos efeitos distintos a que conduzem.

Na composição do paralelo, o contrabando diamantífero atingiu, durante todas as fases de guerra, montantes equivalentes ao comércio legal do produto, tendo diminuído bastante nos anos seguintes, embora se mantenham atividades de garimpo promotoras de elevados lucros.

Outra componente do que entendemos por paralelo está no desvio de recursos públicos, sobrefaturações em fornecimentos e outros delitos financeiros, igualmente geradores de altas rendas.

A existência em Angola de um setor informal vem de longa data e, em dados momentos, seu impacto provocava protestos do comércio formal. Uma pesquisa histórica torna-se necessária para localizar as origens do fenômeno, que se revela bem patente em todas as fases da presença colonial, mas desde já se pode aqui chamar a atenção para a “informalização” em larga escala da atividade econômica colonial no período que se seguiu à abolição da escravatura.

Este fato caracterizava-se já pela ausência tanto de incidências fiscais quanto de estruturas empresariais, em boa parte dos movimentos de troca, constituindo os comerciantes ambulantes (conhecidos como “pombeiros”) seus agentes centrais.

A partir de começo do século XX, as quitandeiras (palavra decorrente de “quitanda”) assumiram dimensões de verdadeira camada social, que, por um lado, mantinha contatos com a produção tradicional e, por outro, fazia, em vários produtos, uma séria concorrência ao comércio controlado pelos colonos.

Tal como hoje, a mulher assumiu sempre um papel fundamental na economia informal e, às vezes, não apenas nesta (REIS, 1985). Este papel exercido em zona urbana tinha seu equivalente na conhecida função da mulher na agricultura da maior parte das etnias angolanas.

Para as autoridades coloniais, a existência e o volume do setor informal representavam um desafio que as incitava à tomada de medidas “disciplinadoras” e integradoras, cujos resultados só atingiram os seus objetivos na década de 1940 e, de forma mais elaborada, em meados dos anos 1960.

O alargamento das redes administrativa e comercial coloniais daria ao regime os meios para impor as regras, generalizando o imposto ou fazendo intervir a polícia, antes de aumentar e modernizar os mercados urbanos e criar os mercados rurais.

No ano da transição para a independência, o setor informal era diminuto, mas a tendência para as práticas informais penetrou o conjunto das pequenas empresas, do artesanato e do comércio das quitandeiras, com ausência de contabilidade ou de caráter voluntariamente incompleto, com omissões na quantificação da mão de obra e o recurso à atividade ambulante.

Cerca de dois anos após a independência, esse contexto institucionalizou-se, inicialmente, com três elementos que deram origem a um discreto e envergonhado mercado informal, conforme especificado a seguir.

- 1) As viagens oficiais ao exterior, com as respectivas ajudas de custo e subsídios, multiplicaram-se e serviam para aquisição de bens não disponíveis no país; a maior parte era consumida em nível familiar, mas certas parcelas começaram a ser objeto de troca.

- 2) Nas empresas estatizadas, as comissões de gestão e as comissões sindicais apropriavam-se de parte da produção para consumo próprio e troca ou venda aos amigos.
- 3) Nos portos e nas maiores empresas e armazéns, os roubos apresentaram progressão geométrica.

Os dois primeiros casos revelam a intervenção da “classe-Estado” em formação, e, ainda que fosse prudente esconder a posse de certos bens, as facilidades para sua obtenção eram grandes. No terceiro, era prática de trabalhadores de base e todas as tentativas foram feitas para reprimi-lo.

Em todos os casos, porém, a comercialização ainda ocupava espaço inferior ao consumo próprio, embora a troca direta tenha desde o começo ganhado dimensão e fosse vista como “entrejuda”.

Luanda e o Norte sofreram mais cedo os efeitos do desabastecimento, e as carências alimentares nos principais centros do Sul deram lugar a um sistema de trocas que merece, efetivamente, a designação de entreajuda. Neste caso, os produtos trocados eram principalmente resultantes da produção local, situação prevaiente pelo menos até 1979.

Estes quatro primeiros anos de independência são de capital importância para a compreensão da trajetória econômica angolana e para o papel que o mercado informal não cessará de desempenhar, até hoje, embora ao longo dos anos tenha aceitado algumas normas formais, criando uma situação híbrida, característica de cidades africanas de muitos países. Por exemplo, o número de empresas informais registradas aumenta, algumas até pagam impostos, mas as declarações de resultados continuam repletas de omissões.

O informal desencadeado naqueles anos é fruto da penúria que se instalou. A falta de pão dava lugar a requisições às padarias, feitas pelas repartições ou empresas públicas, e a distribuição era efetuada no local de trabalho; a simples notícia de que “estão a sair coisas” em determinado lugar provocava uma correria causadora de absentismo no trabalho e queda da produtividade; a distribuição dos cartões de abastecimento e fixação das respectivas lojas conduzia a esquemas para “conseguir mais um pouco”.

A palavra “esquema” passará inclusive a ser sinônimo de atividade paralela, quer se refira a operações de troca, de venda (ainda) camuflada ou obtenção de “cunhas” (padrinhos). A generalização posterior do fenômeno fará aparecer a “candongá” como designação mais corrente, após durante algum tempo se ter vulgarizado “matança” (derivado de “os preços estão a matar”).

Outro componente que reforçou o mercado informal surgiu por volta de 1980, ao instituir-se em diversas empresas o “autoconsumo”, ou seja, a atribuição de produtos aos trabalhadores como complemento do salário. Parte deles será consumido em nível familiar, mas um volume crescente destinar-se-á a venda. Dois produtos ganharão destaque: os cigarros e a cerveja. Ao mesmo tempo, o câmbio paralelo de divisas atingiu um ponto irreversível. Tanto a importância do tabaco e bebidas como da troca do dólar serão constantes em todo o evoluir da “paralelização”.

Foram assim criadas, em menos de cinco anos, as condições materiais e sociais dos mercados informal e paralelo, que vão florescer durante toda a década de 1980 até se tornarem dominantes: a “candonga” passou a ser exercida em mercados rudimentares, mas em plena rua.

Em 1984, a polícia lançou uma operação na qual incendiou vários mercados informais de Luanda, obtendo como resultado o aumento das dificuldades de abastecimento na capital. Dias depois, os mesmos mercados reapareceram noutros locais e não voltaram a ser incomodados.

No mesmo ano, desenrolou-se um espetacular julgamento – o “processo 105” –, em que foram julgados contrabandistas de diamantes e detentores de moeda estrangeira, os quais vários setores do regime tentaram responsabilizar pela crise econômica.

O julgamento tornou possível conhecer alguns meandros da mais rentável das atividades paralelas – o comércio ilícito de diamantes – e revelou expedientes a que tinham de recorrer algumas empresas privadas junto a altos funcionários. Mas deixou claro também que a crise não encontrava ali nenhuma explicação.

Em 1985, dez anos após a independência, o centro comercial de Luanda deslocou-se da Baixa para os subúrbios, onde se implantaram os “mercados”.

Por essa altura, a informalidade entrou nos transportes rodoviários, de passageiros ou de carga, como resposta ao déficit de transporte público, atingido pela crônica deficiência na manutenção ou por ser alvo de destruições em guerra. Em Luanda, rapidamente o setor informal passou a assegurar o transporte da maior parte dos passageiros e de mercadorias, a preços eventualmente cem vezes superiores às tarifas oficiais.

Utilizando todo o tipo de viaturas, umas recuperadas nas oficinas, e a maior parte adquirida em segunda mão no estrangeiro (sobretudo na Bélgica), a atividade é, até hoje, das mais lucrativas de todo o setor informal, e o popular “candongueiro” tornou-se indispensável no transporte coletivo urbano.



Nos outros ramos de transporte, a penetração da propriedade informal tem sido quase impossível, dado o caráter de capital intensivo dos setores ferroviário, marítimo e aéreo. Apesar disso, neste último, seus efeitos far-se-ão sentir até hoje por meio de pagamentos suplementares importantes para obtenção de validação ou mesmo emissão fraudulenta de bilhetes.

No domínio habitacional, a construção paralela tornou-se regra geral, já que a guerra acentuou o êxodo rural, e a resposta das estatais do ramo foi também modesta.

Daí resultou uma autoconstrução desordenada, com forte “candonga” de materiais, ausência de critérios de urbanização ou saneamento público, fazendo surgir novos subúrbios com milhares de habitantes. Aqui, a água é objeto de ampla venda em caminhões, tendo seu preço aumentado 63,9% entre novembro de 1990 e maio de 1991, segundo o IPC deste último mês.

As fronteiras, como sempre, constituem zonas muito procuradas pelo mercado informal e pelo paralelo. A congolosa (zairense na altura) foi um ponto de troca entre produtos importados por Angola, como leite e medicamentos, por cerveja zairense e, sobretudo, aparelhagens de som. No sul – e apesar da guerra –, a fronteira namibiana nunca deixou de ser ponto de contato entre populações da mesma etnia, e a atividade comercial consistia principalmente na venda de gado angolano no norte da Namíbia para aquisição, com os rands obtidos, de roupa, bicicletas etc.

Após a independência da Namíbia, as trocas deste gênero tornam-se mais intensas, começando, de modo geral, também a evoluir um fluxo comercial em direção à província da Huíla, distante 400 quilômetros da fronteira.

Durante a guerra, a Unita criou “santuários” no sudeste, a partir dos quais, pôde incrementar suas atividades, e o Estado criado *de fato* por este partido procurou também monopolizar a vida econômica: o abastecimento às populações que controlava era totalmente assegurado por ele, e a livre troca de bens da propriedade tradicional tornou-se inviável. Mesmo a propriedade tradicional passou a funcionar de acordo com as normas que a Unita considerava compatíveis com o esforço de guerra.

Quanto ao seu relacionamento econômico com o exterior – excluindo a ajuda dos seus aliados –, a Unita estabeleceu vias de troca para obtenção de produtos e de divisas. Neste domínio, efetuou várias operações em que forneceu diamantes, madeira e marfim em troca de diversas mercadorias.

Ficaram mais conhecidas as operações efetuadas com homens de negócios portugueses instalados na África do Sul, as quais contribuíram bastante para o reforço de suas fortunas pessoais.

## 5 PÓS-GUERRA

O petróleo manteve o caráter decisivo que adquiriu nos últimos anos da economia colonial. As receitas petrolíferas, sobretudo nos anos posteriores ao fim da guerra (2002), foram centrais até para uma maior integração nacional, exercendo força centrífuga por intermédio do financiamento orçamental, reparação de vias e extensão espacial do mercado interno.

Ao mesmo tempo, um fenômeno causador de grandes sacrifícios sociais revelou-se poderoso elemento de integração. O elevado número de deslocados de guerra – chegou a falar-se de 4 milhões no meio da década de 1990, uma das maiores tragédias da guerra pós-eleitoral de 1992 – colocou comunidades em contato, deu lugar a uma numerosa geração nascida longe das terras dos ancestrais e colocou cerca de dois terços da população em zonas urbanas e seus subúrbios.

A receita petrolífera subiu proporcionalmente ao aumento da produção – da ordem média de 450 mil barris diários, na década de 1980, a 1,8 milhão, em 2009 – e à subida dos preços, principalmente entre 2004 e 2008.

Nesse mesmo período, a produção diamantífera passou a ter melhor controle contratual e encaminha-se para os níveis de extração do fim da época colonial, na faixa dos 2 milhões de quilates anuais.

As taxas de crescimento econômico a dois dígitos, verificadas entre 2003 e 2008, e a redução da inflação de três para dois dígitos consagram os efeitos daquelas receitas. A própria moeda, que atingiu níveis de desvalorização astronômicos na década de 1990, passou a oscilar de forma menos brutal. Antes da crise mundial de 2008, o câmbio oficial situava-se na faixa dos Kz 75 por dólar, e, no final de 2010, na de Kz 90 por dólar.

De um PIB da ordem de US\$ 11 bilhões em 2001, Angola passou a cerca de 60 bilhões em 2007, segundo projeções do Ministério do Planeamento referidas no Relatório Econômico de Angola (UCAN, 2007), e aos já referidos US\$ 87,5 bilhões em 2010.

As exportações, que se situavam na ordem de US\$ 8,3 bilhões em 2002, passaram para US\$ 39,6 bilhões em 2007 (UCAN, 2007, citando os ministérios do Plano e do Petróleo e o Banco Nacional). A percentagem do saldo comercial externo em relação ao PIB oscilou em torno dos 27%, nos anos de 2005 e 2006, e aproximou-se dos 25% em 2007 (*op. cit.*).

A construção, indicador importante de qualquer conjuntura e que, em Angola, conhecera anos de contração, registrou acréscimos de 30%, em 2006, e 37,1%, no ano seguinte (*op. cit.*) – portanto, mais do que o dobro dos crescimentos percentuais dos dois anos precedentes.

Os setores não petrolíferos acusaram, no mesmo período, a maior progressão desde a independência. Todavia, trata-se apenas de melhoria percentual cujos pontos de partida – no sentido atribuído por William Easterly (2004) – estiveram perto de zero, ou seja, os desequilíbrios em relação à extração permaneceram acentuados, mantendo-se as insuficiências na manufatura em geral (inclusive de origem agrícola). Dois setores indispensáveis ao crescimento diversificado – agricultura e manufatura – revelam estatísticas modestas até 2008, e a percepção por observação de mercado nos dois anos seguintes não permite prever, até aqui, melhorias capazes de impactar nos níveis de oferta ao consumidor. Apenas um ou outro produto (por exemplo, água mineral ou milho e o cereal tradicional designado por massango, em certas regiões) conseguiram este impacto.

A modéstia da produção industrial e agrícola decorre da fraqueza do empresariado. Desde os “mercados rurais” coloniais que a mentalidade dos agricultores é pouco mais que autossustentação, e a agravante em relação a este período é que hoje a população rural é menos de metade do que então era.

A evolução de parte considerável do empresariado informal – em conhecimentos e capitalização – para níveis de pequena e média empresa industrial ainda não se produziu. O setor informal continua muito forte na troca e muito débil na produção. Neste quadro, há duas áreas em que o Estado é insubstituível em países como Angola. Trata-se das infraestruturas e do desenvolvimento social.

Desde logo, no primeiro caso assiste-se ao insuficiente e irregular abastecimento de energia elétrica e água. Os cortes frequentes no abastecimento destes produtos, além de geradores de desconforto, fazem subir os custos de produção. Mesmo que as famílias e os empresários não investissem em meios alternativos, a simples redução da produção com os sucessivos cortes no fornecimento significaria aumento de custos reais. São fatores adicionais que exercem efeitos de encolhimento no mercado interno, principalmente quando coincidem com salários em atraso.

A abertura ou reparação de estradas é um dos dados importantes que apontam sem dúvida para crescimento, enquanto a concretização, mesmo parcial, de projetos habitacionais irá na mesma direção.

A percentagem somada dos itens de despesas sociais previstas nos orçamentos pós-guerra assinala um enorme avanço comparado com os anos 1990. Mas, de novo, os pontos de partida sendo historicamente tão baixos, os 8% dedicados à educação não invertem com rapidez o défice em recursos humanos.

No mercado de trabalho, as estimativas mais moderadas apontam, no conjunto do país, para uma taxa de desemprego em torno de 25% (semelhante à África do Sul), com um subemprego da mesma ordem de grandeza. O setor

petrolífero é gerador de pouco emprego, portanto, o “não petrolífero” é a chave para alargar oportunidades.

Na medida em que a criação de empregos constitui base de todo desenvolvimento social, a economia angolana tem o mesmo desafio de outras economias petrolíferas: transferir recursos do petróleo para diversificação setorial.

No início do segundo semestre de 2010, o dado de maior relevo era a existência de US\$ 9 bilhões em reclamações sobre atrasos de pagamentos por obras enquadradas no orçamento, dos quais US\$ 6,8 bilhões confirmados pelo Ministério das Finanças, que anunciou um calendário para pagamento das dívidas contraídas entre outubro de 2008 e agosto de 2009. Aqui está um dos efeitos da crise mundial deflagrada em 2008 nos Estados Unidos e que atingiu as contas angolanas nos dois anos seguintes.

A súbita redução das receitas com a queda do preço do petróleo provocou – além da dívida a prestadores de serviço e atrasos em pagamentos salariais – alterações maiores no Orçamento Geral do Estado (OGE) que, em 2010, após revisão, situou-se no equivalente a 43 bilhões de dólares norte-americanos, num PIB da ordem dos 87 bilhões, conforme referido.

A fim de garantir o pagamento dos funcionários em 2009, o orçamento desse ano marcou uma redução das despesas relativas à formação bruta de capital fixo (FBCF) de 35,5% para 31,4%, enquanto as despesas com pessoal subiram de 14,5% para 26,7%.

“Esta situação tornou-se um problema quando vemos que o orçamento para 2010, claramente mais dotado que o de 2009, diminui o peso das despesas em FBCF para 23,8% das despesas totais contra um aumento das despesas com pessoal que passa a representar 27,7% dos gastos” (ADRA, 2010).

Segundo a mesma fonte, tal “redução da importância dos investimentos em infraestruturas poderá causar atrasos no processo de estruturação do país, diminuindo o potencial de crescimento econômico e a taxa de emprego estrutural”.

Em outro registro, a crise mundial sublinha distorções internas: a diminuição de recursos para importação de bens voltados para a demanda final tem efeitos multiplicados pela insuficiência ou ausência de produção interna destes bens, em grande parte dos quais o país pode ser autossuficiente.

É um dos dados que estimulam surtos especulativos, com incidências na taxa de inflação, prevista para o conjunto de 2010 em torno dos 13%.

## 6 CONCLUSÃO

Essa trajetória histórica fez de Angola a segunda da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (em inglês, Southern African Development Community – SADC), e a segunda exportadora de petróleo a sul do Saara, a curta distância da Nigéria.

A economia angolana manteve o caráter extrativo do período colonial e deu lugar ao nascimento de uma camada nacional de proprietários, detentores de importantes meios financeiros com impacto em empreendimentos em vários níveis que, em muitos casos, dão lugar a parcerias com o capital externo.

As relações dessa camada com o Estado foram determinantes para ela se constituir e, até hoje, para se consolidar. Daí a tendência, em grande parte da sociologia sobre África, de se manter a designação de “classe-Estado”.

Os níveis de renda, no entanto, são diversos dentro desse segmento, e os métodos de acumulação de capital apresentam diferenças por vezes substanciais, duas indicações de que não se trata de uma classe homogênea.

Esse processo de estratificação social configura outra camada no seio da qual há também distintos níveis de renda, de formação profissional e posição hierárquica na numerosa administração e empresas públicas: funcionários, empregados e técnicos, com vínculos empregatícios tão sólidos quanto isto é possível na atual fase do capitalismo, onde quer que seja.

Na base da pirâmide está a maioria da população suburbana e a quase totalidade da rural, que tem baixa renda e débil acesso a serviços essenciais. Os 36,6% classificados no IBEP (ANGOLA, 2010) abaixo da linha da pobreza subiriam para metade da população se os organismos internacionais fizessem uma ligeira correção definidora, passando a linha de 2 para 3 dólares diários.

Contudo, mesmo sem essa atualização, o referido índice fornece outros dados esclarecedores: 90,9% da população vivem em habitações de “condições inapropriadas”. Nas cidades, 66,3% destas habitações têm luz elétrica; nas zonas rurais, 8,6%. A água chega a 59,7% dos domicílios urbanos e a 31,1% dos rurais, sempre se exigindo tratamento pelo consumidor.

Não há dados comparativos tão completos para décadas precedentes, pós-coloniais ou coloniais, o que dificulta avaliar que tipo e ritmo de progresso se verificam.

Angola apresenta, assim, uma economia muito descompensada, tanto nos efeitos sociais que produz quanto nas vulnerabilidades existentes, bem como nos potenciais que não concretiza. Três aspectos interligados que definiram, durante algumas décadas, o “terceiro mundo”, e hoje definem o bloco que a ONU classifica de “países menos avançados” (PMA).

## REFERÊNCIAS

ADRA AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AMBIENTE. **Análise da proposta de OGE 2010**. Luanda, ago. 2010.

ANGOLA. **Programa de governo**. Luanda, 1993.

\_\_\_\_\_. **IBEP – Índice do bem estar da População**. Luanda: Governo da República de Angola, 2010.

BAYARD, J.-F. **L'État en Afrique, la politique du ventre**. Paris: Fayard, 1989.

BM – BANCO MUNDIAL. Angola at a glance – 2008. **The Development economics LDB data base**, 12 set. 2009.

EASTERLY, W. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

EIU – THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Angola, country profile**. London, Sept. 2010.

GONÇALVES, J. **Franco atiradores: o informal e espontâneo nas vias de abertura em Angola**. Luanda, 2010.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Índice de Preços ao Consumidor**. Luanda, 1990.

MEYNS, P. **Revista Internacional de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 2, 1984.

REIS, M. C. **Representation de la femme dans le discours nationaliste: le cas de la generation de années 50 en Angola**. Paris: Unesco, 1985.

STENMAN, A. **Descriminação e segmentação do mercado de trabalho – Luanda 1992**. Luanda: Asdi, 1995.

UCAN – UNIVERSIDADE CATÓLICA DE ANGOLA. **Relatório sobre a economia de Angola**. Luanda, 2007.

UNTA – UNIÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES ANGOLANOS. **Tese ao I Congresso**. Luanda, 1984.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANGOLA. **OGE – Orçamento Geral do Estado**. Luanda: Governo da República de Angola, vários anos entre 2004-2010.

KRUGMAN, P. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

# MODELO DE CRESCIMENTO GUIADO PELO MERCADO INTERNO NA AMÉRICA LATINA APÓS A CRISE: UMA UTOPIA INSPIRADORA?

Pierre Salama\*

## RESUMO

A crise de 2008 interrompeu um período de forte crescimento na América Latina, que vinha desde 2003-2004. Diferentemente da crise do anos 1980, a crise de 2008 foi causada menos por problemas internos que pelo contágio de uma crise originada nos países desenvolvidos. Apesar da aparente curta duração da crise de 2008, a sustentabilidade da recuperação permanece em dúvida enquanto não houver uma reforma no cenário internacional. A recuperação é certamente frágil, mas, assim como a crise dos anos 1980 e, especialmente, a dos anos 1930, a “experiência” da crise é caracterizada por uma mutação das estruturas de produção, que, embora de difícil leitura no momento, possivelmente altere os atuais modos de governança. Assim, o objetivo deste trabalho é discutir se, depois de anos de crescente abertura, um novo plano de crescimento, focado em uma distribuição mais equitativa da renda e subsequente expansão do mercado interno, tem condições reais de contribuir para uma recuperação sustentada do crescimento.

## ABSTRACT

The 2008 crisis interrupted a period of strong growth in Latin America that went from 2003-2004. Unlike the crisis of 1980, the 2008 crisis was caused less by internal problems than by contagion from a crisis that originated in developed countries. Despite the apparent short duration of the 2008 crisis, the sustainability of recovery remains in doubt until there is reform in the international scenario. The recovery is indeed fragile, but as the crisis of the eighties and especially the thirties, the ‘experience’ of the crisis is characterized by a mutation of production structures, which, though difficult to read at the moment, possibly changes the current modes of governance. Thus, the purpose of this paper is whether, after years of increasing openness, a new growth plan, focused on a more equitable distribution of income and subsequent expansion of the internal market, has real conditions to contribute to a sustained recovery of growth.

## 1 INTRODUÇÃO

Após décadas de forte crescimento, a crise dos anos 1980 deixou a América Latina profundamente ferida. Demorou 14 anos para que o nível do produto interno bruto (PIB) de 1980 fosse restaurado, pois o crescimento dos índices de pobreza durante aquela década foi tal que, somente 25 anos depois, a América Latina recuperou o nível de riqueza que tinha em 1980 (JIMÉNEZ, 2010). Um continente marcado – com poucas exceções – por grandes desigualdades, tributação regressiva, pequenas transferências sociais em comparação às que

---

\* Professor da Universidade de Paris XIII.

vigoravam na Europa e abertura comercial modesta – com exceção do México e de alguns países da América Central – foi interrompido, em sua fase de relativo crescimento elevado desde 2003-2004, pela crise internacional de 2008.

Diferentemente da crise dos anos 1980, a crise de 2008 é menos o produto das dificuldades internas que o contágio de uma crise originada nos países desenvolvidos. Neste sentido, assemelha-se à Grande Depressão dos anos 1930. Também de modo diferente das crises das décadas de 1980 e 1930, a crise de 2008, apesar de grave, parece ser de curta duração – uma vez que a recuperação foi relativamente forte no final de 2009. No entanto, deve-se ter cuidado para não confundir um período cíclico com uma tendência, especialmente no que diz respeito a uma crise estrutural. No estado atual de crise internacional, a sustentabilidade da recuperação continua duvidosa enquanto a arquitetura internacional não seja redefinida. Esta é certamente uma recuperação frágil, mas, como na crise dos anos 1980 e, especialmente, a dos anos 1930, a “experiência” da crise caracteriza-se por mutação das estruturas de produção, que, embora dificulte a leitura atualmente, é provável que altere os modos existentes de governança.

O propósito deste texto é questionar se, depois de anos de crescente abertura, um novo plano de crescimento – concentrado em distribuição mais equitativa da renda – e a subsequente expansão do mercado interno, existe uma real oportunidade de contribuição para uma recuperação continuada de crescimento. Este investimento no mercado interno, de acordo com a aposta feita no mercado externo com o Consenso de Washington, na década de 1990, parece utópico, dada a profundidade das desigualdades e em vista dos poderosos conflitos de interesse opostos à reforma fiscal e a uma política redistributiva que seriam onerosas para os altos estratos sociais. Mas é claro que, em alguns países como o Brasil e, em menor escala, a Argentina, esta “utopia” tem tido algumas implementações antecipadas. As políticas anticíclicas decididas na sequência da crise global são diferentes daquelas dos anos anteriores, inspiradas pelo Consenso de Washington e caracterizadas por uma redução dos gastos sociais no início de uma crise cambial, precipitando, assim, uma recessão. As novas políticas, inspiradas por um “keynesianismo pragmático”, visam promover o apoio à demanda e conduzir a uma diminuição no superávit primário. Estas medidas atenuaram o custo social da crise em vez de aumentá-lo, pelo menos até o início da década de 2010.

Em pelo menos um aspecto, essas políticas anticíclicas são, em certa medida, parte de uma continuidade que pode ser observada em alguns países desde o início dos anos 2000: um pequeno declínio nas desigualdades, mais políticas sociais sustentadas e recuperação do crescimento. Podemos considerar, então, que a crise internacional, de forma oculta, está acelerando um processo que já havia começado? Ou, de forma mais pessimista, devemos pensar que este processo é



frágil e que uma versão ligeiramente redelineada do modelo de exclusão anterior estará de volta com força total, uma vez que a ilusão de recuperação se confirme? Um retorno do mercado interno, uma utopia mobilizadora ou um retorno ao modelo anterior, mais aberto, menos vulnerável – principalmente, o aumento das reservas internacionais –, e depois ainda mais frágil – mas mais frágil principalmente devido ao aumento da taxa de abertura e do conteúdo das exportações (SALAMA, 2009, 2010)? A primeira parte deste texto revisará os efeitos da crise dos anos 1930 sobre a estrutura industrial das principais economias latino-americanas. A segunda parte tentará avaliar a probabilidade de sucesso da “aposta no mercado doméstico”, centrando-se em dois fatores: o grau de abertura deste mercado e a importância das desigualdades de renda.

## **2 DE UMA CRISE PARA OUTRA...**

### **2.1 Consequências inesperadas da crise de 1930: um modo original de industrialização na Argentina, no Brasil e no México**

Por ter sido atribuída a uma divisão de trabalho internacional relacionada à exploração de produtos primários pelos poderes dominantes, a industrialização era uma ameaça aos empregos nas empresas dos países dominantes. Isto não apenas complicou a formação social destes países, mas também abriu as portas aos desafios de sua dominação. Isto explica a hostilidade em relação à industrialização dos países explorados e a subsequente pequena escala dos seus mercados domésticos. Esta relação de dominação foi profundamente alterada, primeiro, pela guerra de 1914-1918 e, depois, pela Grande Depressão dos anos 1930. Finalmente, houve uma mudança de hegemonia: os Estados Unidos, na tentativa de tomar o lugar de uma enfraquecida e decadente Grã-Bretanha, criaram um ambiente mais favorável à industrialização dos países em desenvolvimento.

A crise de 1930 foi uma das maiores, e o seu impacto sobre as economias em desenvolvimento foi significativo em quase toda parte. Com a deterioração dos acordos comerciais e a acentuada queda nas exportações de produtos primários, a capacidade de importação desses países foi fortemente afetada. A duração da crise, inesperada pelos políticos, teve consequências distintas nos diferentes países. Alguns não experimentaram mutações profundas e continuadas, de uma forma “tradicional”, para participar na divisão internacional do trabalho, enquanto outros, após um período de crise mais ou menos prolongado, experimentaram uma, fase de “industrialização não planejada”, expressão apropriadamente usada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta industrialização não planejada foi o resultado de uma série de condições: *i*) a existência de uma estrutura industrial mínima produzida pela atividade exportadora em si – por exemplo, oficinas de reparação de motores a vapor utilizados no transporte de matérias-

primas, e economias de aglomeração decorrentes da construção de portos e cidades; *ii*) uma demanda mais ou menos importante, dependendo da natureza das exportações, decorrente das relações de propagação do mercado e mesmo das monetárias; e, finalmente, *iii*) o apoio dos lucros dos exportadores por meio da compra, em moeda local, de uma parte de sua produção. Uma vez que estas condições foram cumpridas, a extensão imprevisível de restrições externas levou a um modo original de industrialização: um círculo virtuoso de substituição de importações de bens de consumo leves (de baixa intensidade de capital), permitindo a retomada do crescimento forte em contexto de crise internacional e, no processo, criando um mercado interno coerente.

O tamanho do mercado interno aumentou assim que o processo de substituição de importações aconteceu. O investimento desempenhou um importante papel na criação de empregos, já que a intensidade de capital dos bens produzidos era baixa. Os trabalhadores vieram em parte da migração internacional, mas também, em uma proporção crescente, de uma migração interna do campo para as cidades. Seu emprego levou-os a um processo de monetarização, uma vez que seu trabalho como camponeses tinha pouco valor monetário. Este processo foi a fonte de uma demanda crescente pelo que ficou conhecido como “bens do trabalhador”. A crescente monetarização assumiu a demanda dos exportadores e aumentou-a, valorizando a produção para o crescente mercado interno. Neste sentido, o círculo foi virtuoso. A dinâmica de crescimento veio do aumento da demanda, mas, diferentemente do processo keynesiano clássico, este aumento foi mais um produto da monetização crescente de uma força de trabalho que, até então, tinha sido pouco monetizada que um aumento nos salários. Este aspecto essencial do processo de substituição de importações leves nos anos 1930-1940 é muitas vezes ignorado pelos economistas.

A crise estrutural dos anos 1930 deu à luz um novo regime de crescimento que foi “retirado de dentro”, nas palavras da Cepal. Neste sentido, a crise abriu processo de reestruturação e superação, em que “o velho, não querendo morrer (a economia de exportação), deu lugar ao novo, tentando renascer (a industrialização por substituição de importações)”.

Ao provocar essa industrialização não planejada em certos países da periferia, a Grande Depressão levou ao surgimento de regimes políticos específicos. O crescimento da indústria alterou a formação social e, gradualmente, novos conflitos de interesse apareceram entre as classes sociais e dentro delas. Estes foram exacerbados quando a substituição de importações leves diminuiu. Por um lado, contudo, a capacidade de importação não aumentou muito, e a crise internacional persistiu. Mas, por outro lado, a estrutura das importações tornou-se cada vez mais rígida. Produzir bens de equipamento e produtos intermediários que não podem ser importados em quantidade suficiente tornou-se cada vez

mais difícil por dois motivos. Por um lado, a produção de bens é mais intensiva em capital e exige investimentos substanciais; por outro lado, não há bolsa de valores para acumular o capital que os pequenos empresários individuais não podem levantar sozinhos. Isto deixa o Estado como um agente capaz de investir nestes setores. Mas não é porque o Estado – objetivamente – deve intervir que irá necessariamente fazê-lo. Tudo depende da configuração dos conflitos sociais, e como estes são superados e recebem um significado. Na Argentina, no Brasil e México, a emergência de regimes políticos cesaristas (Perón, Vargas e Cárdenas) iniciou uma passagem do crescimento orientado pela substituição de importações leves para o crescimento impulsionado pela substituição de importações pesadas, resultante da intervenção direta do Estado como investidor nestes setores. De certa forma, o Estado tomou o lugar do contratante privado, que se encontrou em déficit por causa do tamanho insuficiente e da ausência de mercado financeiro (MATHIAS e SALAMA, 1983).

A indústria pesada, com os setores de energia e infraestrutura, poderia continuar a crescer à medida que as condições políticas necessárias estejam no ponto, o que permitiria, durante algum tempo, superar os obstáculos quase intransponíveis produzidos pelo modelo de crescimento anterior. Assim, o impacto da crise dos anos 1930 na Argentina, no Brasil e no México foi muito importante, tanto pelas perspectivas econômicas quanto pelas políticas. A crise de 2008 é suscetível de provocar efeitos de magnitude semelhante?

## **2.2 A crise de 2008**

A crise que começou em 2008 é diferente em suas causas da crise dos anos 1930. A financeirização, desta vez, parece ter precedência sobre outras causas. As consequências da financeirização sobre os rendimentos trabalhistas lentos e o endividamento das famílias em alguns países desenvolvidos são agora conhecidas. No entanto, não se pode classificar a crise de 2008 como uma crise de realização, alegando-se que os salários não sobem tanto em países desenvolvidos durante um longo período, pois a assunção de dívida mantém a demanda, que, de outro modo, teria sido lenta. Também não se pode classificá-la como uma crise de superacumulação, porque a taxa de investimento permanece geralmente pobre em todos os países desenvolvidos e a capacidade de produção ociosa é baixa.

Os efeitos da globalização do comércio e das finanças sobre os salários e os investimentos produtivos foram fundamentais no desencadeamento da crise de 2008. A globalização do comércio e as restrições externas de países com baixos salários na Ásia levaram a uma dissociação entre o crescimento da produtividade e o aumento de salários, fazendo este último parar, não só nos países desenvolvidos, mas também nas economias emergentes da América Latina. A globalização financeira levou a uma nova organização das empresas de negócios para aumentar

sua rentabilidade imediata. Se se ignorar o aumento dos rendimentos dos administradores, a proporção entre o lucro e o salário tendeu a ser às expensas deste último, e, dentro dos lucros, a participação dos lucros financeiros – ou custos – tem aumentado. Isto significa um duplo efeito sobre os ganhos: *i*) uma restrição externa, a restrição financeira na distribuição de valor acrescentado; e *ii*) o impacto positivo temporário da “construção” de produtos financeiros com títulos (ações) que se tornaram muito atraentes.

Se a atual crise é estrutural, como se acredita, um crescimento cíclico não vai superar as causas que o produziram. Só uma reforma profunda da arquitetura financeira internacional, e a imposição de novas regras para reger o comércio internacional que levem em conta as condições éticas e ambientais de produção, podem superar a crise de 2008. À luz do que aconteceu durante a Grande Depressão dos anos 1930, com o surgimento de um novo modelo de industrialização e a retomada do crescimento nos principais países latino-americanos, pode-se considerar que a crise de 2008 permitiria novas oportunidades de crescimento nos países emergentes da América Latina. Deve-se ter cautela, contudo, quanto à duração e ao significado da recuperação destas economias latino-americanas. Esta é uma melhoria cíclica em uma tendência descendente? Ou é o começo de uma dissociação sustentável: a continuação de uma crise estrutural nos países industrializados e o início de um crescimento sustentável, a premissa de um novo padrão de crescimento nas economias emergentes latino-americanas? É difícil responder a estas perguntas, porque a resposta depende, como nos anos 1930, das respostas políticas dadas aos conflitos de interesse, especialmente aos conflitos distributivos, que possam surgir.

A abertura mais ou menos acentuada das economias latino-americanas aos fluxos comerciais e financeiros criou “canais de transmissão”, promovendo efeitos de contágio entre países desenvolvidos e entre estes e os países em desenvolvimento (OMC e OCDE, 2009; OCDE, 2009; FMI, 2009).<sup>1</sup> A crise de 2008 foi grave, causando a queda das taxas de crescimento entre 5 e 10 pontos nas economias emergentes da América Latina (SALAMA, 2009; 2010). Isto foi seguido por uma recuperação bastante rápida, dependente principalmente de um *boom* no mercado interno destes países e seu fornecimento contínuo de exportações para as economias asiáticas (China e, em menor medida, Índia). No entanto, se uma crise ocorrer novamente nos países desenvolvidos, como a que agora ameaça a dívida soberana de alguns países europeus, a recuperação das economias latino-americanas

---

1. Lembremos que nas economias emergentes em geral, os bancos tinham poucos ativos de alto risco. O início da crise, provocando uma crise de crédito nos países desenvolvidos, por sua vez, levou a uma secagem dos ativos líquidos em economias emergentes. Isto ocorreu principalmente porque o capital «fugiu» nestes países, a fim de fornecer liquidez às empresas-mãe, aos bancos multinacionais e aos investidores estrangeiros, provocando uma queda em suas respectivas moedas frente ao dólar. O retorno de capital, atraído pela alta rentabilidade nas bolsas de valores emergentes, no entanto, não levou a um aumento significativo nos empréstimos, porque os bancos estatais são agora obrigados a assumir o fracasso de bancos privados.

pode ser problemática. Os efeitos de tal crise seriam mais ou menos devastadores para as economias emergentes, de acordo com seu grau de abertura comercial, os tipos de bens exportados, a intensidade da globalização financeira, a estrutura do fluxo de estoque de capital estrangeiro (obrigações, ações e investimentos diretos),<sup>2</sup> e a magnitude de suas reservas líquidas reais.<sup>3</sup> Isto não apenas porque haveria queda na demanda externa, esgotamento de liquidez e escassez de créditos internacionais para exportação, mas também porque a eventual consolidação da dinâmica do mercado em algumas economias emergentes depende da duração do tempo entre as crises. Quanto maior este intervalo, mais forte será a oportunidade de resistir a uma crise externa.

O escopo deste artigo não permite se preocupar com esta eventualidade, a qual parece improvável de ocorrer em futuro próximo. A hipótese deste artigo é a de que os países desenvolvidos continuarão a experimentar baixo crescimento enquanto as reformas estruturais não tenham sido executadas. Neste contexto de fraca recuperação nos países industrializados e de turbulências financeiras potenciais, analisar-se-á o possível surgimento, nas principais economias da América Latina, de novos planos de crescimento visando ampliar seu mercado interno.

### 3 A HISTÓRIA PODE SE REPETIR?

Nos anos 1920, a participação das exportações das grandes economias da América Latina nas exportações mundiais foi maior do que é atualmente, apesar dos anos de abertura contínua. É comum, aliás, caracterizar os anos 1920 como um período de liberalização dos mercados e concluir que as economias eram mais globalizadas do que são hoje. Isso, no entanto, não leva em conta o fato de que o mundo daquela época difere do mundo de hoje em um ponto fundamental: *o grau de monetização*. Nas economias desenvolvidas, o consumo da autoprodução ainda era importante no campo, onde a maioria da população residia. Nas economias latino-americanas, tal consumo foi ainda mais significativo. Portanto, a relação entre as exportações e o PIB teve apenas um significado menor, que dizia respeito exclusivamente a valores pecuniários em um momento em que uma parte muito importante da produção interna estava passando por canais não monetizados e, portanto, não era considerada no PIB. Atualmente, a monetização está quase completa, e esta relação é mais relevante do que era

---

2. O impacto de uma crise sobre as economias em desenvolvimento depende da extensão do processo de globalização em países diferentes. Os indicadores sintéticos podem ajudar a avaliar isto. As instituições internacionais (FMI, 2009) têm tentado fazer isto com variados graus de sucesso, pois, segundo o indicador da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2009, p. 42), o México deve sofrer menos que outros países os efeitos da crise, o que está longe de ser o caso.

3. Esse é um ponto importante, mas pouco analisado. As reservas são feitas de excedentes da balança comercial e/ou de excedentes da balança de capital. Apenas os primeiros correspondem às reservas atuais, enquanto os últimos são altamente sensíveis às condições econômicas e podem ser truncados por um retorno parcial do capital, como foi o caso no final de 2008. Sobre este ponto, veja Bradesco (2009).

nos anos 1920. O mercado interno já existe; a única maneira de melhorá-lo agora é aumentar os salários e as transferências sociais, o que, no contexto atual da globalização do comércio, só pode ser feito se a competitividade relativa do país for mantida. Na ausência de competitividade sustentada, as importações substituem a produção interna. Diferentemente dos anos 1930, o crescimento hoje, centrado no desenvolvimento de um mercado interno, terá de respeitar as restrições de competitividade – a menos que se assuma um significativo retorno ao protecionismo. As medidas protecionistas podem, de fato, ser “legitimadas” por considerações de respeito pelas condições de produção éticas e ambientais, mesmo com incentivos para a compra de produtos “nacionais”, como já pode ser observado. É a partir deste duplo contexto de globalização e de monetização quase completa, que era quase inexistente nos anos 1930, que “a aposta no mercado interno” de hoje deve ser analisada em função de duas variáveis: a contribuição do comércio externo para o crescimento e o grau de desigualdade.

### **3.1 Uma contribuição mais forte – mas ainda relativamente fraca – do comércio externo para o crescimento**

A contribuição do comércio externo para o crescimento pode ser analisada sob duas perspectivas: uma estritamente contábil e a outra enfatizando os mecanismos econômicos e os efeitos bola de neve.

Na perspectiva contábil, a avaliação da contribuição do comércio para o PIB está preocupada com o crescimento das exportações e das importações – isto é, com as exportações líquidas de importações. As primeiras estão positivamente envolvidas na taxa de crescimento; as últimas, negativamente. O comércio externo não pode contribuir positivamente para o crescimento de um país quando sua balança comercial é negativa, mesmo que ele esteja aberto para a economia global. Inversamente, uma balança comercial positiva das exportações sobre as importações terá um efeito positivo no crescimento. O caso dos países asiáticos, especialmente o da China, é interessante, porque, muitas vezes, é dado como um exemplo para destacar os efeitos benéficos do desenvolvimento das exportações sobre o crescimento. Se se considera o período 2000-2008, a contribuição média das exportações líquidas para a taxa de crescimento na China foi de 10,2%. Isto significa que, para uma taxa de crescimento média do PIB de 10,2%, esta contribuição é de apenas 1,1 pontos, enquanto a contribuição do investimento é de 5 pontos e o consumo total representa 4,1 pontos. No entanto, com o aumento dos superávits comerciais da China durante esse período, a proporção cresceu: a contribuição das exportações líquidas subiu de cerca de 5%, entre 2001 e 2004 para mais de 20%, entre 2005 e 2007, segundo Goldstein e Xie (2009).<sup>4</sup>

4. Por exemplo, a contribuição líquida da Coreia do Sul durante esse período é mais elevada (28,6%), e a da Cingapura também (27,3%); a contribuição da Alemanha foi de 64% (excedente da balança comercial forte), enquanto nos Estados Unidos foi de -4,3% (déficit da balança comercial).

A contribuição na perspectiva contábil não é totalmente idêntica à contribuição econômica, que, às vezes, pode ser significativa, mesmo em situações em que, do ponto de vista contábil, a contribuição das exportações líquidas para o crescimento seja fraca ou negativa. Dessa forma, as exportações podem desempenhar um papel coerente no crescimento ou, inversamente, têm pouco ou nenhum efeito sobre ele, mesmo que a taxa de abertura comercial seja alta. Considerar-se-ão dois exemplos de economias altamente abertas: o México e a Coreia. No primeiro caso, o crescimento não é puxado de fora; no segundo, ele é.

No México, ao contrário do Brasil e da Argentina, nos últimos anos, a balança comercial permanece deficitária. A estrutura das exportações mexicanas compõe-se de 10% a 15% de exportação de petróleo, cujo preço é volátil, sendo o restante dividido de forma aproximadamente igual entre os produtos, principalmente para o mercado interno mexicano e os produtos destinados exclusivamente a mercados externos (quase que exclusivamente os Estados Unidos). O aumento acentuado na taxa de abertura comercial do México ao longo dos últimos trinta anos explica-se pelo crescimento das exportações de bens manufaturados, produzidos em “*maquiladoras*”, em que o valor agregado é baixo e o efeito grupal é muito pequeno (PALMA, 2005). Aqui, vê-se que a contribuição econômica das exportações para o crescimento é reduzida: o crescimento do PIB permanece lento, apesar da vitalidade das exportações. Assim, o efeito multiplicador é fraco (IBARRA, 2008).

Na Coreia, o crescimento é impulsionado pelas exportações em expansão, mas a relação é mais complexa do que geralmente se acredita. De acordo com o trabalho de Rodrik (1995) – e contrariamente à *doxa* liberal –, não foram a evolução das exportações e a acentuada abertura da economia que permitiram a aceleração do crescimento nos anos 1960. As importações de bens de capital cresceram mais rapidamente que as exportações, consistindo-se principalmente de produtos intermediários e bens de capital-intensivo sofisticados. O acentuado aumento destas importações refletiu o aumento dos investimentos. Estes últimos, portanto, foram os verdadeiros orientadores do crescimento. Uma parte importante destes investimentos destina-se, de fato, à produção de bens a serem exportados, os quais, por sua vez, trazem moedas estrangeiras. A sequência é a seguinte: a taxa de investimento é aumentada, levando ao crescimento das importações, o que leva ao crescimento das exportações; e isto aconteceu só depois que a balança comercial ficou positiva. Do ponto de vista econômico, é evidente que a contribuição positiva das exportações para o crescimento é explicada aqui pela política industrial do governo, de incentivar a produção local dos insumos necessários à fabricação de produtos exportados. É esta política, destinada a aumentar o valor agregado localmente, que explica o aumento tanto do investimento quanto das importações de bens de capital.



Na verdade, as práticas de investimento eficiente, como refletidas aqui pelas importações de bens de capital sofisticado, foram igualmente atuantes para produzir o crescimento desejado. Este é um cenário, portanto, radicalmente diferente do caso mexicano. A contribuição para o crescimento das exportações vem de uma intensificação da indústria relacionada a este setor, por meio de um aumento direto dos investimentos no setor de produção de bens para exportação e um aumento indireto nos setores produtores de insumos para estes produtos. Do ponto de vista keynesiano, o efeito multiplicador do aumento do investimento compensa o efeito negativo das importações e aumenta a contribuição positiva das exportações. Esta análise do caso coreano pode ser aplicada a muitas outras economias asiáticas. Dinamizar o mercado interno por meio de uma redistribuição de renda não significa negligenciar o papel desempenhado pelo mercado externo. Não se trata de “um jogo de soma zero”.

A relação entre mercado externo e mercado – doméstico – interno é, portanto, mais complexa do que parece à primeira vista. Para falar como os filósofos, estamos lidando com dois dados que são “separados, mas interdependentes”. É um ponto muitas vezes esquecido pelos economistas.

Dito isso, a abertura comercial tem sido moderada e a contribuição das exportações para o crescimento na América Latina tem sido fraca nos últimos vinte anos. Ao contrário do que se poderia imaginar, as economias emergentes da América Latina não têm experimentado um processo excepcional de liberalização do comércio. Embora o México e alguns pequenos países na América Central sejam exceções, o Brasil, a Argentina e muitos outros países têm mantido sua participação global nas exportações mundiais.<sup>5</sup> Como esses têm crescido em média duas vezes mais rápido que o PIB mundial durante esse período, a globalização aumentou, é claro, mas a um ritmo mais ou menos equivalente à média global. Assim, apesar de um aumento substancial no grau de abertura do Brasil entre 1990 (11,7%) e 2004 (26,9%), seu peso no comércio internacional permanece em um nível marginal e relativamente estável, oscilando em torno de 1,1% entre 1975 e 2005 (KLIASS e SALAMA, 2007), embora tenha já subido ligeiramente, devido ao aumento significativo do custo de matérias-primas. Em contrapartida, o crescimento das exportações da China é muito mais rápido que a média global. Sua participação no comércio internacional, que foi mais ou menos equivalente a do Brasil em 1975 (0,9%), aumentou consideravelmente:

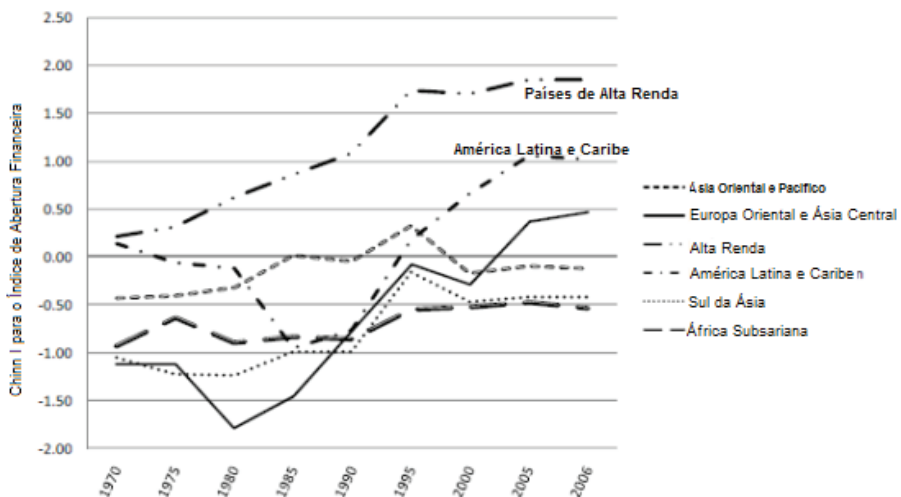
---

5. Como observado por Birdstall e Hamoudi (2002), nas suas críticas ao trabalho de Dollar e Kraay (2000), este está longe de ser um indicador perfeito para as economias cujas exportações são, em grande parte, e mesmo exclusivamente, compostas por produtos primários, como é o caso dos países menos desenvolvidos (PMD). De fato, os mercados de *commodities* são altamente voláteis. O numerador desta razão – e, portanto, o indicador em si – é fortemente afetado pelo custo variável das matérias-primas. A definição de certas economias como “globalizadoras” ou não depende da evolução desta relação, e a procura para estabelecer uma relação com a taxa de crescimento do PIB é, portanto, inadequada do ponto de vista científico.



1,9% em 1990, 3,9% em 2000, até atingir 7,4% em 2005, aumentando, agora, para 8,9% (IEDI, 2006). A globalização do comércio é, portanto, mais rápida e mais importante na China que no Brasil. Embora o Brasil e a Argentina tenham se aberto para a economia mundial, eles ainda não são o que se poderia chamar de economias abertas. No entanto, diferentemente do que pode ser observado nos países asiáticos, a globalização das finanças na América Latina tem sido substancial; na realidade, está é muito maior que nos países asiáticos, como é mostrado no gráfico 1.<sup>6</sup>

GRÁFICO 1  
Abertura financeira



Fonte: Chinn e Ito (2007).

Nota: O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelo autor, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

No entanto, a abertura financeira não provocou um desenvolvimento significativo dos produtos de ações financeiras de alto risco nos bancos. Por esta razão, estes últimos sofreram mais em função da escassez de liquidez devido à repatriação de capital no início da crise, que pela necessidade de “limpar” seus balanços. Apesar de seus balanços terem sido afetados apenas levemente pelos produtos financeiros de alto risco, o comportamento dos bancos privados nesses países tem se adaptado ao observado em países desenvolvidos: o crédito para a economia tem diminuído e o financiamento dos investimentos e das exportações tornou-se mais difícil. Os créditos para a economia não têm colapsado integralmente, no entanto, porque os governos têm procurado facilitar o acesso

6. Ver Galindo, Izquierdo e Rojas-Suarez (2010, p.12). Hoje, há abundante literatura sobre o tema; pode-se citar aos interessados o artigo de Titelman, Perez-Caldentey e Pineda (2009).

ao crédito e cobrar taxas de juros baixas (múltiplas taxas subsidiadas para a compra de carros e casas, para exportação etc.), por meio de seus bancos públicos. Esta política tem sido facilitada, em alguns lugares, pela existência de grandes bancos estatais – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Brasil – e tornada mais difícil em outros lugares por sua ausência ou seu tamanho menor.

### **3.2 Fortes desigualdades como barreiras para a recuperação do crescimento pelo mercado interno**

As desigualdades de renda são particularmente grandes na maioria dos países latino-americanos (SALAMA, 2006) e, embora com três exceções, têm diminuído ligeiramente em muitos países, entre 2002 e 2008 (CEPAL, 2009; LOPEZ-CALVA e LUSTIG, 2009; HOPENHAYN, 2009; DEDECCA, 2010).

Esse desenvolvimento é importante, e suas causas são numerosas: mudança na forma como funciona o mercado de trabalho, maiores transferências sociais, menores políticas fiscais regressivas, diminuição da população e aumento na taxa de mulheres empregadas – embora a contribuição destes dois últimos fatores para o declínio na desigualdade seja relativamente modesta, de acordo com Lopez-Calva e Lustig (2009, p. 40 *et seq.*). De fato, o número de adultos por domicílio contabiliza 6,6% do declínio na desigualdade entre 2000 e 2006 no Brasil, 8% na Argentina e 10,3% no México. A redução das desigualdades vem, na maior parte, de fato, da melhoria das condições trabalhistas (emprego e salário) e, apenas em uma proporção relativamente pequena, de aumentos nas receitas não geradas pelo trabalho<sup>7</sup> (26% na Argentina e 15,1% no México). A exceção é o Brasil (45,2%). Mais precisamente, observa-se no Brasil que a melhor, na renda do trabalho é maior para a baixa renda que para a alta renda. A razão entre o ganho dos 5% mais ricos e o dos 50% mais modestos da população passou de 14,3, em 1993, para 13,5, em 2008, enquanto a razão dos 5% mais ricos para os 25% mais pobres passou de 23,6 a 18,6 (DEDECCA, 2010, p.16). Estes dados podem ser surpreendentes.<sup>8</sup> Eles decorrem, por um lado, do forte aumento do salário mínimo e, assim, do montante das pensões pagas pelo setor

---

7. Essa é uma categoria muito heterogênea, que consiste em transferências sociais, bem como aluguel e no rendimento sobre o capital.

8. Dois comentários: *i*) a renda de 0,01%, 0,1% desse 1% da população mais rica cresceu muito mais rapidamente que o resto da população, como, aliás, em todos os países ocidentais; *ii*) o rendimento sobre o capital (juros e dividendos) é muito mal gravado.

público,<sup>9</sup> e, por outro, também do crescimento do emprego e da mudança na estrutura dos postos de trabalho (SALAMA, 2007, 2008). Mas o ponto principal é que as transferências sociais, ao contrário da crença comum, desempenham apenas um pequeno papel na transformação das desigualdades. Vamos analisar este último ponto mais de perto.

O trabalho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2008), bem como o de Goni, Lopez e Serven (2008), do qual foi tomado o gráfico 2, mostram claramente a influência muito fraca das transferências sociais sobre o nível de concentração de renda, medido pelo coeficiente de Gini. Ao considerar a diferença entre o rendimento bruto – incluindo as transferências sociais – e o rendimento do mercado na América Latina e na Europa, observa-se que o impacto destas transferências sobre a concentração de renda é alto na Europa, mas muito baixo na América Latina. Se consideradas a renda disponível – incluindo as transferências e os impostos diretos – e a receita bruta – incluindo as transferências –, observa-se que o impacto dos impostos sobre a redução da desigualdade é muito maior na Europa que na América Latina.<sup>10</sup> O único efeito das remessas na América Latina é baixo em comparação com os países europeus. O Gini baixou ligeiramente em 2 pontos em uma escala de 1 a 100 pontos, enquanto diminuiu, em média, muito mais acentuadamente na Europa – ver os dois primeiros painéis do gráfico 2. O efeito dos impostos diretos é extremamente baixo na América Latina, em média (menos de 1 ponto no Gini), enquanto é também muito maior, em média, na Europa – veja os dois últimos painéis. Portanto, estas diferenças são muito mais importantes, uma vez que as transferências, líquidas de impostos, são incluídas (na ordem de 20 a 25 pontos). Em média, o coeficiente de Gini na América Latina vai de 51,6 a 49,6, enquanto na Europa ele vai de 47,6 a 28,2.

A partir desses dados, pode-se facilmente entender por que muitos economistas, seguindo o trabalho de Celso Furtado, têm visto a tendência de estagnação econômica como sendo causada por esses níveis de desigualdade e de gastos sociais baixos (SALAMA, 2006, cap. 1) e, inversamente, por que a

---

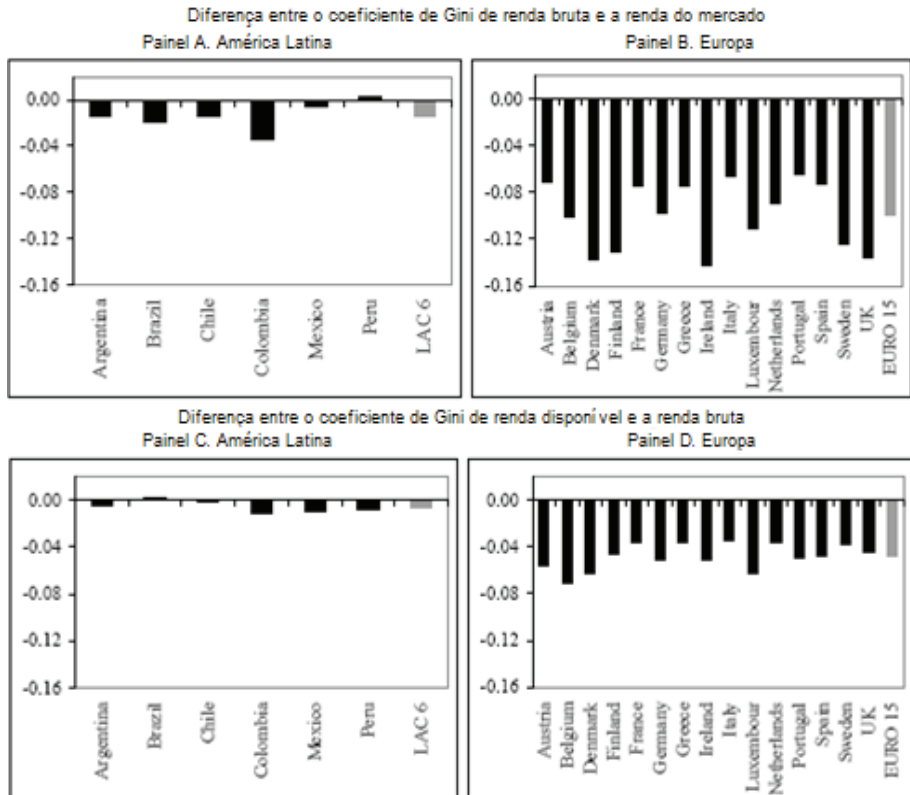
9. Em muitos países, parece haver uma ligação entre o salário mínimo e os valores pagos em pensões. Um aumento relativo do salário mínimo tende a aumentar as pensões totais. Em uma nota mais geral, as políticas sociais, como definidas na América Latina (as transferências de educação e sociais, bem como a proteção social, que consiste principalmente em pensões e cuidados de saúde) são ainda relativamente fracas, embora cada vez mais fortes em alguns países como o Brasil. De acordo com pesquisa realizada por Afonso e Dain (2009), existem apenas três países (Argentina, Chile e Costa Rica), em que os gastos sociais ultrapassaram os 13% do PIB entre 1985 e 1990. De tais países, houve nove em 2006-2007, incluindo o Brasil (24,4% do PIB), mas não o Chile. No México, os gastos sociais foram inferiores a 9% do PIB durante o primeiro período, mas, durante o segundo período, aumentaram para 11,2% do PIB.

10. A diferença provavelmente seria maior, ainda que esta pesquisa levasse em conta a tributação indireta – sendo esta maior na América Latina que na Europa (Cepal, 2009; Sabaini e Rossignoo, 2008). Na verdade, os impostos indiretos são geralmente mais regressivos do que os impostos diretos, porque todas as pessoas pagam os primeiros em taxa constante, ao contrário da tributação direta.

ligeira redução das desigualdades e o aumento dos gastos sociais podem ter impulsionado o crescimento nos anos de 2000 e revitalizado o mercado interno.

## GRÁFICO 2

### O papel dos impostos e das transferências na América Latina e na Europa



Fonte: Goni, Lopez e Serven (2008).

Nota: O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelo autor, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

#### 4 CONCLUSÃO

É difícil discutir os possíveis futuros dos países latino-americanos sem distinguir os diferentes caminhos que estes têm seguido durante os últimos dez a 15 anos. Brasil, Argentina e México têm algumas características em comum: desigualdade de renda alta, maior no Brasil do que na Argentina; ligeira redução destas desigualdades; modesta abertura ao comércio internacional com exceção do México; as exportações primárias, mais uma vez, compõem uma proporção importante do total das exportações na Argentina e no Brasil; dificuldade em exportar produtos industriais sofisticados, menos acentuada no Brasil que no México ou na Argentina; e, finalmente, tendência para a valorização da taxa real de câmbio, com exceção da Argentina nos anos 2000. Estes países também têm diferentes experiências. No Brasil e no México, a taxa média de crescimento do PIB tem sido modesta na década de 2000. Enquanto a taxa de crescimento do Brasil aumentou ligeiramente em 2004, a taxa da Argentina apareceu para decolar no estilo asiático. Em 2009, a queda do PIB foi muito forte na Argentina, mas ainda menos acentuada que no México e muito menos que no Brasil. Na década de 2000, a desigualdade caiu mais significativamente no Brasil que no México ou na Argentina, e enquanto os gastos sociais aumentaram em proporção ao PIB no Brasil e na Argentina, eles se estagnaram no México (AFONSO e DAIN, 2009).

Esses desenvolvimentos, assim como a aceleração do crescimento de 2003-2004 em diante, levantam questões sobre o início de um novo regime de crescimento no Brasil – e, mais timidamente, na Argentina –, iniciado antes mesmo da crise irrompida em 2008, levado por um *boom* na demanda interna. Este *boom* pode ter ficado escondido pelo crescimento simultâneo das exportações de produtos primários, causado pelo aumento dos seus preços.

Esses países estão em uma encruzilhada. A recuperação econômica e as políticas anticíclicas,<sup>11</sup> decididas após a erupção da crise internacional, poderiam servir como um trampolim para a definição de um novo regime de crescimento. Ao fazer isto, estes países, com base no que apareceu timidamente na década de 2000, “se beneficiariam” da crise internacional para reduzir ainda mais suas desigualdades de renda e promover a contribuição do seu mercado interno para a recuperação econômica – um pouco como o que aconteceu em 1933-1934 após a Grande Depressão dos anos 1930.

O retorno maciço de capital para os chamados mercados “emergentes” da América Latina, a retomada do crescimento do PIB, as dificuldades para sustentar a demanda na medida em que poderia aumentar os custos trabalhistas – todos

---

11. Estes se caracterizaram principalmente por políticas de apoio à demanda interna, tanto no nível fiscal (redução de alguns impostos), no nível monetário (taxas de juro artificialmente baixas para a compra ou a venda de determinados produtos), quanto em nível orçamental – devido ao aumento do salário mínimo, pensões e transferências sociais). As políticas anticíclicas foram caracterizadas relativamente pequenas pelas políticas de grandes obras públicas de infraestrutura, tal como ocorreu na China (Khatiwada, 2009; Jiménez, 2010).

estes fatores reforçam o peso político de quem gostaria de “fechar o parêntese da crise” e voltar ao padrão de crescimento excludente anterior do início dos anos 2000. Esta tentativa é ainda maior agora que o retorno do capital se traduz em uma nova tendência de valorização da moeda nacional, após sua queda acentuada em 2008-2009. Esta tendência é favorável aos investidores estrangeiros, mas ruim para os exportadores de produtos industriais, pois a diminuição da competitividade causada pelo aumento nos custos trabalhistas, expressada em dólares, nem sempre é compensada pela diminuição do valor de suas importações de bens intermediários e de capital.

Alguém poderia pensar que o México estará, provavelmente, mais tentado por esse caminho, visto que seu comércio externo é quase exclusivamente orientado para os Estados Unidos e o Canadá e a propriedade estrangeira no seu sistema bancário é muito poderosa. Por sua vez, a retomada da crise internacional deveria promover a continuação de uma política anticíclica que favoreça a demanda, estimule a procura de parceiros comerciais alternativos e permita uma maior depreciação do peso, compensando, assim, o aumento dos custos trabalhistas.

Uma política contínua de apoio à demanda interna é mais provável de acontecer no Brasil e na Argentina. Mas ela sofre de muitas desvantagens. Como foi visto, a redução das desigualdades é fraca e estas desigualdades permanecem em um nível extremamente elevado. O tamanho absoluto da população – que é maior que a da Argentina – e a existência do Mercosul permitem ao Brasil ter um mercado interno suficientemente grande, em termos de desenvolvimento do capital, para uma ampla gama de produtos. Isto por si só parece insuficiente, no entanto, para inspirar o crescimento orientado para o mercado sustentável, enquanto o peso das finanças e seus efeitos sobre a distribuição de renda não forem contidos. O aumento dos salários dos estratos sociais mais mal pagos, apesar de desejável, dada a dimensão da pobreza, não é suficiente. O obstáculo da tributação regressiva deve ser levantado, o que não pode ser feito sem o aprofundamento de graves conflitos de interesses que têm atuado já há alguns anos.

Nos anos 1930, o mercado foi criado por meio de uma “marcha forçada” de monetização, produzida pela industrialização e dando-lhe impulso. Hoje, o mercado interno só pode contribuir para o crescimento sustentável se um verdadeiro Estado de bem-estar for estabelecido. Apenas isto tornará possível para o mercado interno compensar a lentidão da demanda externa por produtos industriais. Não escolher este caminho é aceitar um retorno à especialização internacional de produtos primários, sob o pretexto de que a demanda internacional é forte. Isso pode significar a escolha do caminho mais fácil hoje, mas também a opção por uma economia frágil para o futuro. Trata-se de optar por um retorno aos anos que precederam os anos 1930 –uma estranha inversão da história.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; DAIN, S. **Dos décadas de la descentralización del gasto social en América Latina**: una evaluación preliminar. *In*: TALLER RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN EM AMÉRICA LATINA. Santiago del Chile. Cepal, 25-26 nov. 009. (Working Paper).
- BIRDSTALL, N.; HAMOUDI, A. **Commodity dependence, trade and growth**: when “openness” is not enough. Washington: Center for Global Development, 2002. (Working Paper, n. 7).
- BRADESCO. Em que medida o elevado déficit externo brasileiro em 2010 será capaz de conter a apreciação do real? **Destaque Depec**, n. 104, 24 dez. 2009.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe – 2009**. Santiago del Chile: Cepal, 2009.
- DEDECCA, C. S. **As desigualdades na sociedade brasileira**. 2010. Documento de Trabalho. Mimeografado.
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. **Growth is good for the poor**. World Bank, 2000. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.worldbank.org/research>>.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook**: crisis and recovery. Washington: IMF, 2009. cap. 4.
- GALINDO, A.; IZQUIERDO, A.; ROJAS-SUAREZ, L. **Financial integration and foreign banks in Latin America**: how they impact the transmission of external financial shocks? New York: IDB, Jan. 2010. (Working Paper, n. 116). Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35062209>>.
- GOLDSTEIN, M.; XIE, D. **The impact of the financial crisis on emerging Asia**. Peterson Institute for International Economics, 2009. (Working Paper, n. 9-11).
- GONI, E.; LOPEZ, J. H.; SERVEN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**. Washington, Jan. 2008. (Working Paper, n. 4.487).
- HOPENHAYN, M. **El enfoque de cohesión social y derechos en América Latina**. *In*: CURSO ILPES “NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL”. Cartagena de Indias: Cepal, agosto 2009.
- IBARRA, C. La paradoja del crecimiento lento de México. **Revista de la Cepal**, n. 95, 12 agosto 2008.

IEDI – INSTITUTO ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Crescimento e exportação. **Carta Iedi**, Brasília, n. 204, 20 abr. 2006. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_204\\_crescimento\\_e\\_exportacao.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_204_crescimento_e_exportacao.html)>.

JIMÉNEZ, J. P. **Crisis, recuperacion y espacios de política**: desafíos de la política fiscal. Santiago de Chile: Cepal, 2010 (Working Paper).

KHATTIWADA, S. **Stimulus packages to counter global economic crisis**. International Institute for Labor Studies, 2009. (Discussion Paper, n. 196).

KLIASS, P.; SALAMA, P. La globalisation au Brésil: responsable ou bouc émissaire? **Lusotopie**, v. 14, n. 2, p. 109-132, 2007.

LOPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. **The recent decline of Inequality in Latin America**: Argentina, Brazil, Mexico and Peru. ECINEQ, 2009. (Working Paper, n. 140).

MATHIAS, G.; SALAMA, P. **L'État surdéveloppé**. Paris: Maspéro; La Découverte, 1983.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Perspectives économiques de l'Amérique Latine 2009**. Paris: OECD Publishing, 2008.

\_\_\_\_\_. **Regional Economic Outlook, Western Hemisphere**, Part 2: Latin American and Caribbean Outlook, 2009.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Globalization and emerging economics**. Paris: OECD, 2009.

PALMA, G. The seven main stylised facts of the Mexican economy since trade liberalisation and nafta. **Industrial and Corporate Change**, v. 14, n. 6, 2005.

RODRIK, D. Growth policy, getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich? **Economic Policy**, Manchester, 1995.

SABAINI, J. C. G.; ROSSIGNOO, D. **Argentina** – Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008. Documento de trabalho.

SALAMA, P. **Le défi des inégalités** – Une comparaison économique: Amérique Latine/Asie. Paris: La Découverte, 2006.

\_\_\_\_\_. Pauvreté: le bout du tunnel? **Problèmes d'Amérique Latine**, n. 66/67, 2007.



\_\_\_\_\_. El desafío de las desigualdades – América Latina/Asia: una comparación económica. Mexico: Siglo XXI Ediciones, 2008.

\_\_\_\_\_. Argentine, Brésil, Mexique face à la crise. **Revue Tiers Monde**, n. 197, 2009.

\_\_\_\_\_. Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil, du Mexique. *In*: HUGON, P.; SALAMA, P. (Dir.). **Les Suds dans la crise**. Paris: Armand Colin, 2010.

TITELMAN, D.; PEREZ-CALDENTEY, E.; PINEDA, R. ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo tan grande? Crisis financiera, mecanismo de contagio y efectos en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 98, 2009.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ESTRADA, D. A. **Tributación directa en América Latina**: equidad y desafíos. Estudio del caso de México. Santiago de Chile: ONU, 2009. (Cepal – Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 91).

GOMEZ, S.; ROSSIGNOO, D. **Argentina** – Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. Universidad de Buenos Aires, 2008. Documento de Trabajo.

SALAMA, P. Brésil, bilan économique, succès et limites. **Problèmes d'Amérique Latine**, Paris, 2010.



# **BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA, ACORDOS SELETIVOS E ESTRATÉGIA DE *HUB-AND-SPOKES***

Ricardo Sennes\*\*

## **RESUMO**

Nos últimos 20 anos, a importância da América do Sul para os interesses estratégicos do Brasil ampliou-se de forma significativa. Mais recentemente o fluxo de comércio do Brasil com a região passou a ser acompanhado também por um ciclo de investimentos diretos. Este movimento tem ocorrido a despeito de um baixo apoio político doméstico para o engajamento do país em projetos de integração econômica ou em mecanismos de concertação política regional. Como resultado, o aumento da presença econômica do país na América do Sul nos últimos anos tem ocorrido independentemente do avanço dos projetos e acordos de cunho integracionista na região. Este artigo tem por objetivo apresentar e discutir a agenda regional do Brasil, destacando a estratégia brasileira frente aos acordos regionais, o ativismo diplomático sul-americano do Brasil e a projeção comercial e de investimentos recentes do país na região.

## **ABSTRACT**

In the last 20 years South America's relevance for the Brazilian strategic interests has grown dramatically. More recently, the Brazilian trade relations with South American countries have also stimulated a strong cycle of direct investments. This process has occurred in despite of a low level of domestic support to Brazilian participation in the regional integration projects and regional cooperation arrangements. As a result, greater economic regional presence of the Brazilian companies has taken place independently of the regional integration efforts. This article aims to present and discuss the regional agenda of Brazil, focusing on the countries strategies to deal with regional agreements, its South American diplomatic activism and its recently investment projection toward the continent.

## **1 INTRODUÇÃO**

Desde o início da década de 1980 a política e a presença sul-americana do Brasil vêm se transformando. As principais características desta mudança são, de um lado, o caráter crescentemente positivo da agenda regional brasileira, em forte contraste com a do período anterior na qual os países da região eram vistos como

---

\* Este texto se beneficia de pesquisas e discussões que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos com um grupo de acadêmicos, entre eles Ricardo Mendes, Carla Tomazini, Thais Narciso, Paula Pedroti, Juliana Cozar, Débora Miúra e Gabriel Kohlman.

\*\* Professor da Pontifícia Universidade Católica da São Paulo (PUC-SP) e Coordenador do grupo de Análise Internacional (GACINT) da Universidade de São Paulo (USP).

pouco importantes ou mesmo como ameaças aos interesses brasileiros. De outro, um enorme crescimento das relações políticas e econômicas do Brasil com países da região. Estas inicialmente comerciais e, mais recentemente, envolvendo também investimentos brasileiros diretos nestes países.

No final dos anos 1990 a agenda diplomática regional ganha definição e contornos mais claros. A retórica e a referência sul-americanas ganharam um novo impulso com o governo Lula, num quadro em que a nova administração se propôs a aumentar o perfil da atuação internacional do país, classificado então como pouco assertivo na defesa dos interesses nacionais e pouco ousado na definição de suas metas.<sup>1</sup> Nesse contexto a América do Sul se torna a referência prioritária – em substituição à tradicional noção de América Latina – e, com base nela, são formuladas várias iniciativas de cunho integracionista e de coordenação política. Como explicado a seguir, no texto, as primeiras com alguma efetividade, mas fortemente concentradas em alguns setores industriais, e as últimas com baixo grau de sucesso. Do ponto de vista econômico é nos anos 1990 que o fluxo de comércio dá um enorme salto, sendo que nos anos 2000 inicia-se o ciclo de investimentos brasileiros na região,<sup>2</sup> ambos apenas marginalmente relacionados às iniciativas de integração regional.

Alguns autores identificam etapas distintas dentro desse ciclo de maior ativismo regional brasileiro, mas em geral elas são baseadas nos movimentos no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e não do relacionamento mais amplo do Brasil com a América do Sul.<sup>3</sup> De qualquer modo, elas se iniciam pela fase de formação do arranjo mercosuliano – entre 1991 e 1996-1997. Nesta fase houve uma tentativa de combinar um processo de integração sub-regional com reforma econômica e liberalização comercial. Na fase seguinte passa a predominar uma dinâmica mais conflitiva dentro do bloco, derivada dos choques econômicos externos e das políticas de ajustes emergenciais domésticos. Neste momento, os acordos assinados e parcialmente implementados, da fase anterior, começaram a se corroer, em particular os compromissos de livre – comércio dentro do bloco e de implementação da tarifa externa comum (TEC). Esta fase está, em geral, associada aos anos 1997-1998 até 2002. Finalmente uma terceira fase (após o ano de 2002), na qual predomina a retomada do crescimento econômico dos países da região, mas na qual se aprofundam as divergências entre as estratégias econômicas dos países, assim como se ampliam as assimetrias – econômicas, institucionais e políticas públicas – entre o Brasil e os países da região. Embora a periodização não seja consensual na literatura, a descrição deste ciclo tende a coincidir entre os principais autores.

---

1. O presidente Lula citou oito vezes a América do Sul e o Mercosul no seu discurso de posse em 2003, sinalizando de forma inusitada a importância do tema em seu plano de governo.

2. Ver Ribeiro e Lima (2008).

3. Ver, por exemplo, os trabalhos de Pereira (2007) e Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008).

Essa evolução da agenda regional do país guarda relação com as avaliações e percepções de parte da elite brasileira. Segundo Souza (2009), entre as dez maiores ameaças internacionais ao Brasil percebidas pela elite política brasileira, seis se relacionam com questões globais (aquecimento global, protecionismo comercial dos países ricos, armas nucleares, terrorismo internacional e desigualdade econômica), enquanto as outras quatro são de caráter regional (tráfico de drogas, governos autoritários na América do Sul, internacionalização da Amazônia, contrabando de armas).<sup>4</sup> Desse modo, temas regionais, embora não se mostrem os mais importantes, estão bastante presentes. Ainda com base nessa pesquisa, figuram entre os principais objetivos da política externa brasileira defender a democracia na América do Sul, fortalecer a liderança regional do Brasil e fomentar a integração infraestrutural da região. Ou seja, estabeleceu-se nos últimos anos um razoável consenso, entre o grupo de pessoas que acompanham os temas internacionais no Brasil, sobre a importância estratégica da América do Sul para o país. Porém, não há evidências de que esta mesma percepção seja acompanhada pelo resto da sociedade brasileira, nem de que a visão estratégica dominante seja a da integração política e econômica.

Contudo, a tradução dessa percepção da importância estratégica da América do Sul – assim como da maior interação econômica com os vizinhos –, para um projeto político sul-americano, ainda é bastante precária. Esta precariedade se manifesta de várias maneiras, tanto no baixo apoio político para o engajamento do Brasil em um projeto regional de integração econômica e de convergência política, como na baixa capacidade do governo federal de implementar programas e internalizar decisões oriundas dos fóruns e acordos de cunho regional. Portanto, a estratégia regional do Brasil é pouco evidente, e certamente não corresponde ao que o discurso diplomático sugere. Na verdade a dimensão diplomática é apenas um dos vetores relevantes deste processo.

De modo geral, parece que convivem no Brasil, de forma simultânea, mas pouco articulada, a percepção da crescente importância da América do Sul para os interesses estratégicos do Brasil, um ciclo positivo de comércio e investimentos com os países vizinhos, e um baixo apoio político para um engajamento do país em projetos de integração econômica ou em mecanismos de concertação política regional. Uma hipótese possível para explicar este fenômeno é que prevalece no Brasil, ainda que de forma implícita, a preferência por um padrão de relação regional baseado na projeção das capacidades políticas e econômicas brasileiras e não por um padrão de integração regional. Trata-se mais de um modelo de relação regional baseado na ideia de *hub-and-spokes*, em geral utilizado para analisar a relação dos

---

4. A amostragem dessa pesquisa é de 400 pessoas consideradas influentes nas formulações e nas decisões relativas a temas internacionais do Brasil, envolvendo diplomatas, militares, acadêmicos, jornalistas, empresários e sindicalistas. A pesquisa foi feita em 2001 e replicada em 2008.

Estados Unidos com a região latino-americana, ou mesmo dos Estados Unidos com os países asiáticos, do que um modelo de integração regional europeu e as relações de França e Alemanha com seu entorno.<sup>5</sup> Se do ponto de vista da estratégia política regional prevalece o modelo *hub-and-spoke*, do ponto de vista econômico o crescimento do comércio e dos investimentos regionais seria fruto do fenômeno de internacionalização da economia brasileira e que tem nos países da região um espaço privilegiado para o adensamento dos negócios, mas não em decorrência da implantação de estratégia de integração econômica regional.

Segundo essa hipótese, a atuação do Brasil em relação à América do Sul estaria orientada por um importante ativismo diplomático – inclusive no âmbito presidencial –, mas condicionada pela preferência por baixa institucionalidade/baixo engajamento com instâncias e arranjos políticos regionais. E, como resultado, contribuindo para que estes arranjos tenham baixa efetividade ou mesmo para que não sejam internalizados. Exemplos de temas que são operados neste padrão seriam os tarifários e não tarifários<sup>6</sup> – que tendem a caracterizar a região mais como de preferência comercial do que área de livre-comércio ou mesmo de união aduaneira, dadas as enormes distorções tarifárias existentes<sup>7</sup> – e arranjos de cooperação técnica.

Por outro lado, acordos e projetos mais robustos na região envolvendo o Brasil tendem a ocorrer em bases bilaterais, ou seja, derivadas de decisões governamentais e/ou privadas brasileiras e com apoio de agências governamentais brasileiras e negociadas com atores públicos e/ou privados do país vizinho. Casos típicos neste campo são: o acordo e a usina de Itaipu; o acordo energético Brasil-Bolívia; o gasoduto Brasil-Bolívia, e mesmo os investimentos da Petrobras neste país; o sistema de pagamento em moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o da Argentina; assim como os projetos financiados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na área de infraestrutura nos países da região. Apenas um grupo pequeno de acordos e programas são de fato regionais e efetivos, com governança compartilhada e mecanismo de funcionamento que afeta de maneira substancial as operações econômicas. Entre eles figurariam, de forma não exaustiva, o Acordo de Fortaleza no campo da aviação civil e o Regime Automobilístico do Mercosul.

Alguns autores têm discutido essa temática e sugerido hipóteses sobre o lugar ocupado pela América do Sul na estratégia internacional do Brasil. Vigevani *et al.* (2008), focando sobremaneira a política externa do país, afirma que

5. Existe extensa literatura sobre esse tema, em particular sobre temas comerciais. Ver Blyde (2004), Coe e Helpman (1995), Coe, Helpman e Hoffmaister (1997), Schiff e Winters (2003), Das e Andriamananjara (2004) e Mindreau (2001). O próprio chanceler Celso Amorim mencionou de forma crítica essa postura dos Estados Unidos na região (Amorim, 2007).

6. Ver trabalho de Kume e Piani (2005).

7. A aprovação, no dia 03 de agosto de 2010, do Código Aduaneiro Comum do Mercosul, dando as bases para a eliminação da dupla tributação de produtos importados que circulam entre os países membros, se for de fato implementada poderá significar uma mudança do patamar de efetividade das regras tarifárias do Mercosul.

dois conceitos muito importantes na formulação da política externa, autonomia e universalismo, enraizados na sociedade e no Estado, confluem para a construção de uma visão de inserção regional que dificulta o aprofundamento do Mercosul.

De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. Este baixo esforço brasileiro no sentido de avançar o programa de integração regional, segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2009), está associado à diluição do impulso inicial pelo desenvolvimento comum, embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas de cada um dos membros. Lima (2006) sugere que a composição entre as correntes de pensamento – autonomistas e institucionalistas pragmáticos – foi o que embasou o avanço do processo de integração nos primeiros anos, ambos os grupos reticentes sobre o avanço de compromissos regionais. Grupos mais favoráveis ao aprofundamento institucional do Mercosul – os progressistas – passaram a ter mais peso somente durante o início do governo Lula (LIMA, 2006), mas com conquistas bastante limitadas.<sup>8</sup>

Para Lima (2007) existe uma fraca coalizão doméstica em relação à aliança estratégica com a Argentina, em relação ao Mercosul, e o engajamento do Brasil em relação à América do Sul. Segundo esta pesquisadora, após 20 anos este projeto não produziu políticas suficientes de integração. Mais pessimistas em relação ao engajamento do Brasil nos projetos de integração, Veiga e Rios (2008), após analisarem os setores com maior intensidade de trocas comerciais no Mercosul – automobilístico e químicos –, afirmam que o “mantra da ‘complementação entre cadeias produtivas’, adotado pelo governo brasileiro como estratégia para adensar as relações intra indústrias entre os dois países, não demonstrou nenhuma capacidade de ir além da retórica nem para esses, nem para outros setores da indústria”.<sup>9</sup>

Dessa forma, o aumento da presença econômica do país na América do Sul, nos últimos anos, parece ter ocorrido independentemente do avanço dos projetos e acordos de cunho integracionista na região. Em outras palavras, a regionalização – aumento das relações regionais não derivadas de políticas e acordos entre Estados – indica ter avançado mais rápida e profundamente que o processo de integração regional – este sim induzido, coordenado e negociado entre Estados.<sup>10</sup>

Com base nessas premissas o artigo está organizado em sete seções. A primeira discute a estratégia do Brasil frente ao contexto de acordos regionais existentes, a segunda apresenta o perfil da agenda regional do Brasil, a terceira caracteriza o ativismo diplomático sul-americano brasileiro, a quarta seção discute a projeção comercial

---

8. Para uma análise menos crítica em relação aos objetivos integracionistas brasileiros frente à América do Sul, ver Amorim (2009) e Erthal e Magalhães (2007).

9. Outros textos incluem discussões sobre esse tema, entre eles Kume e Piani (2005), Vaz (2002), Veiga e Rios (2008), Veiga e Rios (2006).

10. Sobre os conceitos de regionalização, cooperação regional e integração regional, ver discussão de Bouzas (1999).

e de investimentos recente do país na região, a quinta seção apresenta o programa IIRSA como exemplo de projeto bastante aderente a preferência políticas brasileiras e a sexta seção desenvolve argumento semelhante ao da quinta, mas aplicado ao tema de energia. Finalmente a sétima seção busca tecer algumas conclusões gerais.

## 2 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA E O CONTEXTO REGIONAL

A estratégia regional predominante no Brasil, baseada em participar de arranjos regionais rasos e operar efetivamente por meio da lógica do *hub-and-spoke*, parece bastante adequada diante da grande diversidade de políticas comerciais dos países sul-americanos e dos vários arranjos econômicos regionais existentes. Uma das características mais notáveis da região sul-americana é a sobreposição de inúmeros acordos regionais com escopos temáticos, densidades institucionais e abrangências regionais distintas. Acordos de caráter regional, tais como a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)<sup>11</sup> e a Iniciativa para Integração Infraestrutural da América do Sul (IIRSA), convivem com arranjos sub-regionais como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), assim como com vários acordos bilaterais tanto previstos no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) – como os Acordos de Complementação Econômica (ACEs)<sup>12</sup> – quanto fora deles, a exemplo de acordos em temas como energia, transporte e telecomunicações. Alguns países da região não fazem parte dos acordos mais efetivos, como é o caso da Guiana e do Suriname, que são apenas parte da IIRSA. Certos acordos dispõem de alguma institucionalidade – embora todos sejam intergovernamentais – concretizado em secretarias gerais de apoio ao conselho de ministros, como a Aladi e o Mercosul<sup>13</sup>, enquanto outros não dispõem de nenhuma institucionalidade, como é o caso da IIRSA, que é basicamente um fórum para coordenação de projetos de infraestrutura. Alguns dispõem de mecanismos de solução de controvérsia – como o Mercosul<sup>14</sup> –, enquanto outros dependem integralmente de arbitragens e mecanismos extra-acordos. Alguns países da região praticam padrões tarifários muito baixos – como é o caso do Chile que, embora membro associado do Mercosul, apresentou em 2009 uma média tarifária de 1,1% e o teto tarifário de 7% –<sup>15</sup> contra um perfil de tarifas externas do Mercosul cujo modal é de 14% e o teto de 35%.<sup>16</sup> Ao contrário do que ocorreu no processo europeu, no qual a convivência de vários arranjos regionais diferentes passou por

11. Criado em 1975 pelo Convênio do Panamá, tem 27 países membros e busca a coordenação das estratégias econômicas e a integração dos países da região.

12. As ACEs são acordos bilaterais, voluntários e sucessivos entre os membros da Aladi para aprofundar acordos de preferência comerciais.

13. Foi criada em 1991 como Secretaria Administrativa do Mercosul, passou em 2002 a ser uma Secretaria Técnica. O Protocolo de Ouro Preto de 1994 torna o Mercosul personalidade jurídica internacional.

14. Foi criado pelo Protocolo de Olivos, assinado em 2002, e entrou em vigor em 2004.

15. Boletim da Câmara de Comércio de Santiago, julho de 2009.

16. Boletim CNI. *Unidade de Negociações Internacionais*. 2009.



fases de acomodações e fusões,<sup>17</sup> na América do Sul os diferentes arranjos seguem coexistindo e, por vezes, até competindo entre si.

Problemas surgiram no âmbito da Aladi – principal acordo do quadro comercial regional – na medida em que este prevê que seus membros devam estender aos seus parceiros regionais tratamento tarifário semelhante ao que concederem para parceiros extrarregionais. Esta questão veio à tona com a entrada do México no North American Free Trade Agreement (Nafta), em 1994, zerando suas tarifas de importação para EUA e Canadá. Na época o Brasil protestou e chegou a pedir a saída do México da Aladi. Porém, na sequência deste evento, outros países da região iniciaram negociações de livre-comércio com os EUA, assim como com países europeus e asiáticos. Países como Chile e Peru lograram firmar acordos mais amplos e profundos – incluindo tarifas mais baixas e temas como comércio de serviços e propriedade intelectual – com países de fora da região do que com aqueles existentes nos países da região.<sup>18</sup>

Dessa forma, prevalece hoje na região uma sobreposição pouco articulada de acordos que, regra geral, retira do espaço sul-americano a característica de espaço econômico preferencial homogêneo para seus membros. Visto do Brasil, este processo corroe as margens de preferências comerciais de que o país dispunha até meados dos anos 1990 na região, mas, ao mesmo tempo, não exigiu do país um padrão de abertura comercial semelhante ao desses parceiros. Ou seja, preferiu perder margem de preferência no acesso a esses mercados a abrir mão de sua margem de manobra comercial e tarifária.

Curioso notar que, diante desse contexto, a estratégia oficial do Brasil tem sido, do lado econômico, liderar o esforço de expansão do Mercosul<sup>19</sup> no sentido da incorporação dos países andinos,<sup>20</sup> mas mantendo suas características originais como instituição intergovernamental, com razoável grau de flexibilidade em relação aos acordos firmados, com baixa coordenação macro e microeconômica e com padrões tarifários bastante próximos aos praticados pelo país.<sup>21</sup> O Brasil não tem logrado estabelecer negociações mais amplas e profundas no campo comercial com os países vizinhos do que os acordos que estes países têm com terceiros. Isto tem deixado o Brasil em uma posição fragilizada para liderar um projeto

---

17. Ver Menezes e Penna (2005).

18. O acordo Chile-EUA foi assinado em 2003 e entrou em vigor em 2004, e o do Peru-EUA foi assinado em 2006 e entrou em vigor em 2008. O Chile tem mais de 40 acordos de livre-comércio com países europeus e asiáticos.

19. Embora tido como acordo basicamente de caráter econômico, o Mercosul tem também dimensão política, como indica a aprovação do Mecanismo de Consulta e Concertação Política, da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul em 1996, do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático em 1998, e, em 2007, do Observatório da Democracia do Mercosul (ODM).

20. Em 1996 Bolívia e Chile tornaram-se associados do Mercosul, e em 2004, por meio de acordo quadro (Decisão CMC Nº 18/04) para entrada no Mercosul dos países andinos, tornaram-se também associados a Venezuela, a Colômbia e o Equador.

21. Argumento semelhante é desenvolvido por Vigevani *et al.* (2008).

de integração econômica regional. Embora problemática no campo do comércio de bens, esta posição é particularmente significativa no campo do comércio de serviços, no qual o Mercosul dispõe de acordos muito rasos internamente e apenas um acordo-quadro com um dos países associados, o Chile.

Uma das dificuldades para o avanço do Mercosul na região é que a estrutura tarifária do bloco é mais alta do que a dos demais países da região. Portanto, o ingresso destes países no bloco implicaria a elevação das tarifas por eles hoje praticadas. Mesmo no caso da Venezuela, cujo padrão tarifário na média é o mais próximo ao do Brasil, as negociações para sua entrada no Mercosul implicarão um aumento de tarifas em vários setores industriais.<sup>22</sup>

Não obstante, o Brasil não precisou de acordos comerciais para expandir de forma substancial suas exportações para esse país nos últimos anos. Como indica estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2007), as exportações brasileiras para a América do Sul cresceram a taxas superiores ao crescimento total das exportações de 1990 a 2006, sendo mais significativas referentes a Argentina, Venezuela e Colômbia, seguidas por Peru e Guiana. Desse grupo, apenas o caso argentino está claramente associado a um projeto de integração econômica com o Brasil. Por sua vez, as exportações dos países extrarregionais para os países sul-americanos têm crescido de forma ainda mais acelerada do que o crescimento das exportações brasileiras e podem, já a curto prazo, alterar de forma expressiva a presença econômica regional do Brasil, com destaque para a China.<sup>23</sup>

No que tange aos acordos na esfera política, também prevalece na América do Sul um ambiente com características semelhantes às do econômico e comercial: uma rede de acordos sobrepostos, com objetivos, abrangência geográfica e institucionalidades bastante distintas, e em geral pouco relevantes. Alguns acordos de caráter bilateral,<sup>24</sup> outros sub-regionais,<sup>25</sup> se somam a acordos continentais,<sup>26</sup> latino-americanos<sup>27</sup> e do hemisfério.<sup>28</sup> Amorim (2009, p. 21), se referindo especificamente aos acordos regionais, afirma que não se trata de uma estratégia de “círculos concêntricos”, mas que prefere a expressão *3 níveis de integração*. Estes arranjos regionais concorrem em vários temas com outros arranjos de caráter transregional, tais como a Iniciativa Brasil, Índia e África do Sul (IBSA), Cúpulas Ibero Americanas, Cúpula Árabe-Sul-americana, Comunidade de Países de Lín-

22. Ver Coelho *et al.* (2006).

23. Ver estudo da Cepal (2010). As exportações chinesas para a região cresceram mais de 26% ao ano (a.a.) nos últimos dez anos, enquanto suas importações cresceram mais de 22% a.a. no mesmo período.

24. Como o acordo nuclear Brasil-Argentina e a Agência Brasil-Argentina de Controle e Contabilidade de Material Nuclear.

25. Como os acordos políticos no âmbito do Mercosul já citados.

26. A União das Nações Sul-americanas (Unasul) é o principal exemplo.

27. Como a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos, resultante da fusão do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), criada em fevereiro de 2010.

28. Aqui a principal referência é a Organização dos Estados Americanos (OEA).

gua Portuguesa (CPLP), Cúpula dos BRIC's,<sup>29</sup> entre outros. Tal qual no campo econômico e comercial, o nível do engajamento e comprometimento do Brasil nestes arranjos é baixo, baseado em encontros de cúpulas e intensa agenda bilateral. Embora a própria pluralidade de iniciativas sugira certa dispersão de interesses, a atuação política brasileira tem combinado algumas estratégias não regionais – como no caso das cúpulas da IBSA e dos BRICs, ou bilaterais no âmbito da América Latina –,<sup>30</sup> com um esforço de articulação política sul-americana. Na última década, este esforço tem sido no sentido de transformar a Cúpula dos Chefes de Estados Sul-americanos – realizada por iniciativa do Brasil, em 2000, em Brasília – em uma entidade política permanente e intergovernamental, com baixa institucionalidade. Estas estratégias combinadas têm permitido ao país atuar ora de forma individual e com significativa margem de manobra para perseguir alguns objetivos políticos próprios, ora liderando ações coletivas regionais por meio da Unasul.

Dessa forma, tanto no campo econômico como político, o Brasil não tem condicionado nem limitado suas estratégias e interesses a um projeto regional. Sua atuação regional é seletiva e pouco institucionalizada, combinada com várias iniciativas de caráter bilateral e extrarregional. Assim, a crescente presença regional do Brasil observada nas últimas duas décadas – tanto na esfera política, como na econômica – não guarda uma relação causal direta com o projeto de integração regional. Os projetos de integração sul-americanos são apenas parte de uma estratégia internacional mais ampla do país, mobilizados na medida em que possam viabilizar ganhos sem comprometer a margem de manobra do país, nem restringir sua capacidade de ação individual.

Afirmar que o projeto regional do Brasil não compõe o eixo central da estratégia internacional do país não quer dizer que ele não disponha de uma agenda regional positiva. O Brasil construiu nos últimos anos uma agenda de interesses regionais – seletiva e pouco mediada por instituições –, mas importante, em particular para alguns segmentos econômicos. O próximo item apresenta e discute essa agenda positiva.

### 3 A AGENDA EFETIVA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL

A postura do Brasil frente à América do Sul, como visto anteriormente, é fruto de certo retraimento frente ao contexto heterogêneo e assimétrico da região, assim como da opção estratégica do país, na qual prevalece a orientação por baixo compromisso regional. Diante deste quadro, as ações e programas regionais nos quais o Brasil se envolve efetivamente, ou seja, que vão além de acordos gerais e

29. A primeira Cúpula entre Brasil, China, Índia e Rússia foi realizada em 2009 neste país. A segunda ocorreu em 2010 no Brasil, e a terceira, em 2011 na China.

30. Aqui a atuação do Brasil em Honduras e no Haiti são casos ilustrativos.

cartas de intenções, passam a ser possíveis apenas em algumas brechas políticas e institucionais. Estas brechas são definidas por espaços nos quais interesses específicos em temas de caráter regional não conflitam com a opção mais ampla de não comprometer política e economicamente o país com projetos integracionistas. Portanto, a estruturação de projetos e programas que tratam de temas regionais – principalmente econômicos – só se viabiliza quando estes podem ser implementados quando mobilizam acordos rasos, envolvendo medidas apenas no âmbito de algumas agências do poder Executivo mais afeitas ao tema regional, sem se exigirem ajustes em políticas públicas ou padrões regulatórios brasileiros, e, principalmente, sem se comprometer a capacidade decisória nacional. De forma geral, tais programas e projetos podem ser implementados sem o envolvimento e a aprovação do Congresso Nacional brasileiro.

Diante dessa forma de atuação, baseada em uma agenda seletiva e em brechas políticas e institucionais, não é de surpreender que no Brasil só sejam viáveis temas regionais que se mostrem, de forma geral, rasos do ponto de vista de suas condicionalidades, restritos em termos de escopo e predominantemente bilaterais. Os arranjos com caráter regional vigente, ou propostas ao longo desse período, com frequência foram desestruturados ou fortemente diminuídos em relação aos seus objetivos originais. Alguns exemplos disso são as enormes restrições para a utilização do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR)<sup>31</sup> nos contratos comerciais regionais,<sup>32</sup> a aprovação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem)<sup>33</sup> com aportes anuais mínimos, a resistência da Receita Federal frente à implementação de vários acordos aduaneiros e de procedimentos tributários. As medidas que lograram avançar de maneira efetiva precisaram contar com uma forte coalizão de interesses de atores econômicos, aliada à articulação de agências do poder Executivo com capacidade decisória sobre o tema (uma vez que o Itamaraty não detém autoridade para fazer valer os acordos regionais que promove). Em geral envolveram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e não sofreram vetos ou oposição significativa dos membros do poder Legislativo.

Em consequência, nos últimos 15 anos, a agenda regional brasileira foi se moldando tanto às complexidades e oscilações do contexto sul-americano, como aos espaços políticos domésticos restritos. A divisão de visões estratégicas sobre a América do Sul por parte da elite política do país, somada a um engajamento bastante

---

31. Trata-se de um sistema multilateral de créditos entre os países da Aladi, operados pelos respectivos bancos centrais e que prescinde da utilização de dólares e outras moedas conversíveis.

32. Ver discussão do documento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF) (BRASIL, 2005) sobre esse tema, em especial sobre o uso do CCR.

33. O Focem foi criado pela Decisão CMC 45/04 em 2006.

limitado das agências dos poderes Executivo e Legislativo, têm impactado diretamente a forma do engajamento do Brasil frente aos regimes e às negociações regionais formais. Desenhou-se, dessa forma, uma agenda com perfil bastante particular na qual se destacam algumas características principais: *i*) preferência por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula, incluindo o próprio Mercosul; *ii*) projetos com base na noção de “integração econômica rasa”, ou seja, que concentram seu foco em questões comerciais em detrimento de temas relacionados à integração produtiva, financeira e logística; *iii*) integração rasa também no sentido de compromissos de iniciativas e políticas microeconômicas voltadas a políticas industriais, de pesquisa e desenvolvimento, de crédito etc.; *iv*) predominância de programas de cooperação em temas como aduanas, segurança, narcotráfico, políticas sociais etc.; *v*) iniciativas pontuais na área de integração em infraestrutura e energia, nas quais prevalecem as dinâmicas bilaterais em detrimento das regionais; *vi*) preferência por fortalecer as agências de crédito domésticas – particularmente o BNDES – em detrimento da criação de agências de caráter regional; e *vii*) crescente apoio político direto do governo às iniciativas privadas de investimentos diretos *greenfield* ou às aquisições de ativos produtivos na região, em detrimento da montagem de arranjos regionais de proteção e promoção de investimentos.

No que se refere à preferência por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula, incluindo o próprio Mercosul, são notórias as inúmeras reuniões presidenciais – bilaterais, minilaterais e regionais – que ocorrem na América do Sul, em franco contraste com a inexistência de qualquer instância regional com algum grau de autoridade. Mesmos os arranjos mais institucionalizados da região – o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) –, contam apenas com secretarias executivas e de apoio. O Tribunal Permanente de Revisão – aprovado em 2002 – e o Parlamento do Mercosul – aprovado pela Decisão CMC Nº 23/05 e previsto para ser eleito diretamente pela população dos países membros – são tentativas de maior institucionalização desse projeto, mas com alcance muito limitado. No Brasil, país mais populoso, maior potência econômica e nação mais poderosa do ponto de vista político e militar, o tema de constituição de instâncias regionais supranacionais tende a não fazer parte do rol de interesses de nenhuma força política relevante.

Alinhada com essa preferência do país por arranjos com baixa ou nenhuma institucionalidade, também se manifesta uma preferência por modelo de “integração econômica rasa”, principalmente focada em acordos que mais refletem o padrão de preferências comerciais do que de integração econômica. Estes acordos têm focado as negociações relativas a barreiras tarifárias e regras de origem, muito mais do que a harmonização de barreiras regulatórias, técnicas, fitossanitárias etc. Como o próprio Mercosul ainda não é uma área de livre-comércio

consolidada, e simultaneamente é uma união aduaneira parcial, a pauta do bloco segue atolada de temas relativos a licenças automáticas, aumento temporário de tarifas etc. Avançar no sentido de aprofundar os acordos comerciais existentes, principalmente em relação a barreiras não tarifárias e questões regulatórias, tem se mostrado politicamente difícil. O principal empecilho é a resistência de várias agências nacionais em rever e ajustar seus padrões aos acordos negociados no âmbito do Mercosul, refletido na resistência em internalizar tais acordos.<sup>34</sup>

Uma das razões para essas disputas, levantadas especialmente pelos parceiros do Mercosul, é sobre a assimetria competitiva em favor das empresas brasileiras, sobretudo as derivadas do apoio que recebem do aparato de fomento à produção, ao crédito, à inovação e às exportações existente no país. As atuações da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), do BNDES, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Banco do Brasil, da Petrobras e Eletrobrás, entre outros, são vistas como elementos que distorcem a competição dentro do bloco e argumenta-se que deveriam existir mecanismos semelhantes no âmbito regional. Parte dessa discussão foi travada em torno da criação do Focem, cuja função é promover a convergência estrutural e a competitividade, sendo que o Brasil é responsável por aportar 70% do valor total deste fundo e é, portanto, parte essencial deste acordo. Os aportes definidos até o momento foram de R\$ 100 milhões anuais. Trata-se de uma verba irrisória para fomentar a integração regional quando comparada, por exemplo, com os R\$ 150 bilhões de desembolsos anuais do BNDES.<sup>35</sup> Esta desproporção entre políticas de fomento domésticas e projetos regionais é um dos argumentos mais eloquentes sobre o baixo engajamento regional do Brasil.

Ainda seguindo essa linha de argumento, a participação direta e indireta de agências e programas públicos – não apenas o BNDES, mas também, por exemplo, o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e Fundo de Garantia à Exportação (FGE),<sup>36</sup> ou ainda empresas estatais como a Petrobras, a Eletrobrás e os Correios – em investimentos, financiamento ou aquisições nos países da região também reforçam o caráter de projeção econômica brasileira, mais próximo do modelo *hub-and-spoke* do que do modelo integracionista.

Dessa maneira, é possível identificar uma agenda de interesses regional do Brasil, mas longe de ser uma agenda integracionista e ampla, ela é seletiva, focada na preservação da capacidade decisória doméstica e na manutenção dos instrumentos de fomento com caráter nacional e voltada a alavancar projetos e interesses brasileiros.

34. Estudo feito para a Eletrobrás em 2009 indica que o Brasil internalizou apenas dois dos 12 acordos regionais dos quais é signatário (Prospectiva Consultoria, 2009).

35. Valor de desembolso em 31 de junho de 2010 acumulado nos últimos 12 meses. Ver Boletim de Desempenho do BNDES de 31 de julho de 2010.

36. Ambos são enquadrados e acompanhados pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), criado pelo Decreto nº 4.993 em 2004.

Essa forma de atuação do Brasil se aprofundou ainda mais nos últimos anos diante de um contexto político e econômico muito favorável ao rápido aumento dos investimentos diretos de empresas brasileiras privadas e estatais nos países da região. Do ponto de vista político, mesmo sem novos acordos regionais significativos, os contatos e negociações políticas do governo brasileiro com os países da região seguem intensos, com o engajamento presidencial direto e envolvimento de parte do primeiro escalão do governo. Do ponto de vista econômico, o desempenho do país nos anos 2000, combinado com a valorização do real, ofereceu condições vantajosas para as empresas brasileiras redefinirem suas estratégias de negócios regionais e avancarem de forma rápida para projetos de investimentos e aquisições de ativos nos países vizinhos, embora o avanço dos arranjos integracionistas regionais não tenha caminhado no mesmo sentido.

#### 4 O ATIVISMO DIPLOMÁTICO REGIONAL: DA ALCSA À UNASUR

No âmbito diplomático, desde meados dos anos 1990, ensaiaram-se arranjos políticos baseados na ideia de convergência de interesses entre os países da América do Sul em substituição às referências até então usuais de América Latina. Durante o governo Itamar Franco, o então chanceler Celso Amorim sugeriu a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) – 1994 –, no momento entendida como uma reação à criação do Nafta<sup>37</sup> e, em particular, à entrada do México nesse arranjo, assim como ao processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).<sup>38</sup> Esta proposta delineava uma estratégia de desgravação tarifária – automática e linear – entre os países da América do Sul, ao longo de dez anos, visando atingir 80% do universo tarifário, respeitando a lista de bens sensíveis. Este anúncio, sem consequências práticas na época, foi entendido como um movimento do Brasil para evitar o seu isolamento na América do Sul, diante do avanço das negociações comerciais dos EUA com vários países da região, o que de fato acabou ocorrendo.<sup>39</sup>

Entretanto essa proposta também antecipou algumas das questões que já pairavam não apenas na diplomacia brasileira, mas também em algumas áreas do governo e da elite política nacional, qual seja, a ideia de que alguns interesses estratégicos brasileiros passavam a ser sul-americanos e estavam associados à busca de um espaço com certa autonomia em relação aos interesses dos EUA e aos arranjos multilaterais. De certa forma estava se processando uma aproximação da retórica e da estratégia diplomática às concepções de base geopolíticas até

37. Em português, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio.

38. Essa iniciativa já tinha sido anunciada, em setembro de 1993, pelo presidente Itamar Franco em reunião do Grupo do Rio em Santiago do Chile. No entanto, o documento oficial do governo brasileiro sobre o tema circulou apenas em fevereiro de 1994 na reunião da Aladi.

39. Ver interessante comentário à época em Intal/BID (1994).



então mais afeitas ao campo militar e de segurança, que utilizavam a referência sul-americana de forma mais consolidada.

A partir desse momento, tornou-se uma meta da diplomacia brasileira – mesmo sem engajamento semelhante das demais áreas do governo – a criação de um arranjo político de caráter sul-americano, que afinal foi alcançado em 2000, com a reunião de chefes de Estado sul-americanos. Este foi o primeiro encontro com tal caráter da história da região.<sup>40</sup> Desta cúpula resultou uma declaração final – o Comunicado de Brasília – a qual conclamava a integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina, embora seu foco tenha sido temas como o fortalecimento da democracia, a luta contra a pobreza e o narcotráfico. Neste encontro também foi apresentada e discutida a criação do programa Iniciativa para Integração Infraestrutural da América do Sul (IIRSA).<sup>41</sup> As Cúpulas Sul-Americanas passam a ocorrer a cada dois anos.

Essas duas iniciativas – a Cúpula da América do Sul e o IIRSA – indicam, de um lado, a clara intenção do Brasil em liderar arranjos com caráter sul-americano, não apenas buscando definir um espaço de concertação política regional sem os EUA, como também sem o México, um tradicional competidor político quando a referência é América Latina (SANAHUJA, 2010, p. 105).<sup>42</sup> De outro, o caráter de ambas as iniciativas também aponta para um modelo de interação regional baseado em cúpulas e espaços de coordenação, e não em arranjos de caráter integracionista. Estas suas características, já presentes na ação do Brasil nos anos anteriores, irão se tornar ainda mais evidentes nos anos seguintes, mesmo com algum esforço diplomático brasileiro em sentido contrário.

A IIRSA ilustra de forma acabada esse modelo. Vislumbrado como espaço de coordenação de iniciativas no campo da infraestrutura que possam ter impacto regional (pelo menos binacional), a IIRSA funciona com base em um amplo mapeamento de potencial de interconexões físicas da região, denominado “eixos de integração”. Com base nesse mapa, os governos negociam e ajustam entre si suas prioridades e buscam formas de viabilizá-las (TAVARES, 2009). Embora a ideia original dessa iniciativa incorporasse tanto a dimensão física como a regulatória, os avanços ocorridos nestes projetos, além de bastante limitados, estão centrados no campo das interligações físicas principalmente vinculadas ao transporte rodoviário. A dimensão regulatória, mais voltada para a integração dos mercados de oferta e demanda dos serviços de infraestrutura, não tem obtido avanços significativos. Na dimensão física deste programa, alguns projetos têm avançado, sempre que os países envolvidos logram mobilizar as agências financeiras tanto

40. Cúpula dos Chefes de Estados Sul Americanos ocorrida em Brasília em 2000.

41. Ver íntegra do Comunicado disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>.

42. Outro fato relevante nesse contexto foi a vinda do Suriname e da Guiana para o arranjo regional.



domésticas (com destaque aqui para o BNDES brasileiro) quanto multilaterais, incluindo a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Ou seja, trata-se de uma iniciativa de coordenação bastante descentralizada e com baixíssimo grau de institucionalidade, e que tem por base a constituição de um espaço para a coordenação de projetos de infraestrutura.<sup>43</sup>

Com a mudança do contexto político e econômico nos anos seguintes, tanto no Brasil como em vários países da região – crise aguda Argentina, tentativa de golpe de Estado na Venezuela, agitação política na Bolívia e eleição de Evo Morales, entre outras –, a ação diplomática regional do país passa a enfrentar um cenário menos favorável à sua estratégia de construir de forma lenta e gradual uma liderança política. Não obstante, nos anos seguintes a política diplomática brasileira irá tentar sustentar várias iniciativas ousadas, mesmo diante das resistências da Colômbia em participar de arranjos regionais que não reconheçam de forma explícita e prioritária o combate ao grupo guerrilheiro Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), da competição do projeto bolivariano lançado pelo presidente Hugo Chávez, das várias crises políticas internas pela qual passaram Equador e Bolívia, além das constantes disputas comerciais e diplomáticas com a Argentina.

A dinâmica das cúpulas sul-americanas nos anos seguintes ilustrou esse processo. Ainda sob o impacto da crise argentina (em 2001 e 2002), assim como dos eventos na Venezuela que se seguiram à tentativa de golpe em 2002, a II Cúpula Sul-americana realizada em Guayaquil, em 2002, se limitou a reafirmar as orientações da I Cúpula. Com a inauguração do governo do presidente Lula em 2003, o Brasil buscou retomar a ofensiva diplomática sul-americana e concentrou seus esforços para aprovar, na III Cúpula em 2004, realizada em Cusco, a criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Seus principais objetivos foram definidos na ocasião: a integração física e a integração institucional, ambos em um prazo de 15 anos.

Na cúpula seguinte, em 2006 em Cochabamba, o clima de desconfiança com relação à viabilidade do projeto de integração regional foi notável. Em pelo menos três pronunciamentos presidenciais – Alan García do Peru, Hugo Chávez da Venezuela e Tabaré Vázquez do Uruguai – o tema veio à tona. Diante do clima de pessimismo sobre as iniciativas sul-americanas, tidas mais como eventos políticos do que como espaço para decisões concretas, coube ao Brasil, e ao presidente Lula, argumentar que existe um projeto regional comum e que ele está em andamento.<sup>44</sup> Também nessa cúpula, e voltada a arrefecer os tons das críticas, definiu-se a criação de uma comissão de altos funcionários e de grupos

43. Para um balanço das características e desempenho dos dez anos de atividade da IIRSA, ver Araújo Jr.(2009).

44. Ver matéria veiculada pela BBC-Brasil, em 10 de dezembro de 2006, citando trechos desses discursos.

de trabalho nas áreas prioritárias de infraestrutura, energia e políticas sociais, cujo objetivo é assegurar a implementação das decisões tomadas na cúpula. Ao final, duas novas cúpulas sul-americanas foram definidas, uma em 2007, com foco em integração energética, e outra em 2008, em Cartagena, Colômbia, posteriormente transferida para Brasília.

Na Cúpula de 2007, realizada na Venezuela – Ilha Margarita –, o Brasil seguiu a estratégia de liderar a constituição de um fórum político sul-americano, mesmo diante de um ambiente de baixo dinamismo nos projetos de integração. Com este intuito, a diplomacia brasileira encabeçou a proposta de criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasur). Embora ainda fosse fruto de uma costura política frágil, tanto dentro das instituições políticas brasileiras, como entre os países da região, a Unasur foi criada com 21 objetivos bastante audaciosos, desde a erradicação do analfabetismo até a integração financeira.<sup>45</sup> Na mesma linha e também proposta pelo Brasil, em dezembro de 2008, definiu-se a criação de um conselho de defesa assim como de alguns novos grupos de trabalho, sob forte ceticismo dentro e fora do Brasil sobre a viabilidade política deste fórum e sua real relevância, além da resistência explícita da Colômbia à proposta.<sup>46</sup>

Dessa forma, mesmo não contando com apoio amplo e entusiasmado dos demais países da região, o Brasil tem mantido um razoável ativismo diplomático e logrado a aprovação das propostas de criação de uma referência política sul-americana.<sup>47</sup> Vale notar que, embora recém-criado, o polêmico Conselho de Defesa acabou sendo útil na mediação da crise política boliviana em 2009, pois foi mediante o abrigo deste arranjo que os países da região, inclusive o Brasil, influenciaram em favor de uma solução negociada e pacífica para esta crise.<sup>48</sup> A Unasur tem desempenhado papel em outras crises políticas e de segurança na região, como foram os casos da crise entre Colômbia e Equador em 2008, quando aquele atacou supostas bases de operações da FARC, ou ainda, quando a Colômbia denunciou na Organização dos Estados Americanos (OEA) que o governo venezuelano mantinha relações e apoio às FARC. Esta dinâmica indica como o objetivo do Brasil de estender sua influência e capacidade de ação na América do Sul tem avançado nos últimos anos, e como a Unasur, mesmo que de maneira ainda embrionária, tem cumprido um papel incipiente nesse sentido.

45. A Unasur é formada pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Conselho de Delegados e uma Secretaria Geral. Aprovado em 2007, o tratado é de fato assinado em 2008. Integra do Tratado Constitutivo disponível em: <<http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>>.

46. Esse debate foi amplamente reportado. Ver, por exemplo, Jornal Folha de São Paulo. *Falta de consenso impede a criação do Conselho de Defesa* (24/05/2008) e Jornal Valor Econômico. *Organização regional já nasce marcada por atritos* (23/05/2008).

47. Para uma análise sobre o processo sul-americano com uma perspectiva próxima à do governo brasileiro, ver, por exemplo, Biato (2010).

48. Ver artigo Lula toma as rédeas na crise boliviana, diz El País. In: BBC-Brasil. 16/09/2008.

Paralelamente a esse esforço brasileiro, o presidente Hugo Chávez tem mantido uma iniciativa que, de certa forma, confronta as bases e objetivos da Unasur, que foi denominada pelo líder venezuelano de “iniciativa conservadora”, pois se apoia em instituições conservadoras já existentes como o Mercosul e a CAN. Trata-se da Aliança Bolivariana dos Povos das Américas (Alba), anunciada em 2001 na Cúpula da Associação dos Países Caribenhos, mas logrando uma primeira reunião apenas em 2004, então com apenas a participação da Venezuela e de Cuba. Nos anos seguintes aderiram à Alba a Bolívia (2006); a Nicarágua (2007); República Dominicana e Honduras (2008); e o Equador (2009). Sua ampla agenda de desenvolvimento e integração social, econômico, tecnológico, energético, entre outros temas, se manifesta de fato do ponto de vista material nos acordos envolvendo o comércio de petróleo entre a Venezuela e esses países (ALTMANN, 2007).

Essa iniciativa não chega a representar uma alternativa política de fato ao projeto e à agenda regional do Brasil. A pequena tradição da Venezuela como ator político regional, a fragilidade do governo de Hugo Chávez, além da baixa complementariedade econômica entre os países deste agrupamento, pesam contrariamente à sua consolidação como bloco efetivo. Contudo, do ponto de vista da política diplomática regional brasileira, tal iniciativa representa um ruído na medida em que é capaz de mobilizar interesses e eventos políticos regionais não apenas prescindindo da presença do Brasil, como utilizando bases de relacionamento econômico e comercial bastante distintas das propostas brasileiras para a região.<sup>49</sup>

Dificuldades de outra natureza surgiram no processo de criação do Banco do Sul. A proposta inicial dos presidentes Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales e Rafael Correa era criar um banco que combinasse as funções de desenvolvimento, de gestor das reservas externas e de banco central regional, capaz de apoiar os bancos centrais em caso de crises cambiais e de, mais adiante, tornar-se o emissor da moeda regional. Para entrar no processo, o Brasil exigiu que as negociações voltassem ao ponto de partida e conseguiu dos sócios que o desenho do banco seguisse o modelo de um banco de desenvolvimento, como se fosse um “BNDES regional”. Pelo modelo ao final aprovado pelos presidentes, o Banco do Sul surgiria com capital reduzido, da ordem de US\$ 7 bilhões, sendo a contribuição brasileira de US\$ 2 bilhões, valor semelhante às parcelas de Argentina e Venezuela. Ademais, o Brasil não se comprometeu com um cronograma de aporte, sinalizando que este pode não ocorrer em curto ou médio prazo. Neste mesmo período o Brasil realizou um aporte de US\$ 10 bilhões ao FMI, o que ajudou a demonstrar o evidente baixo interesse do Brasil pelo novo banco.

---

49. A postura diametralmente oposta do Brasil e da Venezuela frente à crise econômica e ao calote da dívida externa Argentina, na qual o Brasil se afastou politicamente enquanto a Venezuela ofereceu ajuda, comprando mais de US\$ 3 bilhões em títulos da dívida externa desse país no momento em que este estava excluído do mercado financeiro internacional, não passou despercebida nem pela mídia, nem pelos países da região. Ver, por exemplo, repercussão no Jornal Folha de São Paulo: *Venezuela pode comprar títulos da dívida do Equador*. 22/02/2007.

Diante desse processo, é interessante notar as negociações ocorridas em relação à reforma da CAF, a qual foi vista pelo Brasil como forma mais interessante de conduzir as discussões sobre a estruturação de uma agência financeira regional. Originalmente controlada pelos membros da CAF, o Brasil apoiou a ideia de transformá-la na principal instituição de fomento da região, esvaziando as discussões relativas ao Banco do Sul. Esta instituição é amplamente reconhecida pelo profissionalismo e eficiência na estruturação de projetos financeiros na região, com relativa isenção no jogo político interno dos países, e avaliado pelo mercado como de baixíssimo risco (denominada também como *triple A*). A participação do Brasil nas ações da CAF, que era de US\$ 185 milhões (R\$ 325,4 milhões), deverá alcançar US\$ 467 milhões (R\$ 821,4 milhões) até 2010.<sup>50</sup>

No campo financeiro a estratégia de reprovação dos rumos das negociações em torno do Banco do Sul, e a assertiva em relação à reforma da CAF, foram também acompanhadas da tentativa por parte de alguns grupos governamentais de revigoramento de instituições tradicionais de fomento da integração regional. São exemplos deste esforço – ainda que de forma modesta – a tentativa de ampliar a utilização do CCR no âmbito da Aladi diante da resistência do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional, além da criação do Focem, em 2006, e a reestruturação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).<sup>51</sup>

Essas iniciativas, contudo, não revertem a postura de cautela em relação a iniciativas na região, deixando a cargo do BNDES o apoio direto às empresas e o desenvolvimento dos instrumentos de apoio ao comércio.

Em suma, não obstante o interesse de uma parcela do governo – em particular da diplomacia – e da elite política e econômica do país, a capacidade do Brasil para efetivar seus projetos regionais tem sido reduzida. O grande ativismo diplomático do país nos últimos anos tem logrado produzir um ambiente integracionista dinâmico. Encontrando resistência tanto dentro da burocracia pública brasileira, como em um ambiente regional de crescente instabilidade e descoordenação política, o país tem atuado no sentido de limitar o avanço dos projetos integracionistas.

## 5 COMÉRCIO E INVESTIMENTOS REGIONAIS

O âmbito comercial é uma vertente interessante para se avaliar os avanços e limites da referência sul-americana nas estratégias do Brasil. Também neste aspecto esta estratégia tem mostrado um razoável ativismo brasileiro, mas, ao mesmo

---

50. Ver ata da Assembleia extraordinária da CAF de 08/12/2009, na qual fica definido que o Brasil se tornará um “membro especial” (Oliveira, 2009).

51. Os dois fundos contam com recursos bastante limitados. A capitalização do Focem é de US\$ 100 milhões, enquanto o do Fonplata é de US\$ 160 milhões. Para uma base de comparação, o BNDES movimentou mais de US\$ 80 bilhões em empréstimos por ano.

tempo, tem acumulado problemas do ponto de vista da assimetria de políticas tanto comerciais como industriais e de crédito.<sup>52</sup> Desde os anos 1980, o Brasil passou a incrementar de forma sensível suas exportações para a América do Sul e Latina. Hoje elas representam cerca de US\$ 28 bilhões. Após um auge do comércio regional em 1999, a crise argentina dos anos 2000-2002 deslocou parte deste fluxo, que foi recuperado a taxas elevadas nos anos seguintes (tabela 1).

TABELA 1  
Exportações brasileiras por região  
(Em %)

	2001	2004	2007	2008	2009
América do Sul <sup>1</sup>	6,4	6,6	9,1	8,4	8,2
Mercosul	2,4	8,6	10,5	11,0	10,3
União Europeia	7,2	25,6	23,9	23,4	22,2
China	2,6	5,9	6,4	8,3	13,2
México	3,2	3,9	2,9	2,2	1,7
Estados Unidos	4,2	21,7	16,6	13,9	10,2
Índia	0,4	0,7	0,6	0,6	2,2
Japão	3,9	3,0	2,8	3,1	2,8
Rússia	1,3	1,9	2,4	2,4	1,9
África do Sul	0,6	1,0	1,1	0,9	0,8
Outros	17,6	21,1	23,6	26,0	26,4
<b>Total em R\$ milhões</b>	<b>56.703</b>	<b>84.941</b>	<b>149.228</b>	<b>197.942</b>	<b>152.995</b>

Fonte: Ribeiro e Lima (2008).

Nota: <sup>1</sup> Exclusive Mercosul.

Do ponto de vista das relações econômicas regionais, pode-se afirmar que a América do Sul cumpre um papel estratégico ao Brasil por pelo menos três razões. Em primeiro lugar, a região é responsável por quase 20% das exportações brasileiras nos últimos anos. Em segundo lugar, o Brasil tem produzido superávits importantes com os países da região.<sup>53</sup> Segundo Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 23), ao invés de o Brasil ser um comprador de última instância dos países menores da região, as relações se inverteram, e estes têm sido os compradores de última instância do Brasil. Embora politicamente pouco sustentável, esta situação reflete a razoável margem de preferência comercial e/ou de competitividade que o país ainda possui nos países vizinhos. Em terceiro lugar, chama a atenção o perfil das exportações brasileiras para a região, fortemente concentrado em produtos

52. Ver discussão sobre assimetrias e política de integração no Mercosul em Souza, Oliveira e Gonçalves (2010).

53. O Brasil acumula um saldo comercial positivo com a Argentina, Paraguai e Uruguai, entre 2004 e 2008, de aproximadamente US\$ 22 bilhões.

industrializados – cerca de 95%. Ou seja, a região é particularmente importante como mercado importador para o setor industrial de tecnologia média.

Outra característica marcante do comércio do Brasil com a América do Sul é o seu caráter setorial. As exportações do setor agropecuário são muito reduzidas no mercado regional, enquanto os setores de média e alta tecnologia são bastante expressivos. Em alguns casos, mais de dois terços das exportações brasileiras de setores de alto valor agregado se destinam a esses mercados – como no caso de equipamentos eletrônicos, com destaque para os setores automobilístico, químico, máquinas e equipamentos eletroeletrônicos (tabela 2).

TABELA 2

**Totais das exportações brasileiras e para a América do Sul – por setor (2008)**

Setor de atividades/Produto	Total brasileiro		Destino América do Sul		América do Sul Total (%)
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	
Indústria automotiva	15.572	12,2	6.250	26,1	40,1
Químicos e petroquímicos	11.768	9,2	3.347	14,0	28,4
Siderurgia e metalurgia	14.949	11,7	2.433	10,2	16,3
Equipamentos eletrônicos	3.797	3,0	2.259	9,4	59,5
Máquinas e equipamentos	5.492	4,3	1.743	7,3	31,7
Óleos brutos de petróleo	5.529	4,3	1.076	4,5	19,5
Material elétrico	3.244	2,5	1.020	4,3	31,5
Têxtil	1.869	1,5	710	3,0	38,0
Celulose, papel e gráfica	3.764	2,9	693	2,9	18,4
Minério de ferro	8.123	6,4	341	1,4	4,2
Calçados	1.965	1,5	283	1,2	14,4
Subtotal	76.072	59,5	20.157	84,3	26,5
Demais produtos	51.817	40,5	3.754	15,7	7,2
Total brasileiro	127.889	100,0	23.911	100,0	18,7

Fonte: Ribeiro e Lima (2008).

Tanto Benavente (2001) como Ocampo (2001) sustentam que o crescimento do comércio intrarregional de manufaturas na América Latina esteve ao longo dos anos 1990 relacionado, de um lado, às vantagens relativas de acesso aos mercados derivadas de alguns acordos de integração e, de outro, à falta de competitividade em terceiros mercados destes produtos. Em linha com este argumento, estes autores indicam uma tendência dicotômica do comércio internacional dos países da região, na qual os países tendem a direcionar para a região produtos manufaturados e para o mercado extrarregional produtos básicos e de baixo valor agregado.

Esse desempenho, que esteve associado a certa margem de preferência comercial via acordos da Aladi e também do Mercosul, se altera nos anos 2000. Estas margens foram progressivamente corroídas ao longo dos anos 1990, tanto

em função do processo de abertura unilateral de parte importante dos países da região, como por conta de vários acordos de livre-comércio firmados com países de fora da região. O Chile – com mais de 35 acordos de livre-comércio em vigor, inclusive com a China – e o México, são os casos mais marcantes desta dinâmica. Mais recentemente o Peru e a Colômbia adotaram estratégias semelhantes, ambos têm acordos firmados com os EUA e outros países.

O Brasil, e em menor grau a Argentina, é o país que mais fortemente ainda reflete esse padrão comercial. Não obstante, como indica a tabela 2, a regionalização das exportações de manufaturas com conteúdo tecnológico médio passou a ser muito concentrada em alguns setores.<sup>54</sup>

O caso do setor de serviços é bastante distinto do setor industrial, porém igualmente interessante e estratégico para o adensamento da inserção regional do Brasil. Nos últimos 20 anos o setor de serviços consolidou-se como o mais dinâmico do comércio internacional, e possivelmente será neste campo que se concentrarão as principais questões comerciais nas próximas décadas.<sup>55</sup>

O Protocolo de Montevidéu – focado em serviços e negociado no âmbito do Mercosul – foi assinado em 1994 e apenas dez anos depois, em 2005, entrou de fato em vigor, sendo que, das cinco listas negociadas, apenas a primeira começou a ser implementada.

O Brasil possui vários exemplos de excelência em áreas de serviços e de tecnologia. Serviços de engenharia e construção são os únicos setores na balança de pagamentos do país que são superavitários. O segmento de serviços de tecnologia da informação (TI) e *business process outsourcing* (BPO), área de destaque da inserção internacional da Índia, é outro exemplo de setor onde o Brasil já demonstra grande capacidade competitiva e começa a incrementar suas exportações e sua internacionalização. Algumas áreas de *software*, tais como comando de voz e aplicativos para celulares, são casos também de destaque. Boa parte dos celulares exportados pelo país – o *boom* recente de exportação de Manaus que atingiu quase US\$ 2 bilhões – carregam uma tecnologia embarcada de serviços, embora sejam contabilizados como bens.

A América do Sul é considerada estratégica para os setores de infraestrutura. A proximidade geográfica tende a facilitar as operações em termos de logística e envio de máquinas, equipamentos e materiais. O conhecimento, por parte das empresas brasileiras, das particularidades do mercado e da realidade política nesses países, facilita as operações na região em comparação com outras partes do mundo. Ademais,

---

54. O caso do setor farmacêutico ilustra bem esse argumento. Cerca de 80% das exportações brasileiras do setor se destinam à América Latina. Embora tenha ocorrido uma redução das margens de preferências tarifárias regionais ao longo dos anos 1990 e 2000, o Brasil logrou manter presença razoável nesses mercados, principalmente naqueles onde as preferências foram anteriores às aberturas unilaterais desses países ou naqueles onde a margem de preferência se manteve, com destaque para os países do Mercosul. Ver Barbosa, Mendes e Sennes (2006).

55. Ver Sennes, Valls e Mulner (2010).

as construtoras brasileiras sentem-se mais habilitadas a lidar com o risco político da região, o mesmo não ocorrendo com construtoras europeias e norte-americanas.

Fato que evidencia a importância da América do Sul para as construtoras brasileiras é a contribuição das atividades sul-americanas para seu faturamento global. As atividades internacionais correspondem a, pelo menos, 30% do faturamento total, sendo que em alguns casos atingem 75% do faturamento total da empresa, com forte tendência de expansão. E a quase totalidade destas cifras advém de atividades na região.<sup>56</sup>

Outro dado relevante sobre a presença regional do Brasil são os investimentos brasileiros diretos. A presença produtiva de empresas brasileiras no exterior – medida pelo estoque de investimento direto brasileiro (IDB) – começou a ser contabilizada pelo Banco Central brasileiro apenas em 2001. Neste ano, o Brasil possuía estoque de IDB de pouco menos de US\$ 50 bilhões, enquanto em 2006 este volume foi de US\$ 114 bilhões, com alta de 129,7%. Neste processo, os países da região ocupam um papel de destaque. A tabela 3 oferece parâmetros sobre a intensidade deste movimento.

TABELA 3

**Investimento externo direto: projetos de investimentos brasileiros em países da América do Sul (2007 a 2009)**

Trimestre	Número de projetos - realizados		
	2007	2008	2009
1ª	5	6	4
2ª	8	9	2
3ª	10	3	3
4ª	10	10	3
n.d.	2	1	-
<b>Total global</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>12</b>

Fonte: IndexInvest Brasil, produzido pelo Cindes. Disponível em <[http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=16](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=16)>.

Na lista das maiores multinacionais brasileiras, a presença de ativos nos países da América do Sul é uma constante e, na maior parte dos casos, dominante. Mesmo em empresas de perfil claramente global, como é o caso da Vale, a presença regional é relevante. Em 2007, este grupo detinha US\$ 56 bilhões investidos fora do país e estava presente em quatro países da região.

A compra das operações sul-americanas do BankBoston, na Argentina, Chile e Uruguai pelo Banco Itaú – que já dispunha de associado na Argentina na figura do Banco Buenos Aires – reforça a presença do país em áreas até então pouco exploradas. Os bancos públicos como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica

56. Ver Prospectiva Consultoria (2008).



Federal sinalizam interesse em seguir também neste rumo, sendo que o BNDES inaugurou em 2008 agências em Montevideú.

**TABELA 4**  
**Principais empresas multinacionais brasileiras em operação na América do Sul**

Empresa	Setor	Países	
Gerdau (14 países)	Siderurgia	América Latina	Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai, Peru, Venezuela, República Dominicana, Guatemala, México
		América de Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	Espanha
		Ásia	Índia
Vale (26 países)	Mineração	América Latina	Argentina, Chile, Peru, Colômbia
		América do Norte	Estados Unidos, Canadá
		África	África do Sul, Angola, Moçambique, Guiné
		Europa	França, País de Gales, Suíça, Alemanha, Inglaterra, Noruega
		Ásia	Índia, Omã, Mongólia, China, Cingapura, Indonésia, Coreia do Sul, Japão
Oceania	Austrália, Nova Caledônia		
Petrobras (26 países)	Energia	América Latina	Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, México
		América do Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Líbia, Moçambique, Nigéria, Senegal, Tanzânia
		Ásia	China, Cingapura, Índia, Irã, Japão, Paquistão
Europa	Portugal, Reino Unido, Turquia		
Empresa	Setor	Países	
Votorantim (14 países)	Diversos	América Latina	Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Bahamas
		América do Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	Inglaterra, Bélgica, Alemanha, Suíça
		Ásia	China, Cingapura
Oceania	Austrália		
Camargo Corrêa (13 países)	Diversos	América Latina	Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Chile, Uruguai, México
		América do Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Marrocos
		Europa	Espanha
JBS (14 países)	Frigoríficos	América Latina	Argentina, Chile, México
		América do Norte	Estados Unidos
		Europa	Inglaterra, Itália, Suíça
		África	Egito
		Ásia	China, Hong Kong, Coreia do Sul, Taiwan, Japão
Oceania	Austrália		

Fonte: IndexInvest Brasil, produzido pelo Cindes. Disponível em <[http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=16](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=16)>.

A expansão internacional de empresas de países em desenvolvimento enfrenta a desvantagem de elas serem menos competitivas que suas rivais de países desenvolvidos. Com isso, a atuação conjunta do Estado e da empresa, via políticas públicas de apoio e política externa proativa, tendem a se tornar fatores ainda mais fundamentais na medida em que tendem a amenizar tais desvantagens.

Esse é um aspecto no qual o Brasil não possui tradição, mesmo porque o processo de internacionalização de suas empresas – como fenômeno amplo e consolidado – é recente. Não obstante, o país dispõe de capacidade política e institucional em várias áreas que podem ser mobilizadas visando uma atuação internacional proativa às multinacionais brasileiras. Nesse sentido, o espaço econômico sul-americano ganha importância destacada.

## 6 PROJETO IIRSA

A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fruto da primeira reunião de presidentes da América do Sul em 2000, possui o desígnio de unir fisicamente o continente, com projetos de infraestrutura nas áreas de transportes, energia e comunicações. Para tanto, tem seus objetivos específicos relacionados à dinamização do comércio bilateral, ao estímulo ao desenvolvimento das regiões fronteiriças, ao apoio à consolidação de cadeias produtivas a fim de fomentar competitividade nos grandes mercados mundiais e reduzir o “custo Sul-América” por meio da criação de uma plataforma logística articulada.

Participam desta iniciativa 12 governos sul-americanos com o apoio técnico de três organizações internacionais multilaterais incumbidas de mobilizar financiamentos para tal empreitada: o BID, a CAF e o Fonplata.

Nos últimos anos, no âmbito desse programa uma carteira de mais de 335 projetos foi definida, estes distribuídos em 40 grupos, com um montante total estimado em US\$ 37 bilhões. Seu rol de atuação é pautado por dez eixos de integração e desenvolvimento definidos conforme os fluxos atuais e potenciais de concentração econômica. Outro foco são os processos de matização de gargalos reguladores, operacionais e institucionais que impedem a efetiva integração física.<sup>57</sup>

No que se refere ao caso brasileiro, medidas para implementar a integração de infraestrutura física vinham sendo realizadas desde o primeiro Plano Plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso, e foram mantidas no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Assumindo a posição de líder regional para a efetivação da IIRSA, o Brasil tem agora a tarefa de compatibilizar os seus interesses em uma futura integração física ao desenvolvimento econômico na região. O interesse na

---

57. Ver Documento Carteira de Projetos IIRSA em: <[http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp\\_resumen\\_cartera\\_por\\_sector/bdp\\_resumen\\_cartera\\_por\\_sector.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp_resumen_cartera_por_sector/bdp_resumen_cartera_por_sector.asp?CodIdioma=ESP)>.

proposta da IIRSA pelo Brasil tem sido explícito; tanto que, além das três instituições internacionais de financiamento, o BNDES também está crescentemente envolvido no financiamento destes projetos integracionistas.

Dos 49 grupos de projetos atualmente em pauta, o Brasil está diretamente envolvido em dez, e indiretamente em outros nove. Estes projetos concentram-se especificamente na área de transportes rodoviário e hidroviário no Eixo do Escudo Guayanés, com a interconexão viária entre Venezuela e Brasil. Por sua vez, na área de energia há um projeto que pretende interligar a rede elétrica brasileira à venezuelana, cujo orçamento previsto é de US\$ 210 milhões. Vias de integração em Rondônia, no Eixo Mercosul-Chile e no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná também estão entre os focos de investimentos na área de transportes, tanto no norte do país como em sua porção sul.<sup>58</sup>

Outro fator significativo nesse programa é o destaque da participação privada, em particular como fonte de financiamento, tomador de risco e gerenciador de várias de suas etapas. Diversamente de outros projetos de integração regional, o projeto IIRSA dispõe de uma ampla gama de apoiadores dentro e fora dos países da região, abarcando o Banco Mundial e as agências de cooperação dos países desenvolvidos, entre outros. Novamente aqui, a presença de empresas privadas brasileiras nos projetos é bastante destacada.

Não obstante esse importante movimento de convergência política e de bases comuns para o planejamento e a priorização de ações, a implementação desses projetos ainda é rara. Dentro do rol de temas de infraestrutura, o âmbito energético talvez seja o que mais avançou nos últimos anos, mesmo diante da paralisia e crise dos acordos comerciais.

## 7 MATRIZ ENERGÉTICA

Muito se avançou na questão energética subcontinental, em particular nos anos 1990, quando a maior parte dos países da região patrocinou reformas e abertura de seus modelos energéticos. Nos anos 2000 este processo estagnou, com poucas exceções.

O reposicionamento dos Estados com o papel de definidores de política, a criação de agências independentes do governo e das estatais; novas estruturas tarifárias baseadas nos custos marginais e em investimentos a longo prazo e sem subsídios; a desverticalização da cadeia produtiva; o aumento da participação do setor privado; e a formação de consórcio para complementar competências tecnológicas, abriram espaço para vários projetos de integração energética entre os países. Entretanto a mudança destes padrões nos anos 2000 foi acompanhada pela perda de dinamismo de tais programas.

58. Ver Documento Carteira de Projetos IIRSA em: <[http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp\\_resumen\\_cartera\\_por\\_sector/bdp\\_resumen\\_cartera\\_por\\_sector.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp_resumen_cartera_por_sector/bdp_resumen_cartera_por_sector.asp?CodIdioma=ESP)>.

O projeto de construção de um anel energético, acordado em agosto de 2005, na cúpula do Mercosul em Assunção, representou a primeira iniciativa regional para o abastecimento de gás, em meio a várias iniciativas binacionais. Importante marco político, tem enfrentado problemas sérios de implementação. Ele prevê a ampliação da rede de gasodutos com o objetivo de abastecer Argentina, Chile, Brasil e Uruguai com o gás natural de Camisea, no Peru. Primeiramente orçado em US\$ 2 bilhões, inclui a construção de um gasoduto de 1,2 mil km ligando Pisco, no Peru, à região de Tocopilla, no Chile. Além disso, também faz referência à complementação da rede argentina e à construção de 500 km de gasoduto entre as cidades de Uruguiana e Porto Alegre, no Brasil. Este feito proverá de aproximadamente 30 milhões de m<sup>3</sup> diários (MMCD) de gás natural peruano os demais países. Tentativas de promover avanços institucionais têm tido espaço nas reuniões do Mercosul e nas cúpulas da Unasur, mas os avanços têm sido muito pequenos. Nesse contexto, onde iniciativas de integração regional são crescentemente difíceis, o Brasil tem logrado avanços em acordos pontuais e de caráter bilateral.

A viabilidade do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol) esteve largamente baseada na iniciativa e suporte do Estado brasileiro. O gasoduto possui 3.150 km instalados, sendo 2.593 em território brasileiro; inicia-se na cidade boliviana de Santa Cruz de la Sierra e termina em Porto Alegre. O investimento público contou com a participação da Eletrobrás, da Petrobras e do BNDES, sendo esta última instituição a grande financiadora das obras. O Gasbol, assim como os sete gasodutos que conectam a Argentina ao Chile e o gasoduto entre a Argentina e o Uruguai, representam passos iniciais da integração regional, denotando a possibilidade de aumento da interdependência dos países sul-americanos. Contudo, nos últimos anos quase todos estes projetos tiveram que ser redesenhados por diferentes razões, tanto de ordem política (nacionalização), como decorrentes de problemas gerenciais e regulatórios.

A diversificação da matriz energética é um dos objetivos do governo brasileiro, principalmente depois da crise de energia de 2001. Devido à abundância do gás natural no continente sul-americano, o governo planeja ampliar a participação deste produto na matriz energética do país para níveis acima dos 10,2% atuais. Vale notar o papel que a Petrobras tem cumprindo neste processo. A estatal brasileira possui braços em 15 países e entre seus objetivos principais busca a expansão da construção de gasodutos. Por seu turno, o acordo com a estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), com o intuito de explorar uma jazida de petróleo na Venezuela e processá-lo numa refinaria que seria construída em Pernambuco, após vários anos e anúncios de investimentos mostrou até o momento pouquíssimos avanços.

No setor petrolífero, a principal parceria do Brasil é com a Argentina. Desde o início da montagem do Mercosul este tema permeou as relações comerciais entre

os dois países e gerou num primeiro momento um incremento das importações brasileiras deste produto para a Argentina. A Petrobras atua na Argentina desde 1993, nos setores de petróleo, gás (exploração, refino e distribuição) e eletricidade, e vem fazendo uma série de aquisições. Em janeiro de 2005 fundiu todas as suas empresas sob a bandeira Petrobras Energia S.A., incorporando a Eg3, Petrobras Argentina S.A. e Petrolera Santa Fé. A produção e reservas de petróleo e gás na Argentina são as maiores da Petrobras fora do território brasileiro. Na Bolívia, a Petrobras atuava desde 1995, mas vendeu seus ativos após a nacionalização promovida pelo governo de Evo Morales em 2006. Não obstante continua operando a parte brasileira do gasoduto e importando as quantias já previstas no contrato original, mas agora com um ajuste parcial dos preços praticados.

A empresa também tem uma pequena participação na Colômbia. Após um investimento em 1972, retirou-se deste país, ao qual retornou em 1986, basicamente na área de exploração. Reforçou esta presença nos anos 1990 e em 2004 firmou um grande contrato de exploração em parceria com a Exxon e a estatal Ecopetrol.

Essa presença forte e crescente nesses países, por várias circunstâncias específicas, gerou conseqüentemente alguns sinais de desavenças políticas. Na Bolívia assistiu-se ao processo de nacionalização dos ativos da Petrobras, com forte apoio da opinião pública. Na Argentina, rusgas políticas também emergiram contra a atuação da empresa, sendo que algumas delas resultaram em restrições a novas atuações da empresa neste país.

Como apresentado, parte importante das iniciativas energéticas de integração se consubstanciam ainda de forma predominantemente binacional e não segundo uma lógica de articulação regional, com destaque para a rede de energia elétrica. Nesse contexto, o Brasil tem logrado avanços de caráter bilateral e fortemente baseado na atuação de suas empresas estatais e bancos de financiamento. Também nesse aspecto prevalece a preferência brasileira por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula ou acordos gerais, com destaque para a participação de empresas estatais. Embora estas iniciativas sejam crescentemente convergentes, mesmo aquelas binacionais, elas contribuem para a consolidação de uma matriz energética regional, não fazendo parte de um programa institucionalizado e abrangente.

## **8 ALGUMAS CONCLUSÕES**

A emersão da América do Sul como referência para a atuação regional do Brasil tem mostrado ser uma tendência consolidada. Contudo, a capacidade e o interesse do país em liderar e sustentar as iniciativas para tornar este espaço uma região integrada econômica e politicamente, assim como o caráter que pretende adotar para este projeto, ainda são questões em discussão, dada a inexistência de um consenso da elite

política do país, assim como a assimetria de engajamento das diferentes agências do governo federal e o distanciamento do poder Legislativo desta temática.

O Brasil tem sido um dos principais – senão o principal – ator político regional. Portanto, grande parte da configuração atual dos arranjos sul-americanos existentes reflete sua própria preferência e estratégia. Ou seja, a característica da região como uma rede de acordos com densidades e abrangências distintas; o reforço para estender os arranjos para um espaço sul-americano em detrimento de aprofundar os acordos existentes; a baixa institucionalidade; a baixa convergência microeconômica; a fragilidade dos instrumentos de correção de assimetrias e o predomínio de arranjos bilaterais nos assuntos energéticos e infraestruturais refletem em grande medida os interesses e a presença predominante do Brasil na região.

Nos anos recentes, o crescimento das relações econômicas do Brasil nesse espaço, como importante investidor direto além de exportador, tem alterado qualitativamente a presença regional do país. Não obstante, ao lado de alguns avanços em aspectos como ações políticas e diplomáticas e tímidos e incipientes processos de integração energética e coordenação da integração da rede de transporte, figuram temas ainda em aberto em relação à crescente assimetria econômica e de políticas públicas, crise dos arranjos comerciais tradicionais, fragilidade institucional dos arranjos existentes e crescente participação direta de agências estatais brasileiras no fomento, crédito e produção.

A atuação regional do Brasil nas últimas duas décadas oferece um conjunto de características que permitem delinear seus interesses, pretensões e limitações para conduzir esse processo. Talvez com a parcial exceção da Argentina, e de alguns projetos regionais estruturantes como Itaipu e em menor medida o Gasbol, o Brasil não tem optado por estratégias com seus parceiros regionais que tenham representado mudanças qualitativas tanto em relação ao padrão de desenvolvimento econômico e social como político destes países.

A combinação de arranjos regionais setoriais e pouco institucionalizados, que reforçam a centralidade política do Brasil nesse processo, com projetos voltados para um processo de integração rasa, fortemente suscetíveis a oscilações conjunturais, sejam elas políticas ou econômicas, tem indicado alguns limites bem claros. Ao mesmo tempo, a razoável aceitação do Brasil como um polo articulador e promotor deste processo, combinado com uma razoável capacidade de mobilizar recursos, tais quais os casos da integração energética e do programa Sivam mostram, são importantes indicativos de que estratégias bastante efetivas em termos políticos e programáticos são possíveis.

No centro desse processo está a postura predominante do país de cautela e reserva frente a compromissos e arranjos políticos na região que sejam capazes de acomodar os interesses e pretensões internacionais do país, com um modelo

integracionista que garanta aos demais países espaço para buscar benefícios econômicos, assim como algum espaço político próprio, ainda que em diferentes proporções. A raiz dessa ambivalência brasileira – e o distanciamento entre sua retórica diplomática regionalista e posturas efetivas reticentes a ela – está na ausência de consenso doméstico sobre os benefícios do projeto regional para o Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALTMANN, J. **Dossier ALBA – Alternativa bolivariana para América Latina y el Caribe**. San José: Flacso; Fundación Carolina, 2007.

AMORIM, C. **Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais (COMEXI)**. Cidade de México, 28 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/943269273701-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores>>.

\_\_\_\_\_. La integración suramericana. **Revista Diplomacia, Estrategia e Política**, Brasília, n. 10, out./dez. 2009.

ARAÚJO JÚNIOR, J. T. **Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA**. Rio de Janeiro: Cindes, set. 2009. (Série Breves Cindes).

BARBOSA, A.; MENDES, R.; SENNES, R. **A indústria farmacêutica brasileira e as exportações para a América Latina: impactos dos acordos comerciais e das variáveis macroeconômicas**. São Paulo: Coleção Febrifarma, 2006.

\_\_\_\_\_. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas? Santiago del Chile: Cepal/División de Desarrollo Económico, 2002. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 12).

BIATO, M. F. La política exterior de Brasil: integrar o despegar? **Revista Política Exterior**, Madrid, número especial, maio 2010.

BLYDE, J. S. Trade and technology Diffusion in Latin America. **International Trade Journal**, v. 18, n. 3, p. 177-197, 2004.

BOUZAS, R. Regional trade arrangements: lessons from de past experiences. *In*: MENDOZA, M. R.; LOW, P.; KOTSCHWAR, B. (Eds.). **Trade rules in the making**. Washington: OEA/Brooking Press, 1999.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Comunicado de Brasília**. 1 set. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF). **Os novos rumos na operação de fundo de garantia às exportações no Brasil – 2003-2005**. Brasília, nov. 2005. Documento para discussão.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica**. Santiago del Chile, 2010. Informe Cepal LC/L.3224.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Task Force: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Cindes, 2007. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=323&Itemid=41](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=323&Itemid=41)>.

COE, D.; HELPMAN, E. International R&D Spillovers. **European Economic Review**, v. 39, n. 5, p. 859-887, 1995.

COE, D.; HELPMAN, E.; HOFFMAISTER, A. W. North-South R&D Spillovers. **The Economic Journal**, n. 107, p. 134-149, jan. 1997.

COELHO, A. *et al.* **Impacto de entrada da Venezuela no Mercosul: uma simulação com modelo de equilíbrio geral computável**. Escola de Economia de São Paulo/FGV, 2006. (Textos para Discussão, n. 153).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Interesses empresariais brasileiros na América do Sul: mapeamento dos interesses comerciais da indústria brasileira**. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D0184D5A1501185C9AE12F4F81/Mapeamento\\_final.pdf](http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D0184D5A1501185C9AE12F4F81/Mapeamento_final.pdf)>.

DAS, G.; ANDRIAMANANJARA, S. **Hub-and-Spokes Free-Trade-Agreements in the presence of technology spillovers: an application to the Western hemisphere**. Washington: U.S. International Trade Commission, set. 2004. Office of Economics Working Paper, n. 2004-09-A.

ERTHAL, J.; MAGALHÃES, B. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. *In*: LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. (Org.). **A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

HOFFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do cone sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, Brasília, 2008.

INTAL/BID – INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE / BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Boletim de Integração Latino-Americana**. Santiago: Intal/BID. mar.-abr, 1994.



KUME, J. A.; PIANI, G. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 4 (100), p. 370-390, out./dez. 2005.

LIMA, M. R. S. **Decisões e indecisões**: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula. Opsi/IUPERJ, 2006. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas.php](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas.php)>.

\_\_\_\_\_. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *In*: **Observatório político Sul-Americano**. Rio de Janeiro, jan. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>>.

MENEZES, A.; PENNA FILHO, P. A Integração na Europa. *In*: **Integração regional**: os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MINDREAU, M. **The geopolitical game behind last year's first South American Presidential Summit**: some possible implications for the future of the FTAA negotiations. *In*: THE ROBERTS CENTRE FOR CANADIAN STUDIES SUMMER INSTITUTE. Toronto: York University, 2001.

OCAMPO, J. A. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. **Revista de la CEPAL**, Santiago del Chile, n. 75, dez. 2001.

OLIVEIRA, E. Brasil será membro especial da CAF. **O Globo**, 8 dez. 2009.

PEREIRA, L. V. La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales de comercio: balance y perspectivas. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 0, 2007. Disponível em: <[http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/.../209966\\_0010.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/.../209966_0010.pdf)>.

PROSPECTIVA CONSULTORIA. **América do Sul**: serviços de logística, IIRSA e integração regional. Rio de Janeiro: Cindes, 2008. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=315&Itemid=41](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=315&Itemid=41)>.

\_\_\_\_\_. O Brasil na América do Sul: desafios para a integração sul-americana: infraestrutura e inovação. **Review**, São Paulo, n. 39, p. 859-887, maio 2009. Relatório em Power Point.

RIBEIRO, F. J.; LIMA, R. C. **Investimentos brasileiros na América do Sul**: desempenho, estratégias e políticas. Rio de Janeiro: Cindes, 2008. Relatório Final de Pesquisa. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=309&Itemid=41](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=309&Itemid=41)>.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. *In*: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Eds.). **Una región en construcción**: Unasur y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SCHIFF, M.; WINTERS, A. **Regional integration and development**. Washington: Oxford University Press for The World Bank, 2003.

SENNES, R.; VALLS, L.; MULNER, N. **Brazil's emergence as the regional export leader in services: a case of specialization in business services**. Santiago: Cepal, 2010. (Série Comércio Internacional, n. 94).

SOUZA, A.; OLIVEIRA, I.; GONÇALVES, S. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.477).

SOUZA, A. de. *A Agenda Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/CEBRI, 2009.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 88, jul./set. 2006. Policy Brief de Latin American Trade Network (LATN).

\_\_\_\_\_. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Breves CINDES**, Rio de Janeiro, n. 10, 2008. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=305&Itemid=41](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=305&Itemid=41)>.

VIGEVANI, T. *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, 2008.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América latina. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 78, 2009.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BENAVENTE, J. M. **Exportaciones de manufacturas de América Latina ¿Desarme unilateral o integración regional?** Santiago de Chile: Cepal/División de Desarrollo Económico, 2001. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 3).

FRANKEL, J. A. **Regional trading blocs in the World Economic System**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

OCAMPO, J. A. CEPAL cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe. **Revista de la CEPAL**, Santiago del Chile, número extraordinário, out. 1998.

SCHIFF, M. *et al.* **Trade-related technology diffusion and the dynamics of North-South and South-South integration**. Washington: World Bank Policy

Research, 2002. (Working Paper, n. 2861). Available at: <<http://www.worldbank.org/research/trade>>.

SCHIFF, M.; YANLING, W. **Education, governance and trade-related technology diffusion in Latin America**. Institute for the study of Labor, Feb. 2004. (IZA DP, n. 1.028).



# **POLÍTICA DE RESPOSTA À CRISE FINANCEIRA GLOBAL: QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO\***

Yilmaz Akyüz\*\*

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é propor políticas de resposta a diversas questões levantadas pela crise financeira mundial, tais como a estabilização dos mercados financeiros e a necessidade de reforma no sistema financeiro internacional. Discute-se a reforma da arquitetura financeira internacional, com foco na prevenção e resolução de crises. Tal reforma requereria políticas imediatas e medidas de prevenção de crises, mediante a vigilância política multilateral, um sistema internacional de reservas e a regulação dos mercados financeiros internacionais.

## **ABSTRACT**

The global financial crisis led to numerous issues, which comes to the main goal of this paper, presenting policy responses to this issues, such as a financial markets stabilization, the for a fundamental reform of the international financial system, among others. This is followed by a discussion about the reform of the international financial architecture, being the crisis prevention and the crisis intervention and resolution. This reform led to immediate policy response and crisis prevention with multilateral policy surveillance, international reserves system and regulation of international financial markets.

## **1 INTRODUÇÃO**

A crise financeira global, desencadeada pelo crédito especulativo generalizado e o investimento nos principais centros financeiros internacionais, coloca dois conjuntos de desafios políticos. Em primeiro lugar, exige uma resposta política imediata, a fim de estabilizar os mercados financeiros e os fluxos de capitais internacionais, interromper o declínio econômico e iniciar a recuperação. Até agora, os principais países industriais têm tomado uma série de medidas para estes fins, incluindo operações de resgate via infusão de capital nas instituições financeiras enfraquecidas e nas empresas industriais; garantias do governo para os ativos financeiros debilitados e depósitos bancários; flexibilização significativa das condições monetárias; redução rápida e acentuada nas taxas de juros; e grandes

---

\* Trabalho redigido em maio de 2009.

\*\* Conselheiro Econômico Especial da organização South Center, sediada em Genebra, e ex-diretor da Divisão sobre Globalização e Estratégias de Desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), também com sede em Genebra. Correio eletrônico: yilmaz.akyuz@bluewin.ch.

pacotes de estímulo fiscal. As economias em desenvolvimento e emergentes (EDE) também adotaram medidas para aliviar as condições de crédito e estimular o investimento privado, de forma a conter os impulsos desestabilizadores e deflacionários da crise. No entanto, várias delas enfrentam restrições de recursos para responder à crise com políticas anticíclicas. Há uma forte razão e algumas possibilidades de utilizar as políticas comerciais e financeiras para aliviar a restrição de recursos. Mas, em muitos casos, a resposta política eficaz depende fundamentalmente do suprimento de liquidez internacional adequada, em termos e condições apropriados, por meio de instituições financeiras multilaterais.

Em segundo lugar, essa crise manifestou, mais uma vez, a necessidade de uma reforma fundamental do sistema financeiro internacional a fim de garantir maior estabilidade e evitar crises virulentas com ramificações globais. Parece ter surgido um consenso entre os maiores participantes da economia mundial sobre a necessidade de uma reforma. Uma série de iniciativas *ad hoc* foram lançadas, e foram apresentadas propostas em diversas instâncias, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU), o Grupo dos 20 (G20) e as instituições de Bretton Woods. Contudo, até que ponto estas resultarão no tipo de mudanças necessárias é muito incerto. Os antecedentes a este respeito não são muito animadores. Apesar de haver um amplo consenso sobre uma reforma sistêmica que traga uma governança mais efetiva para as finanças internacionais, após uma série de crises em economias emergentes nos anos 1990 e a proliferação de propostas para a reforma, a iniciativa lançada de *Financiamento para o Desenvolvimento* não produziu nenhum resultado significativo a este respeito nos últimos sete anos.<sup>1</sup> As EDE têm uma participação consideravelmente maior em tal reforma, tendo em conta os danos desproporcionalmente grandes que a instabilidade financeira internacional inflige sobre elas. Por isso, é importante que liderem o processo e formem uma opinião coerente para uma verdadeira mudança em uma ampla gama de áreas de interesse fundamental para elas, incluindo o mandato, os recursos, as modalidades operacionais e a governança do Fundo Monetário Internacional (FMI, em inglês, International Monetary Fund – IMF), de modo a reduzir a sua vulnerabilidade à instabilidade financeira e às crises, enquanto preservam a autonomia política adequada na gestão da sua integração no sistema financeiro internacional, nos fluxos de capital e nas taxas de câmbio.

Esses dois conjuntos de questões se sobrepõem em determinados aspectos. Em particular, muitas das deficiências na resposta política imediata para a crise pela comunidade internacional têm suas raízes nas deficiências dos acordos institucionais globais para a gestão e resolução de crises. A próxima seção discutirá as restrições que as EDE estão enfrentando em resposta aos

---

1. Ver Akyüz (2002) para as questões levantadas e as propostas apresentadas após a crise financeira asiática.

impulsos deflacionários e desestabilizadores da crise, fazendo uma avaliação das iniciativas internacionais empreendidas até agora para prestar apoio. Segue-se uma discussão sobre a reforma da arquitetura financeira internacional em duas categorias: *i*) a prevenção de crises; e *ii*) a intervenção em crises e sua resolução. As discussões vão concentrar-se em questões consideradas de particular importância para a estabilidade e o crescimento nas EDE, em vez de abordarem cada questão levantada pela atual crise. A seção final oferecerá um resumo das políticas propostas.

## **2 RESPOSTA POLÍTICA NAS EDE: RESTRIÇÕES DE PAGAMENTOS E APOIO INTERNACIONAL**

### **2.1 Impacto da crise e opções de políticas internas**

Os efeitos colaterais adversos da crise financeira mundial estão causando estragos nas EDE. A combinação de declínio acentuado da receita de exportações de manufaturados e *commodities*, colapso das remessas, reversão dos fluxos de capital privado, propagação crescente de riscos, escassez extrema de crédito (afetando até as finanças comerciais) e perdas de valor dos ativos está dando origem a uma forte desaceleração econômica e mesmo à contração em várias partes do mundo em desenvolvimento. De acordo com as projeções mais recentes do FMI, o crescimento médio nas EDE deverá ser baixo: 1,6% em 2009, abaixo dos 8,7% de 2007. A perda esperada do crescimento nestas economias excede em mais de 6 pontos percentuais (p.p.) a queda no centro da crise – a economia dos Estados Unidos, para onde se prevê uma contração da produção de 2,8% em 2009, após um crescimento de 2% em 2007. Esta desaceleração resultará em quedas consideráveis na renda *per capita* na maioria das regiões e países em desenvolvimento. Consequentemente, há um risco de reversão de muitos dos benefícios alcançados na redução da pobreza e no desenvolvimento, como resultado dos esforços políticos intensos e as reformas realizadas nos últimos anos.

Existe hoje um amplo consenso sobre a necessidade de uma resposta política macroeconômica anticíclica e expansionista para os impulsos deflacionistas que emanam da crise. É igualmente acordado que, nas atuais condições de extrema preferência de liquidez e aversão ao risco, a política monetária teria pouquíssimo impacto sobre a expansão do crédito e sobre os gastos privados. Por conseguinte, o ônus recai principalmente sobre as políticas orçamentais expansionistas, em particular o aumento dos gastos públicos.

O principal obstáculo à política macroeconômica anticíclica em muitas EDE é a restrição da balança de pagamentos. Embora vários países de renda média tenham conseguido construir posições de pagamentos relativamente fortes e grandes estoques de reservas internacionais no período de expansão

anterior, a restrição da balança de pagamentos tem-se tornado, geralmente, mais apertada, com diminuição das receitas de exportações e reversão dos fluxos de capital privado. De fato, as reservas têm diminuído em quase todo o mundo em desenvolvimento, e mesmo economias superavitárias fortes, como a China, têm experimentado saídas de capital. Uma aceleração do crescimento baseado na expansão da demanda interna certamente esgotaria as reservas mais rapidamente que as captações de importações, exercendo pressão sobre a moeda e ameaçando a estabilidade externa e financeira. Isto significa que, para as EDE com restrições de recursos, as políticas macroeconômicas expansionistas dependeriam crucialmente da prestação de financiamento externo adequado. Para os países mais pobres, onde os fluxos oficiais estão diretamente ligados ao orçamento, a injeção de financiamento externo adicional também ajudaria a aliviar a restrição fiscal que geralmente se torna mais rigorosa, como resultado dos efeitos negativos da queda nos ganhos e rendimentos das exportações nas receitas do governo e da desvalorização das moedas no serviço da dívida externa pública.

Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 2009, p. 6), as necessidades de financiamento externo em 2009 deverão exceder as fontes privadas de financiamento em 98 das 102 EDE. Na falta de financiamento oficial suficiente para preencher a lacuna, estes países teriam que usar todos os instrumentos de política interna que têm sob seu controle, a fim de resistir à crise com o mínimo de danos. Mas as opções são bastante limitadas. Ajustes monetários não seriam muito eficazes na promoção das exportações enquanto os mercados no exterior estiverem encolhendo. As desvalorizações em países com extensa dolarização dos passivos também podem criar efeitos deletérios sobre os balanços privados com moeda forte e incompatibilidades de maturidade.

Em contrapartida, a restrição seletiva de importações não essenciais e de luxo, bem como de importações de bens e serviços para os quais há substitutos domésticos, poderia ser mais eficaz para aliviar as restrições de pagamentos e facilitar as políticas macroeconômicas expansionistas, permitindo o aumento das importações de intermediários e os bens de capital necessários para a expansão da produção e a renda interna. Para algumas EDE, a diferença entre as tarifas aplicadas e as delimitadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) pode abrir espaço para tal ação. Mas, para um grande número de EDE, as margens são muito estreitas, ou mesmo inexistentes. Em contrapartida, sob as condições que atualmente prevalecem em muitos países, há uma forte tendência, como último recurso, para solicitar as cláusulas de salvaguarda da balança de pagamentos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), especialmente as do Artigo XVIII, seção B do GATT, direcionadas particularmente a dificuldades de pagamentos decorrentes dos esforços de um país para expandir o seu mercado interno ou da instabilidade nas suas relações de comércio.



Idealmente, quando as forças deflacionárias globais estão agindo, seria altamente desejável evitar medidas comerciais restritivas, especialmente aquelas de caráter discriminatório. De fato, a experiência entreguerras mostra que, isoladamente, as restrições comerciais discriminatórias, junto às políticas de taxas de câmbio protecionistas, podem agravar, ao invés de aliviar, as dificuldades econômicas, e levar a conflitos. A recente cúpula do G20 comprometeu-se a não “repetir os erros históricos do protecionismo de épocas anteriores” e a “evitar erguer novas barreiras ao investimento ou ao comércio de bens e serviços, impondo novas restrições à exportação, ou executando medidas incompatíveis com a OMC, para estimular as exportações” (G20, 2009c, parágrafo 22). No entanto, não havia nenhuma indicação de quais tipos de ações poderiam ser consideradas protecionistas ou incompatíveis com a OMC. Também não houve nenhum compromisso específico.

Se uma medida comercial especial pode ou não ser considerada protecionista depende das condições sob as quais é adotada. A este respeito, deve ser feita uma distinção entre as restrições aplicadas por países detentores de moeda de reserva e ricos em reservas e aquelas aplicadas por EDE enfrentando restrições de balanço de pagamentos. As restrições à importação, nos casos anteriores, efetivamente implicariam exportação de desemprego, uma vez que o aumento das exportações líquidas substituiria a demanda externa por demanda interna. Mas o mesmo não aconteceria para as restrições aplicadas pelas EDE que enfrentam escassez de liquidez internacional. Neste último caso, a alternativa seria enfrentar a estagnação ou a contração, e, portanto, a demanda reduzida por bens e serviços estrangeiros. As restrições seletivas sobre importações permitiriam a alocação de divisas estrangeiras escassas para facilitar a expansão interna, sem reduzir a demanda geral por mercadorias estrangeiras. Isto não pode ser considerado uma ação protecionista.

Assim, não deveriam ser negados os direitos, consagrados nos acordos comerciais multilaterais, de as EDE com restrições de recursos utilizarem medidas legítimas para evitar a contração na atividade econômica. Tais medidas comerciais devem ser distinguidas das medidas protecionistas de restrições e subsídios à importação, incluindo aquelas utilizadas por algumas das principais economias industriais – tais como as disposições e subsídios industriais da Buy American nos pacotes de estímulo e financiamento dos Estados Unidos – que servem para proteger os empregos domésticos em vez de facilitar as ações de políticas expansionistas, e levantam a questão de conformidade com as regras da OMC.

Um segundo conjunto de medidas que poderiam ser empregadas por países que enfrentam a falta de liquidez internacional para apoiar a expansão interna refere-se à conta de capital. As EDE estão agora experimentando saídas líquidas em investimento de carteira e nos empréstimos bancários internacionais. Além

disso, os residentes em vários destes países juntaram-se aos credores e investidores internacionais na fuga de capitais. Isto é, em grande parte, o resultado da liberalização generalizada do investimento doméstico no estrangeiro nos últimos anos, muitas vezes, em um esforço para aliviar a pressão ascendente do aumento dos fluxos de capital nas moedas. Obviamente, na medida em que as reservas, receitas de exportação e empréstimos oficiais são usados para financiar a fuga de capitais, a liquidez internacional disponível para o financiamento em conta corrente seria reduzida. Além disso, sob as condições atuais, a fuga de capitais também comprometeria a capacidade de usar a política monetária para a expansão. Assim, há um forte argumento para restringir a saída de capitais em países que enfrentam uma rápida perda de reservas. As restrições também ampliam o espaço para a resposta política monetária e fiscal anticíclica à crise, a fim de estabilizar a atividade econômica, conter as quedas nas moedas e os consequentes deslocamentos nos balanços privados.

## **2.2 Apoio à liquidez internacional**

A extensão para a qual as restrições comerciais e financeiras precisam ser aplicadas pelas EDE de recursos limitados depende da velocidade com que o comércio internacional, os mercados financeiros e os fluxos de capital são estabilizados, bem como da disponibilidade de financiamento adequado das instituições financeiras multilaterais. Em relação a este último, uma série de iniciativas foram tomadas no G20 e nas instituições de Bretton Woods nos últimos meses, buscando a melhoria em três áreas principais: aumento do fundo de financiamento das instituições financeiras multilaterais; acesso ampliado das EDE para financiamento multilateral; e melhorias nos termos e condições dos empréstimos multilaterais. Algumas destas iniciativas têm implicações que vão além de questões da resposta política imediata para a crise e poderiam, de fato, implicar alterações sistêmicas e mais permanentes na forma como o FMI intervém em situações de crise financeira. Estas características serão discutidas na seção subsequente, no contexto da reforma da arquitetura financeira internacional. Será feita uma breve descrição das medidas tomadas até agora nas três áreas, bem como uma avaliação da sua adequação ao enfrentamento dos desafios políticos imediatos visando à estabilização das condições econômicas nas EDE e à preparação do terreno para a recuperação. Serão apresentadas propostas para novas ações.

Quanto a novos recursos, segundo o acordo alcançado na cúpula do G20 de abril, estabeleceram-se compromissos por um adicional de US\$ 1,1 bilhão para o apoio internacional. Isto inclui a decisão de alocar US\$ 250 bilhões em Direitos Especiais de Saque (DES), aprovada na reunião do FMI, triplicando os recursos disponíveis ao FMI para US\$ 750 bilhões; um adicional de US\$ 100 bilhões para bancos multilaterais de desenvolvimento, presumivelmente

a serem levantados mediante emissão de obrigações;<sup>2</sup> e financiamento comercial de US\$ 250 bilhões de diversas instituições públicas e privadas, incluindo as agências de crédito à exportação. Dos US\$ 500 bilhões adicionais para o FMI, apenas US\$ 250 bilhões estão prontamente disponíveis via empréstimos bilaterais de alguns dos seus principais acionistas, a serem posteriormente incorporados em novos acordos de empréstimos (NAE)<sup>3</sup> “expandidos e mais flexíveis”. No entanto, não parece haver um acordo sobre como o resto deve ser angariado. Enquanto alguns dos maiores acionistas favorecem o aumento do NAE por um adicional de US\$ 250 bilhões e incentivam as economias ricas em reservas a fazer empréstimos bilaterais, as principais economias emergentes, especialmente a China, a Índia, a Rússia e o Brasil, parecem insistir em que estes recursos sejam apurados por meio de empréstimos dos mercados, e manifestaram interesse em comprar títulos de curto prazo que o FMI pode emitir para este propósito.<sup>4</sup> Esta questão está atualmente sob análise no fundo.

Em relação ao acesso das EDE ao financiamento multilateral, as grandes iniciativas recentes incluem, além do referido acordo sobre a alocação dos DES, a duplicação dos limites normais de acesso ao FMI; duplicação dos limites de empréstimos para países mais pobres elegíveis para o Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Desenvolvimento (em inglês, Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) e o Programa de Contenção de Choques Externos (Exogenous Shocks Facility – ESF); e uma nova Linha de Crédito Flexível (LCF; em inglês, Flexible Credit Line – FCL), estabelecida para a prevenção de crises nas economias emergentes que enfrentam o contágio da crise global. Apresenta-se a LCF como disponível “para países com fundamentos, políticas e trajetórias sólidas de execução das políticas”, que serão avaliados pelo FMI de acordo com diversos critérios predeterminados. Ela pode ser direcionada ou usada como um instrumento de precaução. Ao contrário da Linha de Liquidez de Curto Prazo (Short-Term Liquidity Facility – SLF) que ela substituiu, a LCF não tem limites

---

2. O Banco Mundial criou também o mecanismo de financiamento de vulnerabilidade para os países mais atingidos pelas crises alimentar e financeira, mas sua contribuição potencial para a resposta à crise nas EDE não é muito clara.

3. O fundo tem dois tipos de acordos para o empréstimo bilateral dos seus acionistas: os acordos gerais de empréstimos (AGE) e os novos acordos de empréstimo (NAE). O AGE foi criado em 1962, em função das disposições dos Artigos do Acordo (Artigo VII, seção 2), para a reposição de moedas escassas, o que deu origem ao G10. Renovado dez vezes, ele foi aumentado a partir do valor original de DES 6 bilhões para DES 17 bilhões em 1983, em resposta à crise da dívida. O NAE foi estabelecido em 1998 como um conjunto de acordos de crédito com 26 membros, para um total de DES 17 bilhões, e renovado por duas vezes desde então. Em ambos os acordos, AGE e NAE, os compromissos por país baseiam-se em suas cotas. Somados os dois acordos, o montante total disponível para o fundo é de cerca de US\$ 50 bilhões.

4. Ver Andrews (2009).

rígidos.<sup>5</sup> No entanto, não está claro se isto implica que o FMI funcionará como um emprestador de último recurso para os países que considera elegíveis, cedendo quantidades ilimitadas, sem condicionalidades (apenas multas). Até a data, um arranjo da LCF de US\$ 47 bilhões foi aprovado para o México. A Polônia pediu US\$ 20 bilhões em um arranjo da LCF de precaução, e a Colômbia manifestou interesse em um acordo similar por US\$ 10 bilhões.

Finalmente, algumas medidas foram tomadas para “modernizar a condicionalidade do FMI para todos os tomadores de empréstimo”, como parte da reformulação do quadro de empréstimos do FMI.<sup>6</sup> Primeiro, o acesso à LCF será baseado na situação *ex ante*, e não em condicionalidades *ex post*. Em segundo lugar, a decisão foi tomada para suspender os critérios de desempenho estruturais em todos os acordos do fundo, incluindo aqueles com economias de baixa renda. Espera-se que isto permita ao fundo se concentrar nos objetivos fundamentais.

É difícil fazer um julgamento preciso sobre se essas iniciativas irão satisfazer as necessidades de financiamento externo das EDE, uma vez que isto depende fundamentalmente da eficácia das medidas adotadas pelas economias avançadas responsáveis pela crise no restabelecimento da estabilidade e do crescimento. Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 2009, p. 6), a necessidade de financiamento público externo total de 98 EDE com deficiências devem ser de pelo menos US\$ 270 bilhões, e este número pode subir significativamente, atingindo os US\$ 700 bilhões. Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD (2009), a diferença pode vir a ser de US\$ 2 trilhões. Embora se afirme que a cúpula do G20 chegou a um compromisso de R\$ 1,1 trilhão adicional, o verdadeiro montante prontamente disponível parece ser menor, certamente muito menor que o valor mencionado.<sup>7</sup> É notável que, apesar destas iniciativas amplamente divulgadas de financiamento adicional das EDE, as projeções de crescimento de abril de 2009 feitas pelo FMI para estas economias apresentavam revisões declinates de 1,7 p.p. em 2009, e de 1 p.p. para 2010 em relação às obtidas em janeiro de 2009 – mais ou menos a mesma quantidade para as economias avançadas (IMF, 2009b, tabela 1.1).

O volume, os termos e as condições de financiamento adicional a serem disponibilizados pelas instituições financeiras multilaterais deverão mostrar

---

5. A SLF foi introduzida em outubro de 2008 com o aprofundamento e a disseminação global da crise para os membros com “registros de trajetória política sólida e fundamentos fortes”, e o acesso foi baseado na qualificação *ex-ante*. Ao contrário da LCF, a SLF tinha um limite de 500% da cota e não poderia ser usada como uma linha de crédito de precaução. Ela não foi utilizada até ser substituída pela LCF. Os membros que não se qualificam para a LCF podem usar os chamados *high-access precautionary stand-by arrangements* (Hapas), a título cautelar, com um teto e antecipação sujeitos para revisão *ex-post*; ver IMF (2009a).

6. Ver IMF (2009d).

7. Em especial, o adicional de US\$ 250 bilhões para o fundo parece ainda não estar próximo, a fonte dos adicionais US\$ 100 bilhões para o Banco Mundial não é clara, e os US\$ 250 adicionais para financiamento do comércio parecem ser fictícios; ver Giles (2009) e Khor (2009).

variações consideráveis entre as EDE de acordo com seus limites de acesso e de elegibilidade para as diferentes categorias de financiamento. Da alocação de DES de US\$ 250 bilhões, as EDE receberiam por volta de US\$ 80 bilhões, dos quais menos de um quarto deve estar disponível para os países de baixa renda. Estes montantes são uma pequena fração das necessidades estimadas de financiamento externo dos países em desenvolvimento. Qualquer empréstimo adicional do Banco Mundial financiado pela emissão de obrigações não estaria disponível para um grande número de países pobres, incluindo aqueles de baixa renda e de categorias de menor renda média. Sob as normas vigentes, os empréstimos adicionais do FMI financiados pela cooperação bilateral e/ou por empréstimo de mercado devem, em princípio, não ser baseados em concessões. A julgar pelos critérios estabelecidos de pré-qualificação, um grande número de EDE, incluindo vários países de acesso ao mercado com grandes déficits em conta corrente, altos níveis de dívida pública, e inflação elevada e instável, não deve ser elegível para a LCF.

É largamente aceito que, quando as dificuldades da balança de pagamentos de um membro do fundo resultam de choques externos de caráter permanente ou de expansão excessiva da absorção interna, o financiamento do FMI deve ser acompanhado de ajustes da política interna para reduzir os déficits. No entanto, quando as dificuldades de pagamentos são causadas por choques externos temporários, elas precisam ser financiadas, em vez de reduzidas por meio do ajuste da política. A atual crise financeira parece conter elementos de mudança tanto permanentes quanto temporários. Pode-se esperar que a crise traga um ajuste duradouro para os déficits externos dos Estados Unidos, resultante da retração dos consumidores há muito aguardada. Isto, certamente, exige um ajuste nos países com superávit – incluindo os países asiáticos em desenvolvimento, especialmente a China, mas não nas EDE com recursos limitados –,<sup>8</sup> e significa que EDE deficitárias não se devem sujeitar a quaisquer condicionalidades de políticas macroeconômicas pró-cíclicas com vistas a conseguir financiamentos adicionais necessários para atender a suas carências de balança de pagamentos resultantes dos choques comerciais e financeiros da crise. No entanto, apesar da “recente modernização da condicionalidade”, o fundo continuou a impor um aperto macroeconômico pró-cíclico em quase todos os recentes Acordos de Crédito Contingente (Stand-by Agreements) – o aperto fiscal no Paquistão, na Hungria e na Ucrânia, e o aumento dos juros na Letônia e no Paquistão (TWN, 2009). Mesmo que alguns destes países tenham tido grandes déficits orçamentários quando se aproximaram do FMI para empréstimos, os momentos de recessão não são os melhores para se realizar ajuste fiscal.

---

8. Para as implicações da crise atual no ajuste externo nos Estados Unidos e na China, ver Akyüz (2008a).

Nenhum financiamento multilateral deve ser disponibilizado às EDE para responder a dificuldades nos balanços de pagamentos causadas por uma crise global pela qual elas não têm responsabilidade. Isto significa que um elevado grau de concessões seria necessário. De fato, o FMI financiou duas instalações petrolíferas altamente concessionais na década de 1970 como dispositivos anticíclicos deliberados para impedir que os aumentos do preço do petróleo desencadeassem uma recessão mundial, com países gozando de acesso quase automático, sem condicionalidades macroeconômicas anticíclicas.

Os países de baixa renda devem ser compensados, não sobrecarregados com uma dívida adicional e um serviço de dívida por causa do financiamento que recebem para responder aos choques da crise. Por razões políticas, bem como pela eficácia, as subvenções da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) não são a melhor maneira de conseguir isto. Uma opção seria fazer uma alocação permanente de DES a estes países, com base em alguns critérios de necessidade.<sup>9</sup> O custo de executar tais alocações poderia ser financiado coletivamente a partir dos recursos do FMI, incluindo as vendas de ouro. Isto deve ser combinado com uma moratória sobre o serviço da dívida devida por estes países aos credores oficiais, sem quaisquer encargos financeiros adicionais.<sup>10</sup>

A alocação de DES sem custo para países de baixa renda pode ser combinada com uma grande alocação de DES reversíveis para outras EDE, a serem resgatados quando a crise passar, para fornecer-lhes recursos com baixo custo, sem condicionalidades. Propostas de alocações reversíveis de DES foram feitas na década de 1990, a fim de permitir que o FMI aja como um prestador de último recurso para as operações de resgate financeiro em economias emergentes atingidas pela crise financeira. A justificativa para tais alocações é, sem dúvida, muito mais forte agora, dada a acentuada contração da produção e do comércio mundial.

Uma grande alocação de DES reversíveis estenderia para o nível global a política de “flexibilização quantitativa”, amplamente utilizada por algumas das principais economias na estabilização do crédito interno e dos mercados financeiros e no estímulo ao gasto. A reversibilidade permitiria também a saída automática, evitando pressões inflacionárias, uma vez que a recuperação está em curso. Além disso, basear-se principalmente na alocação de DES para atender às necessidades de financiamento externo também ajudaria a evitar diversas consequências indesejáveis do financiamento de empréstimos do FMI com empréstimos bilaterais dos seus acionistas, discutidas na seção subsequente. Finalmente, uma grande alocação de DES poderia permitir a economias

9. Para uma discussão sobre alocação de DES nos países pobres, como forma de reduzir os custos de constituição de reservas, ver Polak e Clark (2006).

10. A UNCTAD também pediu uma moratória temporária sobre o pagamento da dívida oficial das EDEs; ver UNCTAD (2009).

emergentes superavitárias, como a China, diversificar suas reservas e reduzir sua vulnerabilidade à instabilidade do dólar.

A finalidade exata e a utilização de empréstimos do FMI nas condições atuais também precisam ser analisadas. Tal como no passado, os Acordos de Crédito Contingente do fundo parecem ter como premissa a manutenção de contas de capital aberto e a garantia de que os devedores dos países em desenvolvimento permanecerão em dia com seus pagamentos a credores privados. De todos os países que utilizem Acordos de Crédito Contingente do FMI, apenas a Islândia tem amplos controles de capitais sobre as saídas de fluxos de residentes e de não residentes, introduzido no início da crise. Nenhum dos mercados emergentes com os programas do FMI introduziu medidas semelhantes, apesar das saídas de capital contínuas. Mesmo que o fundo não esteja mais promovendo ativamente a liberalização da conta de capital, sua aversão às restrições parece continuar inabalável.

Não há dúvida de que a justificativa para controles de capital sobre as saídas de fluxos em países que enfrentam graves dificuldades na balança de pagamentos é muito mais forte que aquela para restrições comerciais. No entanto, estas últimas têm proliferado tanto nas EDE quanto nas economias avançadas após a eclosão do aperto creditício, enquanto as contas de capital mantiveram-se largamente abertas, mesmo em países que enfrentam grandes e contínuas saídas de fluxos.<sup>11</sup>

Nesses casos, o fundo não deve apenas apoiar, mas também recomendar o uso de restrições cambiais temporárias, evitando que a carga dos ajustes recaia desproporcionalmente sobre o comércio. Estas restrições devem também incluir suspensões temporárias da dívida. É verdade que a comunidade internacional não tem sido capaz de estabelecer um mecanismo ordenado para a proteção dos devedores contra processos judiciais em tais casos, uma questão a ser levantada na seção 4. Mas o FMI pode expressar seu apoio ao “empréstimo em atraso”, desestimulando, assim, ações hostis por parte dos credores privados.

Essas restrições devem ser aplicadas também em países elegíveis para as LCF se as restrições de acesso previstas pelas LCF não conseguirem barrar ataques especulativos e se houver grandes e persistentes saídas de fluxos. As saídas podem realmente acelerar se as economias emergentes se atrasarem na recuperação com relação às economias avançadas. Empréstimos do FMI para financiar tais saídas poderiam levar a um aumento considerável na carga da dívida pública, especialmente onde uma parte importante de reivindicações estrangeiras está no setor privado, como visto na Ásia durante a crise de 1997. Além disso, há sérios riscos na ação do fundo como prestador de último recurso para qualquer país – questão que será discutida na seção 4. Portanto, seria prudente dedicar-se a este

---

11. Sobre as restrições comerciais, ver Gamberoni e Newfarmer (2009) e World Bank (2009).



assunto com alguma minúcia no contexto de uma reforma sistêmica mais ampla da arquitetura financeira internacional.

### 3 REFORMA DA ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL

Para as EDE, há duas questões fundamentais na reforma da arquitetura financeira internacional. A primeira diz respeito à prevenção de crises: definir qual a melhor forma de reduzir sua vulnerabilidade à instabilidade financeira internacional e às crises, enquanto se mantém autonomia política suficiente para determinar o padrão e o grau da sua integração nos mercados financeiros mundiais e na gestão dos fluxos de capitais e taxas de câmbio. A prevenção de crises com repercussões globais requer a resolução das três principais fontes de instabilidade: políticas; mercados e o atual sistema de reservas internacionais, centrado sobre o dólar. Mais especificamente, isso exige:

- disciplina multilateral eficaz sobre políticas financeiras, macroeconômicas e cambiais nos países sistemicamente importantes;
- estabelecimento de um sistema de reservas internacionais que não se baseie em uma moeda ou em moedas nacionais; e
- regulação e supervisão eficaz dos mercados financeiros e dos fluxos de capital.

Convém, no entanto, ter em mente que os acordos multilaterais eficazes, embora sejam importantes para reduzir a probabilidade de crises com repercussões globais, não podem proteger totalmente as EDE da instabilidade e da crise. Eles não são substitutos para as políticas nacionais e instituições para prevenção de crises. Torna-se ainda mais importante manter um espaço político nacional adequado enquanto se cria um novo sistema multilateral para a governança das finanças internacionais.

A segunda área de reforma refere-se à resposta à crise. É amplamente aceito que, independentemente das medidas que possam ser adotadas para garantir maior estabilidade, as crises com ramificações globais continuarão a ocorrer. Os danos que elas provocam na economia mundial e sua incidência dependerão das políticas de resposta em nível nacional e internacional. A crise atual mostra que a cooperação multilateral mais próxima e uma disciplina mais firme são necessárias para garantir que as políticas de resposta nacionais tenham em conta o seu impacto sobre outros países e evitem repercussões internacionais negativas e políticas protecionistas. Ainda mais importante, há uma necessidade de melhorar as intervenções internacionais na balança de pagamentos, na moeda e na crise de dívida nas EDE. Isto exige, entre outras, uma reforma fundamental do mandato, das operações e do financiamento do FMI.



### 3.1 Áreas de reforma para a prevenção de crises

#### 3.1.1 Disciplina política multilateral em dinheiro e finanças

As políticas nacionais quase sempre desempenham um papel central na instabilidade financeira e nas crises. A desregulamentação equivocada dos mercados financeiros internos, a liberalização prematura da conta de capital e as políticas macroeconômicas e cambiais insustentáveis são, muitas vezes, as causas imediatas da instabilidade da moeda e da balança de pagamentos, bem como das crises financeiras. Isto vale tanto para as EDE quanto para as economias avançadas. No entanto, as repercussões globais da crise financeira e a instabilidade monetária nos países sistemicamente importantes são muito mais graves que aquelas nas EDE, embora haja muitas vezes contágio regional das crises nas economias emergentes, como foi testemunhado no Leste da Ásia em 1997.

Os ciclos com grandes flutuações nos fluxos de capitais para países em desenvolvimento e as grandes crises financeiras internacionais são normalmente ligados a grandes alterações nas condições macroeconômicas e financeiras nos principais países industriais. O aumento acentuado nas taxas de juros dos Estados Unidos e a valorização do dólar foram os principais fatores da crise da dívida dos anos 1980. Da mesma forma, o ciclo com grandes flutuações nos fluxos de capitais na década de 1990, que devastou vários países na América Latina e no Leste Asiático, foi fortemente influenciado por mudanças nas condições monetárias nos Estados Unidos e nas taxas de câmbio entre as principais moedas de reserva (UNCTAD, 1998; 2003). Isto é ainda mais visível nas condições atuais, nas quais o ciclo com grandes flutuações nos mercados financeiros dos Estados Unidos produziu a mais grave crise financeira e econômica global do pós-Guerra,

É evidente que as repercussões internacionais adversas das políticas macroeconômicas, cambiais e financeiras nas economias avançadas são muito mais danosas nas EDE que os choques de suas políticas comerciais. Mas, ao contrário do comércio, não há disciplina multilateral eficaz no dinheiro e nas finanças. Os membros do FMI têm as mesmas obrigações *de jure* para manter as condições macroeconômicas e da balança de pagamentos em ordem e as taxas de câmbio estáveis. Contudo, a fiscalização da política do fundo se limita basicamente aos seus membros mais pobres, que precisam utilizar seus recursos diante da falta de acesso ao financiamento privado e, ocasionalmente, às economias emergentes que experimentam interrupções no seu acesso aos mercados financeiros privados. Em contrapartida, o fundo é totalmente incapaz de impor disciplinas significativas sobre as políticas dos seus principais acionistas, que exercem uma influência desproporcional sobre a estabilidade monetária e financeira global.

Há problemas em relação não só à eficácia e à imparcialidade, mas também à qualidade da fiscalização. Após uma série de crises nas economias emergentes, o Comitê Interino do Fundo (agora Comitê Monetário e Financeiro Internacional

– CMFI) acordou em abril de 1998 que o fundo deveria intensificar sua vigilância sobre as questões do setor financeiro e os fluxos de capital, dando particular atenção à interdependência política e aos riscos de contágio (IMF, 1998). No entanto, a fiscalização intensificada do fundo sobre as economias emergentes não foi capaz de evitar novas crises na Argentina, Rússia e Turquia, todas operando, na época, sob os programas do fundo, em grande parte porque este não conseguiu diagnosticar as causas do problema e agir sobre elas. Segundo uma avaliação independente sobre fiscalização do fundo, os legisladores entrevistados tinham reservas importantes quanto à qualidade da análise do fundo acerca das questões da conta de capital (IMF, 1999, p. 13).

Da mesma forma, no período que antecedeu a atual crise, o fundo não conseguiu identificar a natureza e a extensão do potencial aumento especulativo desestabilizador, tampouco emitiu aviso preventivo adequadamente. Com relação aos Estados Unidos, a equipe do fundo (IMF, 2005; 2006) estava preocupada com a redução dos déficits fiscais e externos e a manutenção do controle sobre a inflação, apontadas como os principais desafios políticos que a economia dos Estados Unidos enfrentaria, não obstante garantissem que “o setor financeiro dos Estados Unidos tem se mostrado excepcionalmente resistente nos últimos anos” (IMF, 2005, p. 31; 2006, p. 23). Até um mês antes do início da crise de crédito, a equipe do FMI argumentou que “o cenário mais provável é um pouso suave enquanto o crescimento se recupera e a inflação cai, embora ambos estejam sujeitos a riscos” (IMF, 2007a, p. 26). No mesmo mês, julho de 2007, a avaliação da equipe do FMI das condições econômicas na Islândia também foi muito otimista, afirmando que “as perspectivas de médio prazo da Islândia continuam invejáveis”. Ao mesmo tempo, acrescentavam algumas advertências sobre os riscos de baixa associados a grandes déficits em conta corrente, aumento do endividamento e inflação alta (IMF, 2007b, p. 17).

Essa falha em avaliar adequadamente os riscos de instabilidade e em emitir alerta preventivo parece estar profundamente arraigada na crença do secretariado do fundo, incentivada por alguns dos seus principais acionistas, de que os desequilíbrios gerados pelo livre funcionamento dos mercados financeiros e monetários são autocorrigíveis, sem que acarretem graves custos de ajustes sociais e econômicos. O fundo tem uma obsessão com déficits orçamentais e inflação, vistos como principais ameaças à estabilidade macroeconômica e ao crescimento, ignorando que a inflação nos mercados de ativos impulsionada por empréstimos e investimentos especulativos, tanto nacional quanto internacionalmente, tende a constituir uma ameaça ainda maior, apesar da evidência crescente de crises recorrentes, da mesma forma, nos mercados emergentes e maduros.

Uma questão fundamental é, portanto, como superar os problemas ligados à qualidade, eficácia e imparcialidade da supervisão do FMI. O G20 (2009c,

parágrafo 12) expressou seu apoio à “fiscalização transparente, imparcial e independente do FMI”, sem fazer recomendações específicas sobre a forma como isto poderia ser alcançado. Posteriormente, o CMFI reafirmou a ênfase na “honestidade, imparcialidade, e independência” e a necessidade de “reforçar a eficácia da fiscalização”. (IMF, 2009c, parágrafo 11). No entanto, estas afirmações têm pouca credibilidade, uma vez que o CMFI fez pronunciamentos semelhantes em quase todas as reuniões, particularmente nas realizadas após os episódios de instabilidade nos mercados monetários e financeiros internacionais.<sup>12</sup>

Não há dúvidas de que os problemas relativos à qualidade, eficácia e imparcialidade da fiscalização do FMI não podem ser resolvidos sem abordar as suas insuficiências relacionadas com a governança. Não há solução pronta, e necessita-se de mais reflexão sobre as formas e meios para atingir estes objetivos. Dado que os mecanismos existentes dentro do fundo falharam até agora, apesar das repetidas declarações de intenção, tal processo deve ser mais bem conduzido fora do fundo.

Uma sugestão relevante para melhorar a fiscalização, feita por um alto funcionário do Tesouro britânico, é separar formalmente as decisões sobre programas de empréstimos, de um lado, e a utilização dos recursos do FMI, de outro, com vistas a estabelecer o fundo como uma instituição independente da influência política na fiscalização das economias, assim como um banco central é independente na operação da política monetária (BALLS, 2003). Argumenta-se precisamente que a atual estrutura do FMI trata a concepção do programa como uma extensão da vigilância, mas a falta de uma clara distinção entre as atividades de empréstimo e de vigilância cria os incentivos errados e diminui a eficácia da fiscalização. Além disso, não existe atualmente nenhum mecanismo formal regular para avaliar se o fundo proporciona padrões objetivos, rigorosos e consistentes de vigilância sobre todos os países membros – países submetidos ou não a programas do FMI. Enquanto responsável por garantir a eficácia das atividades do fundo, a diretoria executiva também tem responsabilidades para com suas autoridades. Cria-se, assim, um conflito de interesses em que os administradores executivos tendem a ser coniventes na vigilância em defesa dos países que representam, transformando a pressão dos colegas em proteção de grupo. A fiscalização deveria, assim, ficar a cargo de autoridades independentes dos seus governos, que não estejam envolvidas em decisões de concessão de empréstimos, tornando-a imparcial, legítima, com autoridade, transparente e responsável.

---

12. Por exemplo, em setembro de 2000, o comitê sublinhou “o reforço da vigilância do fundo e a promoção da estabilidade e a transparência do setor financeiro”; em abril de 2002, incentivou o fundo “a avançar com uma série de iniciativas recentes destinadas a melhorar a eficácia da vigilância e prevenção de crises, incluindo o Programa de Avaliação do Setor Financeiro”; em outubro de 2004, alocou quatro parágrafos para “fazer uma vigilância mais eficaz e reforço na prevenção de crises”; e, em abril de 2006, propôs um “novo sistema para a vigilância do FMI”, que incluía, entre outras coisas, tornar a equipe “responsável pela qualidade da vigilância”.

### 3.1.2 Um sistema estável de reservas internacionais

Um sistema de reservas com base em uma moeda nacional como meio de pagamento internacional e ativo de reserva sofre um grande dilema. Isto foi apontado por Triffin (1960) meio século atrás, questionando a viabilidade do regime dos acordos de Bretton Woods baseados no dólar dos Estados Unidos. Em um sistema baseado no dólar, a exploração líquida de dólares feita pelo resto do mundo depende dos déficits em conta corrente atuais dos Estados Unidos. Se os Estados Unidos parassem com os déficits correntes, a escassez de liquidez internacional poderia sufocar o comércio global de investimento e o crescimento. Se, no entanto, os Estados Unidos apresentam déficits crescentes e proporcionam fontes de liquidez adequadas para a economia mundial, o acúmulo de passivos poderia minar a confiança no dólar, comprimindo seu valor frente a outros ativos de reserva (notadamente o ouro), sob o sistema de Bretton Woods. Restaurar a confiança e superar as pressões inflacionárias, então, obrigaria as taxas de juros dos Estados Unidos a subir e o déficit a cair, deprimindo a atividade econômica e o emprego. Portanto, a emissão de uma moeda de reserva, embora dê ao país uma vantagem no financiamento de seus déficits, também pode tornar-se problemática. Com o acúmulo de passivos no exterior, o país pode perder sua autonomia política monetária e ser forçado a adotar políticas deflacionárias.

Com efeito, o sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio desmoronou. A imediata escassez de dólares no pós-Guerra transformou-se em uma inundação desta moeda, devido aos crescentes déficits dos Estados Unidos, o que tornou impossível manter a conversibilidade do ouro a uma taxa fixa, levando a uma suspensão unilateral em 1971 – a primeira e a mais significativa inadimplência pós-Guerra das obrigações internacionais de qualquer país. A mudança para as taxas de câmbio flutuantes, o rápido crescimento dos mercados financeiros internacionais e os fluxos de capitais, bem como a ascensão da Alemanha e do Japão como potências industriais não desafiou o domínio do dólar. Conforme explicado pelo historiador do FMI, Boughton (2001, p. 937), a Alemanha e o Japão

foram relutantes em ver suas moedas “internacionalizadas” e utilizadas como reserva (...). Além disso, a perspectiva de um sistema de moedas de reserva múltipla foi amplamente vista, tanto dentro como fora do fundo, como um desenvolvimento potencialmente desestabilizador que deveria ser evitado se possível. Se os bancos centrais emitissem muitas moedas diferentes, então seriam suscetíveis a mudar a composição das suas carteiras para otimizar o retorno esperado. Tal especulação pode ampliar os efeitos das mudanças no mercado de confiança ou nos retornos relativos esperados.

Na época da suspensão da conversibilidade do ouro, a participação do dólar em todas as reservas oficiais, exceto o ouro, foi de 70%, em comparação com cerca de 65% atuais.

Na era pós-Bretton Woods a instabilidade na balança de pagamentos dos Estados Unidos manteve-se inalterada, e até agravada, pela ausência de disciplina multilateral eficaz sobre suas políticas macroeconômicas – uma disciplina que o sistema Bretton Woods tinha procurado estabelecer, por meio da conversibilidade do ouro. Isto resultou em oscilações recorrentes do dólar perante outras moedas de reserva e desempenhou um papel importante no aumento da instabilidade financeira global.

Após o colapso do sistema Bretton Woods, esperava-se que a necessidade de reservas diminuísse à medida que os países ganhassem acesso aos mercados financeiros internacionais e se tornassem mais dispostos a responder aos choques da balança de pagamentos por ajustes nas taxas de câmbio. Contudo, a liberalização da conta de capital nas EDE e seu maior acesso aos mercados financeiros internacionais produziram o resultado exatamente oposto. Os fluxos internacionais de capital, sem dúvida alguma, permitiram déficits em conta corrente maiores e mais persistentes para além dos níveis que poderiam ser atingidos com base nas reservas internacionais. Contudo, também resultaram em um acúmulo de grandes estoques de passivos externos e presença crescente de estrangeiros no mercado interno de títulos. Os países devedores tornaram-se assim cada vez mais vulneráveis a paradas e reversões súbitas nos fluxos de capital, com graves consequências para a estabilidade, o crescimento e o desenvolvimento. Isto se tornou cada vez mais visível após a crise asiática em 1997, quando o único seguro coletivo disponível, ou seja, o empréstimo do FMI, mostrou-se altamente incerto e até contraproducente.

Assim, a combinação de uma maior liberalização de conta de capital nas EDE, acúmulo de passivos externos, comportamento pró-cíclico dos mercados financeiros internacionais, ausência de acordos multilaterais efetivos para o fornecimento de liquidez internacional e procedimentos do exercício ordenado da dívida forçou as EDE a procurarem segurança no acúmulo de grandes estoques de reservas internacionais, principalmente em dólares. Tradicionalmente, as reservas cobrindo três meses de importações eram consideradas suficientes para resolver os problemas de liquidez decorrentes de lapsos temporais entre os pagamentos de importações e as receitas decorrentes de exportações. Entretanto, tornou-se senso comum que, a fim de evitar uma crise de liquidez, as reservas internacionais nas EDE deveriam pelo menos satisfazer os seus passivos externos de curto prazo.<sup>13</sup>

No final de 2008, o total de reservas internacionais das EDE atingiu cerca de US\$ 5,5 trilhões, ou sete meses de importações. Não obstante as EDE tomadas em conjunto terem apresentado superávits em conta corrente nos últimos anos, apenas cerca de metade de suas reservas totais são geradas a partir destes superávits,

---

13. Esta é conhecida como regra Guidotti-Greenspan, formulada depois da crise asiática. Para uma discussão sobre o nível adequado das reservas, ver UNCTAD (1999).

principalmente da China e de exportadores de combustíveis. O restante veio de entradas de capital – ou seja, trata-se de reservas emprestadas.<sup>14</sup> Em alguns países, como a China, os superávits em conta corrente e a acumulação de reservas têm sido associados com o crescimento rápido. Mas, em um grande número das EDE, as reservas adicionais vieram tanto das entradas de capitais quanto de superávits comerciais obtidos pelo corte de crescimento, por medo de que uma possível desaceleração nos preços das *commodities* ou a reversão dos fluxos de capital tornasse necessária uma liquidez internacional adicional.

Essas reservas são investidas em ativos de baixo rendimento, principalmente em contas e títulos do Tesouro dos Estados Unidos. Com base na média histórica difundida entre as taxas de empréstimo e o retorno ganho sobre as reservas, o custo da carga anual de reservas sozinhas emprestadas com EDE pode ser estimada na ordem de cerca de US\$ 130 bilhões. Trata-se de uma transferência líquida de recursos aos países com moeda de reserva, com destaque para os Estados Unidos, e excede a ajuda ao desenvolvimento oficial total a países em desenvolvimento.<sup>15</sup> O custo suportado pelas EDE seria maior caso fossem feitas concessões ao crescimento previsto, colocando os excedentes de exportação no tesouro dos Estados Unidos em vez do investimento e das importações. Além disso, as EDE poderiam incorrer em perdas de seus haveres em dólares se o grande aumento das responsabilidades do governo dos Estados Unidos resultante de pacotes de resgate e de estímulo fiscal servisse para produzir inflação e depreciação do dólar.

Tanto a cúpula do G20 quanto o CMFI permaneceram em silêncio sobre a reforma nesta área fundamental. Existem várias opções na criação de um sistema de reservas internacionais que não se baseie em moedas nacionais, de modo a evitar estas dificuldades. Uma das propostas é voltar ao padrão-ouro. Outra é rever a proposta de Keynes, feita na Conferência de Bretton Woods, da introdução de uma moeda mundial, o *bancor*, permutável por moedas nacionais a taxas fixas, emitida por um banco central mundial – a União de Compensação Internacional (International Clearing Union) – para fornecer aos países a liquidez para a compensação dos pagamentos internacionais, bem como facilidades de débito dos montantes com base no valor da sua troca comercial.<sup>16</sup> No entanto, a construção

---

14. “Emprestadas” no sentido de que abrangem os créditos adicionados pelos não residentes de diversas formas, incluindo o investimento direto e o de carteira, que envolvem transferências de renda para o exterior.

15. O método utilizado aqui para estimar os custos de reserva difere daquele empregado na literatura. Neste artigo, é feita uma distinção entre as reservas emprestadas e as reservas ganhas. Polak e Clark (2006) também se referem às reservas emprestadas na sua estimativa do custo para os países em desenvolvimento mais pobres.

16. Para uma discussão recente dessa proposta em relação à atual crise, ver Monbiot (2008). Ironicamente, essa proposta é retomada agora por abordar os problemas associados com o sistema de reservas baseado no dólar e o endividamento dos Estados Unidos, ao passo que em Bretton Woods a proposta recebeu oposição deste país, porque era o maior credor na época, e Keynes propunha tributar os superávits em conta corrente. Em contrapartida, em um recente discurso sobre a reforma do sistema monetário internacional, propondo a adoção dos DES como moeda de reserva mundial, o governo da China, país com o maior superávit, referiu-se à proposta de *bancor* de Keynes como “prudente”. Ver Zhou (2009).

sobre mecanismos e instituições existentes e um gradual afastamento do dólar para os DES (ou DES expandidos) parece ser uma solução mais prática.

Uma vantagem importante dos DES, em especial para as EDE, é que, ao contrário de reservas em dólar, as ações em DES não implicam custos; o custo incorre apenas quando eles são usados. Nos termos atuais, o FMI pode atribuir DES aos membros na proporção das suas cotas. Os membros obtêm ou usam os DES por meio do intercâmbio voluntário ou pelos membros designados do fundo com fortes posições externas para comprar DES daqueles com posição externa fraca. Quando as ações dos membros sobem ou descem em relação à sua alocação, eles ganham ou pagam juros, respectivamente, e a taxa de juros é determinada como a média ponderada das taxas de juros sobre a dívida de curto prazo nos mercados monetários da cesta de moedas do DES.

A vantagem de custo dos DES deu origem aos pedidos de distribuição regular para aliviar os encargos de manutenção de reservas em países de baixa renda. De fato, um ex-diretor de pesquisa do FMI, Jacques Polak, argumentou, em um documento conjunto, que o único princípio que deve agora orientar a alocação de DES são

“os benefícios de permitir aos países de baixa renda adquirir e deter reservas a uma taxa de juros muito menor que teriam que pagar no mercado e uma dependência reduzida do sistema sobre as reservas emprestadas que são suscetíveis de serem perdidas de novo quando forem necessárias.”<sup>17</sup>

Atribuições regulares de DES com base nas regras existentes não podem promover os DES a grande ativo de reserva e atenuar as desigualdades e a instabilidade resultantes do sistema atual, baseado em moedas nacionais, mesmo que estas atribuições sejam feitas com mais frequência do que têm sido. Um caminho é fazer do FMI uma organização baseada em DES e permitir que os DES substituam cotas, acordos gerais de empréstimos (AGE) e NAE como fonte única de financiamento para o FMI. O fundo poderia ser autorizado a emitir os DES para si mesmo até certo limite, que deveria aumentar ao longo do tempo com o crescimento no comércio mundial. Sob tal esquema, a prática atual de alocações para os países de acordo com suas cotas seria interrompida. Os limites do acesso incondicional (também chamados parcelas de reserva ou parcelas de ouro) precisariam ser redefinidos e ampliados consideravelmente com base, entre outros, em alguns critérios de necessidade.

Nessa estrutura, pode-se esperar que a demanda por DES (ou emissões do FMI em DES) esteja inversamente relacionada à flutuação do comércio e da renda mundial e da disponibilidade de financiamento privado para pagamentos

---

17. Ver Polak e Clark (2006), que também discutem se os DES devem ser emitidos para todos os membros ou só para os países de baixa renda.



externos. Assim, as verbas poderiam ser alteradas de forma anticíclica, acelerada em momentos de desaceleração mundial. Isto ajudaria a combater as forças deflacionárias na economia mundial e fornecer uma compensação para as flutuações no financiamento privado da balança de pagamentos.

Várias questões ainda precisariam ser trabalhadas, mas, uma vez que seja alcançado um acordo para substituir as fontes tradicionais de financiamento, com os DES, o FMI poderia, de fato, ser convertido em uma instituição tecnocrática do tipo defendido por Keynes, durante as negociações de Bretton Woods. Seu financiamento não seria mais submetido a negociações árduas e carregadas politicamente, dominadas pelos principais países industrializados. Também não seria necessário pedir dinheiro emprestado a alguns dos seus membros, a fim de dar aos outros. Tal acordo poderia, assim, trazer uma melhoria considerável para a governança do FMI, o que lhe permitiria ficar a uma distância igual de todos os seus membros e ajudar a executar a fiscalização política de forma imparcial e eficaz.

Fazer do FMI uma instituição baseada em DES, sem dúvida, resultará em um aumento considerável na oferta de DES em relação ao estoque existente ou ao desenvolvimento que poderia ser esperado com as práticas atuais. Isto permitiria aos países com superávit maior investir suas reservas em DES, em vez de nas moedas de reserva. Também possibilitaria suplementá-lo com um mecanismo para remover o excesso de dólar, permitindo aos países substituir rapidamente seus estoques já existentes de reservas em dólar com DES, sem causar perturbações nos mercados cambiais. Esta proposta foi feita pelo chefe do Banco Popular da China. De acordo com esta proposta, o FMI “criaria um fundo aberto de denominação DES com base na prática do mercado, permitindo a subscrição e o resgate nas moedas de reserva existente por diversos investidores, como desejados” (ZHOU, 2009).

Esta proposta corresponde ao que veio a ser conhecido como a conta de substituição, amplamente discutida no FMI, em dois episódios anteriores de fraquezas consideráveis do dólar, mas abandonada por várias razões: primeiro, no início da década de 1970, na Cúpula dos 20, em um esforço para substituir o sistema de Bretton Woods por algo mais viável, e, em seguida, no final da década de 1970 e início da década de 1980, quando o dólar se enfraquecia consideravelmente.<sup>18</sup> A ideia é simples: o FMI emitiria certificados com juros denominados em DES contra as reservas em dólares entregues pelos bancos centrais à taxa de câmbio de mercado e investiria estas reservas em juros de contas e títulos do Tesouro dos Estados Unidos. A operação não afetaria o volume total de reservas internacionais, mas sua composição – assim, sem temores inflacionários. Os países podem usar estes certificados para quitar pagamentos internacionais ou para adquirir moedas de reserva. A substituição resultaria em uma retirada de um grande estoque de reservas em dólar do mercado e as colocaria em cofres do FMI. Ficaria eliminado o

---

18. Para se ter uma ideia de uma dessas deliberações, ver Boughton (2001, p. 936-943). Ver também Bergsten (2009).



risco de turbulências monetárias que poderiam resultar de uma potencial descarga generalizada de reservas em dólares pelos bancos centrais.<sup>19</sup>

Várias questões de importância para as EDE precisariam ser resolvidas.<sup>20</sup> Em primeiro lugar, há a questão de quem irá assumir o risco cambial. Uma mudança no câmbio dólar/DES criaria perdas e ganhos para o FMI, pois, por definição, uma conta de substituição significaria uma incompatibilidade entre ativos e passivos. Um declínio constante do dólar frente a outras moedas que compõem os DES implicará perdas. A exposição do fundo pode ser considerável se a conta, em vez de possuir tamanho restrito, estiver em aberto. Não há garantia de que os diferenciais de juros entre o dólar e os DES cobririam estas perdas.<sup>21</sup> Isto vale tanto se os juros sobre os DES são calculados como na atualidade, como se são definidos no mercado estabelecido para o DES.

Nas discussões anteriores dessa proposta, sugeriu-se utilizar o ouro do FMI como amortecedor. Mas isto significaria empurrar as perdas para todos os membros do fundo, tanto ricos como pobres. Se, entretanto, o risco de taxas de câmbio for suportado pelos detentores dos DES, a operação não teria qualquer sentido – não haveria nenhum incentivo para que os detentores de reservas em dólar aderissem à conta. Uma alternativa seria que os Estados Unidos assumissem o risco – ou seja, fornecessem mais ativos em dólares com juros para cobrir as perdas do câmbio se o dólar cair frente às demais moedas. Uma solução mais justa seria partilhar o risco entre os Estados Unidos e os bancos centrais, subscrevendo a conta de substituição, em vez de passá-lo para o fundo, incluindo seus membros mais pobres.

Uma segunda questão refere-se à privatização do DES. O estabelecimento de um mercado privado de DES, autorizando os bancos a possuí-los e usá-los nas intervenções de moeda certamente melhoraria sua liquidez e *status* como ativo de reserva. Esta medida também é considerada necessária para a conta de substituição ser atraente para os bancos centrais, não só na substituição de reservas em dólar, mas também das reservas realizadas em outras moedas, incluindo as potenciais, como o iuane chinês. No entanto, isto também pode fazer dos DES um novo instrumento de especulação e uma fonte de instabilidade. Em outras palavras, pode ser difícil conciliar um alto grau de liquidez com a estabilidade do seu valor de câmbio. Portanto, é importante encontrar o equilíbrio certo entre os dois e garantir que os DES sejam usados principalmente para a liquidação de pagamentos relacionados ao comércio e investimento internacional.

---

19. Kenen (2005) sugere que uma conversão generalizada de reservas em dólar para reservas em euro poderia ser absorvida por meio do estabelecimento de uma conta de substituição semelhante no Banco Central Europeu, de modo a evitar os efeitos indesejáveis de uma fuga do dólar sobre as taxas de juros e de câmbio.

20. Estas questões são discutidas em Boughton (2001; 2007) e Bergsten (2007a; 2007b).

21. Uma alternativa seria o FMI investir suas reservas em dólares em títulos do Tesouro de longo prazo, que normalmente possuem taxas de juros mais elevadas. Mas, isto não cobriria, necessariamente, as perdas cambiais.

3.1.3 Regulamentação dos mercados financeiros internacionais e dos fluxos de capital

Experiências anteriores mostram que, mesmo quando a disciplina monetária e fiscal é garantida e um grau relativamente alto de estabilidade de preços é alcançado, os mercados financeiros desenfreados são capazes de gerar instabilidade e crises com graves consequências para a economia real, especialmente para os empregos e a renda. A turbulência financeira global desencadeada pelo colapso no *subprime* mostrou mais uma vez que a visão anglo-americana de que os mercados financeiros são autorreguláveis não é apenas incorreta, mas também altamente prejudicial.

Existe atualmente um amplo consenso sobre a necessidade de uma regulamentação mais rigorosa, mas as opiniões divergem sobre a forma e o grau de regulamentação. Além disso, a regulação dos fluxos de capital internacionais é altamente controversa. A visão dominante, ainda embutida na corrente principal, é que, uma vez que os mercados e as instituições financeiros estejam devidamente regulados, não haverá necessidade de restringir os fluxos de capitais internacionais. No entanto, esta tese não se sustenta diante das amplas evidências de que as regras prudenciais não trazem necessariamente maior estabilidade aos fluxos internacionais de capital e tampouco podem impedir tais fluxos de causar danos graves em uma economia (AKYÜZ, 2008b).

Vários argumentos são utilizados com frequência para defender que a regulação financeira deva ser internacional. Em primeiro lugar, visto que a instabilidade financeira muitas vezes tem repercussões adversas globais, as práticas regulatórias nacionais devem ser objeto de disciplinas multilaterais. Em segundo lugar, as regras multilaterais proporcionariam um nível de igualdade e evitariam a arbitragem regulatória – ou seja, impediriam que os negócios fugissem de jurisdições reguladas rigidamente para jurisdições mais frouxas. Finalmente, reduziriam a influência dos políticos sobre os reguladores e dar-lhes-iam certo grau de independência – uma preocupação que é hoje amplamente compartilhada após a abordagem de não intervenção que a administração anterior dos Estados Unidos aprovou em face dos mercados financeiros.

Embora essas considerações sejam basicamente válidas, existem dificuldades políticas e técnicas para estabelecer a disciplina multilateral na regulação e supervisão financeira. Um organismo internacional supremo, com poderes plenos de regulação e de supervisão de todas as instituições financeiras, não está na agenda. No entanto, é cada vez mais aceito que as instituições globais e sistemicamente importantes devam ser reguladas e supervisionadas internacionalmente, em vez de nacionalmente. Várias propostas foram feitas para o estabelecimento de organismos internacionais para as agências de taxação creditícia e bancos transnacionais de um determinado tamanho.<sup>22</sup>

---

22. Vários autores em Eichengreen e Baldwin (2008) propõem um único regulador global para as grandes instituições e bancos com atividades significativas transfronteiriças.

Uma opção seria deixar a conduta de regulação e supervisão para as autoridades nacionais, num sistema estabelecido de acordo com os mesmos princípios da OMC.<sup>23</sup> Isto implicaria acordos multilaterais sobre um conjunto de regras e regulamentos para as instituições financeiras, incluindo bancos, investidores institucionais, agências de classificação e companhias de seguros de títulos e de crédito. Haveria um compromisso por parte dos governos para implementar tais regras e regulações via reguladores nacionais. Finalmente, poderia haver um organismo multilateral para supervisionar a implementação e aplicação de sanções pelo não cumprimento como, por exemplo, a negativa de acesso de empresas financeiras de países em desacordo com os mercados dos outros membros.

No entanto, ainda é bastante irrealista esperar que os países sistemicamente importantes, incluindo algumas economias emergentes, abram mão de sua autonomia da política nacional, na medida do necessário. É notável que mesmo a União Européia (UE) não tenha conseguido estabelecer um sistema regulatório unificado. Além disso, poderiam ser enfrentadas dificuldades sérias para conciliar e integrar diferentes sistemas jurídicos e marcos conceituais de modo a se obter a um conjunto uniforme de regras para economias em diferentes níveis de desenvolvimento financeiro e com diferentes instituições financeiras e culturas.

Mais importante ainda, tal acordo levaria riscos e inconvenientes para as EDE. Não é realista esperar que uma instituição global com influência real sobre as principais economias avançadas poderia ser estabelecida com base em uma distribuição de poder marcadamente diferente daquelas instituições financeiras multilaterais já existentes. Assim, não seria sábio criar outro organismo multilateral antes de resolver satisfatoriamente os problemas relacionados à governança que permeiam as instituições existentes, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC.

Ainda, há o já conhecido problema do modelo único. Em todas as probabilidades, as regras e os regulamentos a serem acordados em tal ajuste seriam moldados pelas exigências dos mercados e instituições financeiras das economias mais avançadas. Estas exigências nem sempre seriam adequadas para as EDE. Todavia, como a experiência da OMC mostra, o tratamento especial e diferenciado que pode ser concedido às EDE pode não significar muito na prática.<sup>24</sup>

---

23. As propostas feitas após a crise asiática foram estabelecer uma Autoridade Financeira Mundial (AFM) ou transformar o Bank for International Settlements (BIS) em uma mega-agência "com grandes poderes para estabelecer uma regulação de boas práticas financeiras e de gestão de risco em todos os mercados financeiros internacionais (...) para fazer cumprir os padrões regulatórios, apoiado pela vigilância de alto nível (...) [e] monitorar e mediar a imposição de controles de capitais por parte dos governos nacionais" (Eatwell e Taylor, 1998). Para uma discussão mais detalhada, ver Eatwell e Taylor (2000) e, para uma avaliação, Akyüz e Cornford (2002).

24. Eichengreen (2008) propõe a criação de uma Organização Financeira Mundial (World Financial Organization), em que os membros assumiriam obrigações de regulação e supervisão estabelecidas em seu estatuto e em seus acordos, mas estariam livres quanto à forma de atingi-los. Isto permitiria que as regulações se adaptassem à estrutura de cada um dos mercados financeiros. Um órgão independente de especialistas, então, decidiria se os membros cumpriram suas obrigações, impondo sanções, tais como negar o acesso a bancos de países que não estão em conformidade com os mercados dos outros membros. No entanto, um acordo tão vago, sem regras e obrigações claramente definidas, pode não prestar garantias suficientes às EDE, ou evitar a arbitragem regulatória.

Além disso, a entrada em negociações multilaterais abrangentes poderia abrir a *caixa de Pandora* de acesso ao mercado nos serviços financeiros, liberalização dos fluxos de capitais e acordos multilaterais sobre o investimento estrangeiro direto (IED), resultando em mais restrições sobre o espaço político nas EDE. O verdadeiro perigo para as EDE é que um processo destinado a alargar o âmbito da governança global sobre as finanças pode acabar estendendo o alcance global dos mercados financeiros. É notável que uma das recomendações sobre a cooperação internacional feitas pelo grupo de trabalho do G20 para os países membros do Fórum de Estabilidade Financeira (FEF) foi “manter a abertura do setor financeiro” (G20, 2009a, p. 7). Não está claro se isto foi feito para a liberalização do acesso ao mercado de serviços financeiros ou se seria aplicável a novos membros de países em desenvolvimento do FEF expandido. Contudo, é um sinal claro de que os acordos globais de regulamentação financeira podem implicar novas obrigações para as EDE por abrir seus setores financeiros às empresas estrangeiras.

Uma abordagem menos ambiciosa seria prorrogar o mandato e melhorar a governança dos organismos existentes, como o FEF, o Bank for International Settlements (BIS), o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária, a Associação Internacional de Supervisores de Títulos e a Organização Internacional das Comissões de Títulos. A maioria das propostas já existentes para melhorar a governança global das finanças, de fato, prevê um processo voluntário de coordenação mais estreita entre os reguladores nacionais, com base em um marco acordado em tais instituições, no lugar de um sistema baseado em regras e sanções.<sup>25</sup>

O G20 também parece estar movendo-se nesta direção, ressaltando serem necessários: de “altos padrões internacionalmente aceitos”, um “marco internacional comum e coerente, que as autoridades financeiras nacionais devem aplicar em seus países de acordo com as circunstâncias internas” e “a cooperação sistemática entre países” (G20, 2009b, parágrafo 4; 2009c, parágrafos 13-15). Propõe-se “estabelecer colegiados de supervisão para todas as grandes instituições financeiras internacionais” (G20, 2009a, p. 5). O grupo também concordou em transformar o FEF em um Conselho de Estabilidade Financeira, ampliando sua adesão para incluir todos os países do G20 e seu mandato para a regulação e fiscalização de todas as instituições financeiras sistemicamente importantes, instrumentos e mercados, incluindo os fundos de cobertura (*hedge funds*) e as agências de classificação de crédito.

Há também propostas para dar um maior papel ao FMI na supervisão financeira. No entanto, este papel não deve ser estendido ao estabelecimento de normas regulatórias ou supervisão dos mercados e instituições financeiras. Nesta área, a missão do fundo é acompanhar o desenvolvimento macroeconômico e

---

25. Ver, por exemplo, G30 (2008) e as propostas apresentadas em vários trabalhos em Eichengreen e Baldwin (2008).

financeiro e fornecer um alerta antecipado dos riscos de instabilidade e crises. Os seus exercícios no âmbito do Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), introduzidos após a crise asiática e realizados como parte das consultas do Artigo IVC e em conjunto com as atividades do Financial Sector Assessment Program (FSAP) junto ao Banco Mundial, são destinados a ajudar a promover a estabilidade financeira global. No entanto, estas atividades têm sido muito ineficazes, devido a várias deficiências na concepção e aplicação dos códigos e padrões.<sup>26</sup> Portanto, antes de dar ao FMI novas funções na arquitetura financeira, é importante ter uma compreensão razoavelmente boa dos fatores que fizeram os instrumentos e mecanismos existentes ineficazes e removê-los por meio de uma reforma adequada.

Um possível princípio orientador para as EDE na reforma da arquitetura financeira global na área de regulação e supervisão financeira seria permitir e manter uma autonomia considerável no estabelecimento de padrões para as instituições financeiras, sem atividades transfronteiriças significativas. Um marco multilateral para sistemas regulatórios nacionais ou reguladores globais deve ser introduzido apenas para instituições financeiras transnacionais. A natureza e a extensão necessária das regulações das diferentes atividades e instituições financeiras transnacionais é uma questão altamente complexa, que exigiria deliberações consideráveis. Mesmo nos casos em que os países em desenvolvimento não têm instituições financeiras transnacionais, estes devem ter voz na definição de regras e padrões globais, uma vez que muitas vezes fazem negócios com as instituições das economias avançadas. Por exemplo, os supervisores das EDE devem sempre participar em colegiados de supervisão propostos pelo G20, em vez de ser convidados a tais organismos como supervisores anfitriões “onde for apropriado”, como previsto por um grupo de trabalho do G20 (G20, 2009a, parágrafo 4).

Na regulação das instituições financeiras transnacionais, o objetivo principal das EDE deve ser assegurar que os mecanismos propostos visem à sua vulnerabilidade à instabilidade e a choques financeiros externos. Isto chama a atenção para, pelo menos, as áreas a seguir.

Em primeiro lugar, os credores internacionais para as EDE se comportam de maneira altamente pró-cíclica, o que aumenta sua suscetibilidade a choques externos. Em épocas de *boom*, abaixam seus padrões de concessão de empréstimos a empresas financeiras e não financeiras nos países em desenvolvimento, e os governos nem sempre são plenamente capazes de impedir que tais picos criem graves desequilíbrios de moeda e de maturidade nos balanços privados. Quando os tempos mudam e a avaliação de risco leva a uma desaceleração, o crédito é rapidamente retirado, muitas vezes levando ao colapso da moeda e a falências generalizadas; e

---

26. Para essas deficiências, ver Cornford (2002), Schneider e Silva (2002) e Schneider (2005).

o Estado, muitas vezes, assume responsabilidades privadas. Portanto, o principal interesse das EDE nas medidas prudenciais anticíclicas dos bancos internacionais, tão enfatizadas e em voga, é o seu potencial impacto sobre o comportamento pró-cíclico do crédito internacional.

Segundo, os governos e as empresas privadas nas EDE enfrentam dificuldades semelhantes quando fazem empréstimos no exterior mediante emissões de títulos internacionais. As agências de classificação não são apenas pró-cíclicas, mas também tendenciosas contra os tomadores de empréstimo das EDE. Antes da eclosão da crise do crédito *subprime*, a classificação de muitas economias emergentes asiáticas com pagamentos, reservas e posições fiscais sólidas era inferior à de algumas economias avançadas com vulnerabilidades sérias nestas frentes – por exemplo, a Islândia. Portanto, a remoção do viés de classificação e o comportamento pró-cíclico deve ser o objetivo primário das EDE na regulação das agências de classificação internacional.

Terceiro, as EDE não são apenas tomadoras de empréstimos em mercados internacionais. Elas também investem em títulos emitidos nas economias avançadas tanto por instituições públicas (ou patrocinadas pelo setor público) quanto por empresas privadas. Sabe-se que vários bancos centrais nas EDE investiram grandes quantias em dívida gerada pelas empresas patrocinadas pelo governo dos Estados Unidos, incluindo as empresas de hipotecas Fannie Mae e Freddie Mac. Novamente, os ativos chamados de tóxicos emitidos por instituições financeiras privadas também se infiltraram na carteira de bancos e investidores institucionais nas EDE. Com efeito, por causa de uma maior liberalização das saídas de capitais pelos residentes, tal exposição tem aumentado. Portanto, as EDE têm um interesse crescente em uma avaliação mais objetiva e transparente da qualidade de tais títulos. Isto exige uma vistoria das normas de contabilidade, padrões regulatórios e de subscrição e uma reforma fundamental das agências de classificação. Uma Comissão de Segurança de Produtos Financeiros Global também pode ser criada para este propósito com a participação plena e equitativa das EDE.

Quarto, uma fonte crescente de instabilidade dos fluxos de capitais nos países em desenvolvimento deve-se aos investidores internacionais de carteira, incluindo os investidores institucionais e as instituições que exercem uma maior influência no cenário internacional, especialmente os fundos de cobertura. A tarefa de delimitar a natureza e a extensão de suas operações dentro das suas fronteiras, naturalmente, recai sobre os governos e reguladores nacionais. Entretanto, sua tarefa seria facilitada por uma maior transparência dos investidores. O requisito mínimo é o registro junto às autoridades financeiras nacionais. O acesso à informação sobre o grau e a natureza da inserção, o tamanho e a composição das carteiras e estratégias de investimento destes investidores também seria muito importante para as auto-

ridades financeiras nas EDE fazerem uma avaliação razoavelmente boa dos riscos decorrentes pela sua entrada em mercados de ativos internos.

### 3.2 Intervenção em crises e sua resolução

Independentemente das medidas que podem ser tomadas para disciplinar as políticas nos países sistemicamente importantes e para regular as instituições, instrumentos e mercados financeiros sistemicamente importantes, é quase uma certeza que as crises continuarão a ocorrer. Para os países que não gozam do *status* de moeda de reserva, particularmente as EDE, as crises na balança de pagamentos e da dívida continuarão a exigir uma intervenção internacional, exceto onde há melhores alternativas regionais. Sob os acordos atuais, esta tarefa recai sobre o FMI.

No entanto, existem diversas questões controversas e não resolvidas a respeito das intervenções do FMI em crises nas economias emergentes, incluindo os seus objetivos, o financiamento e a condicionalidade política. Vários países desenvolvidos e em desenvolvimento manifestaram grande insatisfação quanto à forma como as intervenções foram projetadas e implementadas na década de 1990, e diversas propostas foram feitas, tanto dentro quanto fora do FMI, para a melhoria (AKYÜZ, 2005). No entanto, estas propostas foram deixadas de lado, como resultado da oposição dos seus principais acionistas e da complacência criada pela rápida retomada do crescimento na maioria dos países atingidos pela crise financeira, e por uma forte recuperação dos fluxos de capital nos primeiros anos da década de 2000.

No passado, a intervenção do FMI em crises, geralmente, consistia em injeção de liquidez – projetada para manter os países em dia com seus pagamentos de dívida a credores privados, preservar a conversibilidade da conta de capital e impedir a inadimplência –, acompanhada de aperto monetário e fiscal para restaurar a confiança. Os pacotes de resgate atingiram várias vezes os limites de cotas aceitáveis e, muitas vezes, foram combinados com contribuições bilaterais dos principais países industrializados. Como se observa, as intervenções recentes não divergem de forma significativa deste padrão: as contas de capital são mantidas abertas, apesar de rápidas saídas de fluxos e esgotamento das reservas; a condicionalidade política continua a ser pró-cíclica; e o FMI conta cada vez mais com fundos emprestados dos seus principais acionistas.

Essa abordagem é problemática por várias razões. Políticas pró-cíclicas contribuem para as contrações na atividade econômica provocadas pelo comércio externo e por choques financeiros, levando ao aumento do desemprego e da pobreza. Contar com os principais acionistas para o financiamento aumenta sua influência na concepção dos programas do FMI e, ainda, permite-lhes seguir



seus interesses nacionais, como observado na Coreia do Sul durante a crise de 1997. Mais importante, os resgates minam a disciplina do mercado, criam risco moral e incentivam o empréstimo imprudente uma vez que os credores e os investidores não podem suportar as consequências dos riscos que correm. Eles transferem o ônus da crise quase que inteiramente, aos devedores, especialmente aos governos das EDE, muitas vezes obrigados a assumir responsabilidades externas de devedores privados, que não podem mais pagar a sua dívida. Além disso, a integridade financeira do fundo é posta em perigo, particularmente porque a escala de operações aumenta com o crescimento rápido de empréstimos e investimentos transfronteiriços.

Como esses problemas tornaram-se cada vez mais visíveis nas intervenções do FMI nas recorrentes crises nos anos 1990 e início de 2000, uma solução proposta foi resgatar ou envolver os credores e investidores internacionais na resolução de crises financeiras e restringir os empréstimos do FMI como forma de incentivo. Esta solução recebeu o apoio de alguns países do G7, como Canadá, Inglaterra e Alemanha. Vários esquemas voluntários e involuntários foram propostos para alcançar este objetivo, incluindo suspensões temporárias de dívida e controles de câmbio. O conselho do FMI reconheceu que “em circunstâncias extremas, se não for possível chegar a um acordo sobre uma suspensão voluntária, os membros podem achar necessário, como último recurso, impor uma de forma unilateral”, e como “poderia haver um risco de que esta ação provocaria a saída de capital (...) talvez seja necessário recorrer à introdução de um maior intercâmbio global ou de controles de capitais”, com o fundo sinalizando a sua “aceitação de uma paralisação imposta por um membro (...) através de uma decisão (...) para emprestar em atraso a credores privados”(IMF, 2000).<sup>27</sup>

O secretariado do fundo também se movimentou no sentido de estabelecer um mecanismo formal para a participação dos credores privados na resolução das crises da dívida soberana por meio de um mecanismo de reestruturação da dívida soberana (MRDS). Os países que enfrentam graves dificuldades do balanço de pagamentos e da dívida soberana foram levados

a vir ao fundo solicitar uma suspensão temporária sobre o reembolso das suas dívidas, período durante o qual negociariam uma reprogramação com seus credores, dado o consentimento do fundo para esta linha de ataque. Durante este período limitado (...) o país teria de dar garantias aos seus credores de que o dinheiro não estava fugindo do país, o que, provavelmente, significaria a imposição de controles de câmbio temporariamente (KRUEGER, 2001, p. 7).

---

27. Para mais detalhes sobre a discussão dessa questão no FMI, ver Akyüz (2005, p. 9-15).



No entanto, devido à oposição dos seus principais acionistas e mercados financeiros, bem como à falta de um forte apoio de alguns países em desenvolvimento, esta proposta foi, a princípio, diluída – uma influência considerável foi concedida a credores, e provisões para suspensões foram descartadas – e posteriormente abandonada completamente.

Em resposta ao impacto negativo da crise sobre os fluxos comerciais e de capitais nas EDE, a comunidade internacional decidiu recentemente estabelecer um novo mecanismo, a FCL, para permitir ao fundo emprestar grandes quantidades de liquidez a certos países considerados elegíveis, com base em alguns critérios predeterminados. No entanto, tal iniciativa não foi acompanhada de medidas para enfrentar os riscos decorrentes do perigo moral, divisão de encargos desigual e potencial ameaça à integridade financeira do fundo. Este último é uma causa específica de preocupação, visto que a maioria dos membros do fundo está excluída do acesso a este mecanismo. Desse modo, torna-se ainda mais importante estabelecer um acordo paralelo para envolver os credores e investidores privados na resolução da crise na balança de pagamentos e da dívida nas economias emergentes.

Um componente central desses acordos é o reconhecimento dos direitos dos países que enfrentam grandes e contínuas saídas de capital de imporem suspensões temporárias de dívida e controle cambial, bem como a prestação de proteção legal para eles sob a forma de um adiamento em litígio. A decisão de uma suspensão deve ser tomada unilateralmente pelo país em causa e sancionada por um painel independente, em vez do FMI, porque os países afetados estão entre os acionistas do fundo, que é, também, um credor. Não há dúvidas de que os países irão recorrer a suspensões com grande prudência. Como observou um antigo vice-presidente do Banco da Inglaterra, um “sistema bem articulado para lidar com problemas de liquidez soberana (...) induziria os devedores à inadimplência tanto quanto a lei de falências induz os devedores corporativos à inadimplência” (CLEMENTI, 2000).

O crédito do fundo deve concentrar-se nas transações em conta corrente, e deve haver limites para a concessão de empréstimos a países que experimentam grandes e persistentes saídas de capital – mesmo que o dinheiro seja fungível e que, na prática, nem sempre seja possível identificar claramente a necessidade atendida por um empréstimo particular. Os empréstimos com taxas progressivamente mais elevadas (multas), como o fundo parece estar praticando atualmente, não podem amortecer a demanda por liquidez dos países elegíveis na LCF. Em vez disso, o fundo deverá promover a participação de credores privados, recomendando, e até mesmo exigindo o uso de suspensões temporárias e controles de câmbio, quando necessário.

Tais restrições deverão ser introduzidas quer as dificuldades de pagamentos tenham origem na dívida privada, na soberana ou na saída rápida de investidores estrangeiros; ou, ainda, sejam tais dificuldades devidas a problemas de liquidez ou de solvência – uma distinção que nem sempre é clara. Nos casos de fortes indícios de insolvência, os limites de empréstimos do FMI devem ser mais estreitos – isto é, os países não devem fazer empréstimos de fontes multilaterais para financiar a dívida impagável para com os credores privados, tal como aconteceu inúmeras vezes durante a crise de dívida na década de 1980 (SACHS, 1998, p. 53).

Devido à ausência de um sistema jurídico acordado multilateralmente para os exercícios de dívida, a prática tende a ser desordenada e local, além de tender a favor dos credores. Muitas vezes, o FMI envolveu-se na coordenação e resolução das dificuldades do pagamento da dívida, devido a problemas de solvência ou de liquidez, com base em um programa de ajustamento acordado com o país devedor. O fundo geralmente procura um acordo voluntário com os credores, mas sua posição é assimétrica – embora tenha uma influência significativa perante os devedores soberanos, não pode impor termos e condições apropriadas para os credores. Mesmo nos contratos de títulos com cláusulas de ação coletiva (CACs), os obrigacionistas podem resistir e optar por processos judiciais em busca de um melhor negócio. Tal reestruturação *ad hoc* raramente tem garantido a sustentabilidade onde houve problemas de solvência. Nos casos em que as dificuldades de pagamento da dívida decorreram da falta de liquidez, o fundo forneceu auxílio por meio da rolagem de vencimentos, mas tais medidas foram muitas vezes tardias e não conseguiram impedir danos.<sup>28</sup>

Os acordos multilaterais para exercícios ordenados da dívida soberana devem ser eficientes em conter os danos causados pelas dificuldades de pagamento da dívida sobre o devedor, bem como devem permitir a rápida recuperação e crescimento, conforme os procedimentos nacionais de falência em muitas economias avançadas, de acordo com o capítulo 11 do Código de Falências dos Estados Unidos. Também devem ser justos na distribuição dos encargos, fazendo os credores arcarem com as consequências dos riscos que tomaram – riscos que já foram compensados por bons ágios. Na medida do possível, a reestruturação de dívida, incluindo ampliações do vencimento e amortizações, deve basear-se em negociações entre o devedor e os credores, e ser facilitada pela introdução da ampliação automática de vencimento e as CACs em contratos de dívida. No entanto, a arbitragem imparcial é necessária para resolver os litígios em caso de falta de acordo sobre os termos da reestruturação.

Os procedimentos existentes para os exercícios de dívida oficial também precisam de uma mudança fundamental. As decisões sobre a reestruturação

---

28. Para uma discussão sobre a reestruturação da dívida, sob o comando do FMI, nas crises dos mercados emergentes, ver Akyüz (2002).

de tal dívida são deixadas atualmente para um clube de credores – o Clube de Paris – e estão vinculadas a programas de ajustamento estrutural do FMI e a avaliações de sustentabilidade. A sustentabilidade é frequentemente julgada com base em quanto da dívida e do serviço da dívida um país pode tolerar sem a devida atenção às suas implicações para o desenvolvimento e a pobreza. Além disso, considerações de ordem política, muitas vezes, dominam os resultados de redução da dívida. Pode ser altamente desejável desvincular a reestruturação da dívida oficial do FMI e deixar a análise de sustentabilidade da dívida a um órgão independente de peritos, nomeados com o consentimento dos devedores. O FMI, o Banco Mundial e as agências da ONU poderiam fornecer dados para este processo em suas respectivas áreas de trabalho. Os países devedores também devem ser autorizados a apresentar suas próprias análises de sustentabilidade. E, ainda, devem ser feitas considerações sobre o estabelecimento da arbitragem imparcial dos litígios de dívida pública, nos moldes do capítulo 9 do Código de Falências dos Estados Unidos, que trata dos devedores públicos e aplica os mesmos princípios do capítulo 11.<sup>29</sup>

## **4 RESUMO DAS CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE POLÍTICAS**

### **4.1 Políticas de resposta imediata**

- 1) As EDE não devem incorrer em pesadas obrigações para responder às consequências de uma crise pela qual elas não podem ser responsabilizadas.
- 2) Às EDE que enfrentam restrições de pagamentos não deve ser negado o direito de usar medidas comerciais legítimas para mitigar o impacto da crise sobre empregos, renda e pobreza. Tais ações não devem ser colocadas no mesmo patamar de restrições à importação e subsídios introduzidos nas economias avançadas que não enfrentam restrições similares.
- 3) As EDE devem ser incentivadas a utilizar restrições temporárias de contas de capital e suspensões da dívida, a fim de conter grandes e contínuas saídas de capital. Estas devem ser apoiadas pelo FMI, se necessário, por meio de empréstimos em atraso.
- 4) Qualquer financiamento adicional de que as EDE possam precisar a fim de responder positivamente aos choques da crise deve ser incondicional, sem criar débitos e/ou ter baixo custo. Isto pode ser alcançado por alocações de DES em vez de subsídios ou empréstimos do FMI financiados por empréstimos bilaterais dos seus acionistas. Haveria uma alocação de DES permanente e única para países de baixa renda com

---

29. A respeito da defesa de um acordo internacional de insolvência nos moldes do capítulo 9 do Código de Falências dos Estados Unidos, ver Raffer (1993).

base na sua necessidade e com os custos dos juros de retiradas sendo financiados internamente pelo FMI, além de uma grande alocação reversível de DES para outras EDE.

- 5) Deveria haver uma moratória sobre o serviço da dívida dos países de baixa renda aos credores oficiais, incluindo as instituições de Bretton Woods, sem custos adicionais.

#### **4.2 Prevenção da crise: fiscalização de política multilateral**

- 1) Há uma necessidade de melhorar significativamente a eficácia, imparcialidade e qualidade da fiscalização do FMI sobre as políticas macroeconômicas, financeiras e cambiais. Isto é necessário para garantir uma maior disciplina multilateral sobre as políticas em países de importância sistêmica e trazer uma maior coerência entre o comércio e as finanças a este respeito. Também são necessárias melhorias para garantir um alerta antecipado dos riscos de instabilidade macroeconômica e financeira.
- 2) Alcançar esses objetivos depende muito de resolver as deficiências relacionadas com a governança do fundo. Os acordos atuais sofrem de um conflito de interesses em que os diretores executivos avaliam as políticas dos países que representam. Uma solução poderia ser a separação formal da fiscalização das decisões de empréstimos, confiando-a a um órgão independente.

#### **4.3 Prevenção da crise: sistema de reservas internacionais**

- 1) O atual sistema de reservas de múltiplas moedas, centrado sobre o dólar, é altamente instável. É muito caro para as EDE, que são obrigadas a armazenar grandes quantidades de reservas como seguro próprio à custa de crescimento e desenvolvimento. Deveria ser substituído por um sistema que não fosse baseado em moedas nacionais.
- 2) Um sistema de reserva baseado em DES parece ser a opção mais viável. Isto exige mudanças fundamentais nos acordos atuais sobre a alocação e utilização de DES.
- 3) Um caminho a seguir é tornar o FMI uma instituição baseada em DES, permitindo-lhe alocar os DES para substituir cotas – AGE e NAE – de forma a se tornar a única fonte de financiamento. Isto também melhoraria a governança do FMI, ao eliminar a sua dependência dos principais países para o financiamento. As alocações de DES poderiam estar relacionadas ao crescimento do comércio mundial de forma anticíclica. Sob tal acordo, os limites de acesso incondicional devem ser redefinidos e ampliados significativamente.

- 4) Em complemento, pode-se estabelecer um acordo para permitir que ações de reservas monetárias existentes sejam substituídas por DES, sem causar perturbações nos mercados de divisas. Isto pode ser feito por meio de uma conta de substituição no FMI, amplamente discutida em dois episódios anteriores de enfraquecimento significativo do dólar, no início das décadas de 1970 e 1980.
- 5) Contudo, devem ser tomados cuidados ao seguir este rumo, especialmente para garantir que o risco cambial não recaia no FMI, incluindo seus membros pobres, e que os DES não se tornem um novo instrumento de especulação.

#### **4.4 Prevenção da crise: regulação dos mercados financeiros internacionais**

- 1) O princípio a orientar a conduta das EDE para a regulação das instituições, mercados e instrumentos financeiros poderia ser a conquista de autonomia política nacional suficiente, enquanto procuram reduzir sua vulnerabilidade à instabilidade e às crises mediante a regulação e supervisão dos atores transnacionais com atividades transfronteiriças.
- 2) Um organismo internacional supremo, com poderes regulatórios e fiscalizadores de pleno direito, não é realista nem desejável. Isto também é válido para a replicação da OMC na área de finanças, com a vinculação de acordos multilaterais sobre as regras e padrões a serem aplicados pelos governos nacionais e sobre as sanções por descumprimento.
- 3) Tal acordo poderia acarretar graves perdas de autonomia e levar a um modelo único. Além disso, há o risco de que o processo que visa ampliar o escopo da governança global sobre as finanças possa acabar estendendo o alcance global dos mercados financeiros, forçando as EDE a conceder um maior acesso ao mercado de serviços financeiros que o adequado.
- 4) Ao avaliarem as diversas propostas para a reforma regulatória das instituições e mercados financeiros globais, as EDE devem prestar atenção ao que estas propostas poderiam oferecer na redução de sua vulnerabilidade por meio de:
  - redução da pró-ciclicidade dos empréstimos bancários internacionais às EDE;
  - redução do preconceito contra as EDE e da pró-ciclicidade nas avaliações das agências de classificação internacional;
  - melhoria da qualidade dos ativos em que as EDE investem as suas reservas e poupanças privadas; e

- melhoria de informações sobre os investidores de carteira internacional das EDE.
- 5) As EDE também devem resistir a dar ao FMI um papel maior na fiscalização e acompanhamento financeiro, antes de efetuar uma análise aprofundada das razões pelas quais suas atividades no âmbito do ROSC e do FSAP foram altamente ineficazes, removendo-as por meio de reformas adequadas.

#### **4.5 Intervenção e resolução de crises**

- 1) Na prestação de liquidez internacional, o fundo não deve impor condições estruturais, tampouco deve insistir em ajustes da política macroeconômica quando os desequilíbrios de pagamentos são devidos a choques externos temporários fora do controle do país devedor.
- 2) Resgates do FMI de credores e investidores internacionais em países que enfrentam uma saída rápida de capital minam a disciplina do mercado, incentivam o empréstimo imprudente, transferem as obrigações para os devedores e ameaçam a integridade financeira do fundo. O FMI não deve financiar grandes e contínuas saídas de capital, mas incentivar o envolvimento de credores e investidores privados na resolução de crises na balança de pagamentos e na dívida das economias emergentes.
- 3) Os direitos dos países que experimentam grandes e contínuas saídas de capitais de suspender dívidas temporárias e controles de câmbio devem ser reconhecidos, e protegidos legalmente enquanto estiverem sob litígio.
- 4) Na medida do possível, a reestruturação da dívida soberana deve basear-se em negociações com credores privados e ser facilitada pela inclusão de cláusulas de ação acumulada e coletiva em contratos de dívida. Mas um sistema internacional de arbitragem imparcial é necessário para resolver os litígios da dívida soberana.
- 5) Análises de sustentabilidade em exercícios de reestruturação da dívida oficial devem ser tomadas pelo FMI e dadas a um órgão independente de especialistas. Deve-se considerar a introdução de arbitragem para a reestruturação da dívida oficial das EDE.

#### **4.6 Outras áreas de reforma do FMI**

- a. Várias das medidas mencionadas, necessárias para reduzir a probabilidade de crises financeiras com repercussões globais e garantir uma melhor intervenção nas crises, exigem mudanças fundamentais no FMI. Há

também outras reformas adicionais que precisam ser desenvolvidas, particularmente na sua governança e mandato, a fim de melhorar a sua eficácia e relevância.

- b. Tem havido um debate considerável sobre as deficiências na governança do fundo em várias áreas, incluindo a seleção de seu chefe, a distribuição dos direitos de voto, a transparência e a responsabilidade – mais observações não seriam necessárias aqui. No entanto, deve ser enfatizado que reformas em pelo menos duas das áreas discutidas podem produzir uma melhora significativamente maior na governança do fundo que as mudanças em áreas enfatizadas no debate público:
- acabar com a dependência do FMI em relação a seus acionistas para o financiamento por meio de cotas e concessão de empréstimos bilaterais (AGE e NAE), convertendo-o em uma instituição baseada em DES; e
  - realizar a separação entre, de um lado, a fiscalização e, de outro, os programas de concessão de empréstimos; e atribuir a primeira tarefa a autoridades que sejam independentes dos seus governos e que não estejam envolvidas em decisões de concessão de empréstimos.
- c. O fundo precisa se concentrar em sua principal responsabilidade: preservar a estabilidade monetária e financeira internacional. Consequentemente, deve ficar fora das políticas de financiamento, desenvolvimento e redução da pobreza. Este é um desvio injustificado para uma área que concerne aos bancos multilaterais de desenvolvimento. Todos os mecanismos criados para este fim devem ser transferidos para o Banco Mundial enquanto o fundo encerra suas atividades em desenvolvimento e empréstimos de longo prazo. Também deve ficar longe das políticas comerciais. Suas tentativas de promover a liberalização comercial unilateral nas EDE aproveitando seus recursos minam o poder de barganha destes países nas negociações comerciais multilaterais. Nesta área, sua principal tarefa é garantir um ambiente comercial global previsível, ajudando a garantir posições de pagamentos e taxas de câmbio estáveis.

## REFERÊNCIAS

AKYÜZ, Y. (Ed.). **Reforming the global financial architecture: issues and proposals**. London: Zed Books, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reforming the IMF: back to the drawing board**. Geneva: UNCTAD, 2005. (Discussion Paper, n. 38).

\_\_\_\_\_. Managing financial instability in emerging markets: a keynesian perspective. **METU Studies in Development**, v. 35, n. 10, 2008a.

\_\_\_\_\_. The current global financial turmoil and asian developing countries. **ESCAP Series on Inclusive & Sustainable Development**, n. 2, 2008b.

AKYÜZ, Y.; CORNFORD, A. Capital flows to developing countries and the reform of the international financial system. *In*: NAYYAR, D. (Ed.). **Governing globalization**. New York: Oxford University Press, 2002.

ANDREWS, E. L. **IMF Planning to Sell Bonds to Finance New Loans**. 26 Apr. 2009. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2009/04/26/business/global/26imf.html>>.

BALLS, E. **Preventing financial crises**: the case for independent IMF surveillance. Washington, 6 Mar. 2003. (Remarks made at the Institute for International Economics).

BERGSTEN, C. F. How to solve the problem of the dollar. **Financial Times**, 11 Dec. 2007a.

\_\_\_\_\_. Objections do not invalidate substitution account benefits. **Financial Times**, 29 Dec. 2007b.

\_\_\_\_\_. We should listen to Beijing's currency idea. **Financial Times**, 8 Apr. 2009.

BOUGHTON, J. M. **Silent revolution**: the International Monetary Fund, 1979-89. Washington: IMF, 2001.

\_\_\_\_\_. Third time lucky for scheme to support dollar? **Financial Times**, 14 Dec. 2007.

CLEMENTI, D. Crisis prevention and resolution: two aspects of financial stability. **BIS Review**, 11 Sept. 2000.

CORNFORD, A. Standards and regulations. *In*: AKYÜZ, Y. (Ed.). **Reforming the global financial architecture**: issues and proposals. London: Zed Books, 2002.

EATWELL, J.; TAYLOR, L. Why we need a world financial authority. **Wider Angle**, Helsinki, n. 2/98, 1998.

\_\_\_\_\_. **Global finance at risk**: the case for international regulation. Cambridge: Polity Press, 2000.

EICHENGREEN, B. Not a new Bretton Woods but a new Bretton Woods process. *In*: EICHENGREEN, B.; BALDWIN, R. (Eds.). **What G20 leaders must do to stabilise our economy and fix the financial system**. London: Centre for Economic Policy Research, 2008. Disponível em: <<http://www.voxeu.org>>.



EICHENGREEN, B.; BALDWIN, R. (Eds.). **What G20 leaders must do to stabilise our economy and fix the financial system**. London: Centre for Economic Policy Research, 2008. Disponível em: <<http://www.voxeu.org>>.

G20 – GROUP OF TWENTY. **G20 Working Group 1: enhancing sound regulation and strengthening transparency**. 2009a. Final Report. Available at: <<http://www.g20.org>>.

\_\_\_\_\_. **G20 Working Group 2: reinforcing international cooperation and promoting integrity in financial market**. 2009b. Final report. Disponível em: <<http://www.g20.org>>.

\_\_\_\_\_. **The global plan for recovery and reform**. London, 2 Apr. 2009c. Communiqué of the G20 summit. Disponível em: <<http://www.g20.org>>.

G30 – GROUP OF THIRTY. **Financial reform: a framework for financial stability**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://www.group30.org>>.

GAMBERONI, E.; NEWFARMER, R. **Trade protection: incipient but worrisome trends**. 4 Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.voxeu.org>>.

GILES, C. Large numbers hide big G20 divisions. **Financial Times**, 2 Apr. 2009.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Interim committee communiqué**. Washington, 16 Apr. 1998.

\_\_\_\_\_. **External evaluation of IMF surveillance**. Washington: Group of Independent Experts, 1999.

\_\_\_\_\_. **Executive board discusses involving the private sector in the resolution of financial crisis**. Public Information Note 00/80. Washington, 2000.

\_\_\_\_\_. **United States: staff report for the 2005 Article IV Consultation**. Washington, 30 June 2005.

\_\_\_\_\_. **United States: staff report for the 2006 Article IV Consultation**. Washington, 30 June 2006.

\_\_\_\_\_. **United States: staff report for the 2007 Article IV Consultation**. Washington, 11 July 2007a.

\_\_\_\_\_. **Iceland: staff report for the 2007 Article IV Consultation**. Washington, 26 July 2007b.

\_\_\_\_\_. **Review of fund facilities: analytical basis for fund lending and reform options**. Washington, 6 Feb. 2009a.

\_\_\_\_\_. **Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the board of governors of the International Monetary Fund**. Washington, 25 Apr. 2009b. (Press Release, n. 09/139).

\_\_\_\_\_. **World economic outlook**. Washington, Apr. 2009c.

\_\_\_\_\_. **Comunicado de Imprensa do FMI n. 09/85**. 24 mar. 2009d. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

KENEN, P. B. Stabilizing the International Monetary System. **Journal of Policy Modelling**, v. 27, n. 4, p. 487-93, June 2005.

KHOR, M. Reality behind the hype of the G20 Summit. **TWN Info Services on Finance and Development**, 7 Apr. 2009. Disponível em: <<http://www.twinside.org.sg>>.

KRUEGER, A. O. **International financial architecture for 2002**: a new approach to sovereign debt restructuring. *In*: THE NATIONAL ECONOMISTS "CLUB ANNUAL MEMBERS" DINNER. Washington: American Enterprise Institute, 26 Nov. 2001.

MONBIOT, G. Keynes is innocent: the toxic spawn of Bretton Woods was no plan of his. **The Guardian**, 18 Nov. 2008.

POLAK, J. J.; CLARK, P. B. Reducing the costs of holding reserves: a new perspective on special drawing rights. *In*: KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P. (Eds.). **The new public finance**: responding to global challenges. New York: Oxford University Press, 2006.

RAFFER, K. What's good for the United States must be good for the world: advocating an international chapter 9 insolvency. *In*: BRUNO KREISKY Forum for international dialogue. **From Cancún to Vienna**: International development in a New World. Vienna, 1993.

SACHS, J. D. External debt, structural adjustment and economic growth. *In*: **International Monetary and financial issues for the 1990s**. Geneva: UNCTAD, 1998. v. 9.

SCHNEIDER, B. **Do global standards and codes prevent financial crises?** Some proposals on modifying the standards-based approach. Geneva: UNCTAD, 2005. (Discussion Paper, n. 177).

SCHNEIDER, B.; SILVA, S. **Conference report on international standards and codes**: the developing country perspective. *In*: CONFERENCE HELD ON 21 JUNE 2002 AT THE COMMONWEALTH SECRETARIAT. London: Overseas Development Institute, 2002.

TRIFFIN, R. Gold and the dollar crisis: the future of convertibility. NEW HAVEN: Yale University Press, 1960.

TWN – THIRD WORLD NETWORK. **The IMF's financial crisis loans**: no change in conditionalities. 11 Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.twinside.org.sg>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report**. Geneva: United Nations, 1998. cap. 4.

\_\_\_\_\_. **Trade and development report**. Geneva: United Nations, 1999. cap. 5.

\_\_\_\_\_. **Trade and development report**. Geneva: United Nations, 2003. cap. 2.

\_\_\_\_\_. **Temporary debt moratorium needed for some poor nations, UNCTAD chief says**. Geneva: UNCTAD, 2009. (Press Release, n. 13, 30 aPR.. 2009).

WORLD BANK. **Swimming against the tide**: how developing countries are coping with the global crisis. *In*: G20 FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS MEETING, Horsham, United Kingdom, 13-14 Mar. 2009. (Background paper prepared by World Bank Staff).

ZHOU, X. Reform the International Monetary system. **People Bank of China**, 23 Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.pbc.gov.cn/english>>.





# Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

### Revisão

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

### Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

### Capa

Fábio Oki

### 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)



---

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)  
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em Pólen Soft 80 g/m<sup>2</sup>  
Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---







## INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês, francês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nessa etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes desses avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. Não deverão ser usadas cores além de preto e branco. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de cerca de 150 palavras; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i)* Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, *sem identificação dos autores* –, em formato PDF; e *ii)* Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. Observar o sistema Chicago (autor, data), de acordo com os exemplos abaixo:
  - Para periódicos:  
CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 5-25, 2003.
  - Para livros:  
SARAIVA, José F. S. (Ed.). **Foreign policy and political regime**. Brasília: Ibrl, 2003. 364 p.
  - Para documentos eletrônicos:  
PROCÓPIO, Argemiro. **A hidropolítica e a internacionalização amazônica**, 2007. Disponível em: <<http://mundorama.net/2007/09/13/a-hidropolitica-e-a-internacionalizacao-amazonica/>>. Acesso em: 18 set. 2007.
10. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas *online* pelo *e-mail* [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### Itens de verificação para submissão

1. O texto é inédito.
2. O texto está de acordo com as normas da revista.

### Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical. A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. Para publicação, os autores deverão assinar Carta de Direitos Autorais, cujo modelo será enviado aos autores por *e-mail*, reservando os direitos, inclusive os de tradução, ao Ipea.

### Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



### Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**SE**

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
 PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA