

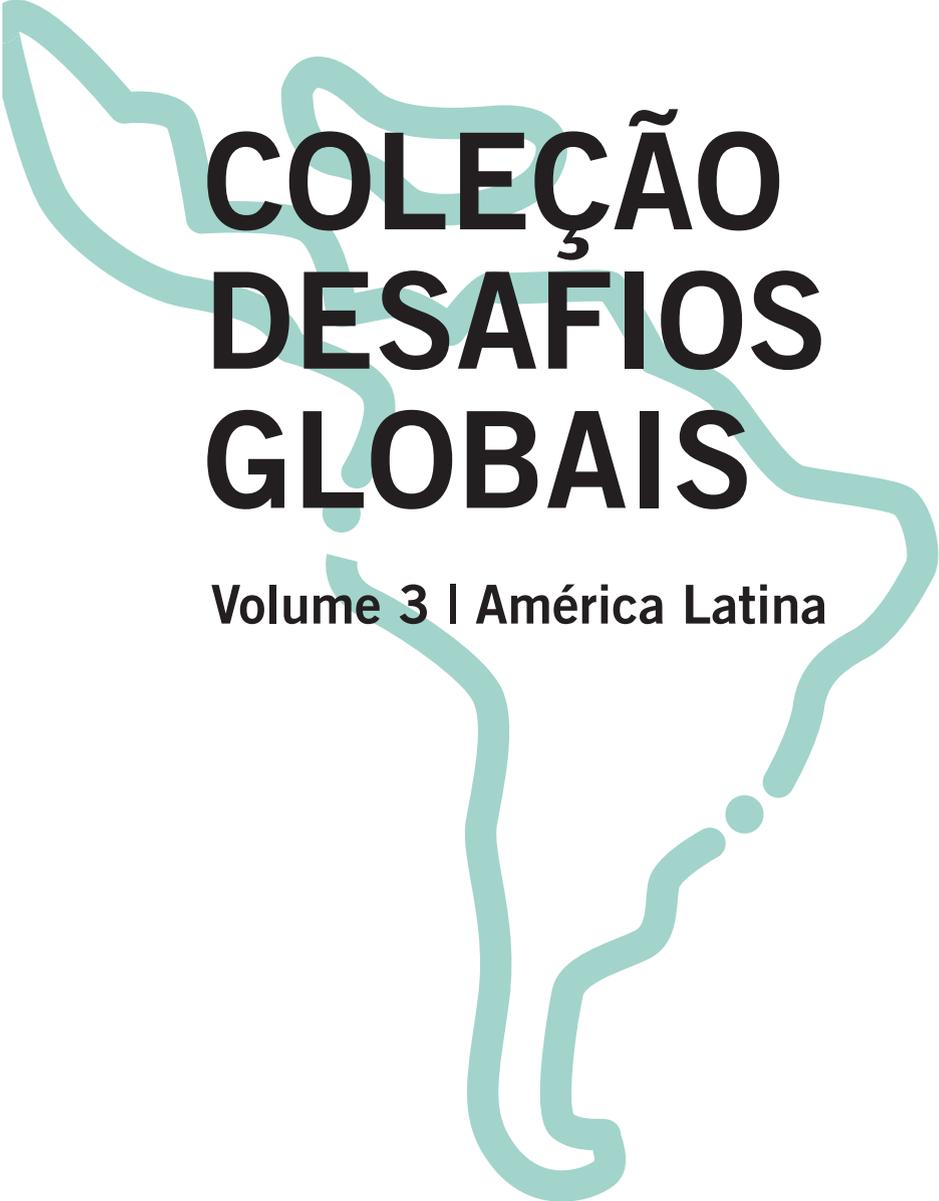
COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 3 | América Latina



Aziz Tuffi Saliba
Dawisson Belém Lopes
Manoel Leonardo Santos
Organizadores

(EDITORAufmg)



**COLEÇÃO
DESAFIOS
GLOBAIS**

Volume 3 | América Latina

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
REITORA Sandra Regina Goulart Almeida
VICE-REITOR Alessandro Fernandes Moreira

EDITORA UFMG
DIRETOR Flavio de Lemos Carsalade
VICE-DIRETORA Camila Figueiredo

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)
Ana Carina Utsch Terra
Antônio de Pinho Marques Júnior
Antônio Luiz Pinho Ribeiro
Camila Figueiredo
Carla Viana Coscarelli
Cássio Eduardo Viana Hissa
César Geraldo Guimarães
Eduardo da Motta e Albuquerque
Élder Antônio Sousa e Paiva
Helena Lopes da Silva
João André Alves Lança
João Antônio de Paula
José Luiz Borges Horta
Lira Córdova
Maria Alice de Lima Gomes Nogueira
Maria de Fátima Cardoso Gomes
Renato Alves Ribeiro Neto
Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi
Rodrigo Patto Sá Motta
Sergio Alcides Pereira do Amaral
Sônia Micussi Simões

COLEÇÃO DESAFIOS GLOBAIS

Volume 3 | América Latina

Aziz Tuffi Saliba
Dawisson Belém Lopes
Manoel Leonardo Santos
Organizadores

(EDITORAufmg)

© 2021, Os organizadores

© 2021, Editora UFMG

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

América Latina / Aziz Tuffi Saliba, Dawisson Belém Lopes, Manoel Leonardo Santos, organizadores. - Belo Horizonte : Editora UFMG, 2021.

344p. : il. (Desafios globais; 3)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5858-022-5

ISBN digital: 978-65-5858-016-4

1. América Latina – História. 2. América Latina – Condições sociais. 3. América Latina – Política e governo. I. Saliba, Aziz Tuffi. II. Lopes, Dawisson E. Belém. III. Santos, Manoel Leonardo. IV. Série.

CDD: 980

CDU: 980

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária - CRB-6/1390

COORDENAÇÃO EDITORIAL Jerônimo Coelho

DIREITOS AUTORAIS Anne Caroline Silva

ASSISTÊNCIA EDITORIAL Eliane Sousa

ORGANIZAÇÃO DE MANUSCRITOS Thatiana Marques dos Santos, Luciana Fiúza de Souza, Théo Soares de Carvalho e Débora Evelyn da Conceição

PREPARAÇÃO DE TEXTOS Anderson Freitas

PROJETO GRÁFICO

FORMATAÇÃO E MONTAGEM DE CAPA

PRODUÇÃO GRÁFICA Warren Marilac

EDITORA UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II/Bloco III

Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG

Tel: + 55 31 3409-4650 – www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

SUMÁRIO

Prefácio	9
<i>Sandra Goulart Almeida</i>	
Introdução	13
<i>Dawisson Belém Lopes</i>	
<i>Manoel Leonardo Santos</i>	
<i>Aziz Tuffi Saliba</i>	
1. Os desafios energéticos na América Latina	29
<i>Felipe Mendes Cardoso</i>	
<i>Klaus Guimarães Dalgaard</i>	
2. Universalidade e equidade em saúde na América Latina: federalismo importa?	55
<i>José Angelo Machado</i>	
3. Educação para a sexualidade: perspectivas e desafios no Brasil e na Colômbia frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	85
<i>Adriana Marcela Monroy Garzón</i>	
<i>Kênia Lara Silva</i>	

- 4. Processo de formação da Rede de Medicinas Tradicionais, Complementares e Integrativas nas Américas (Red MTCI Américas): potencialidades e desafios** 107
Natalia Sofia Aldana-Martínez
Ricardo Ghelman
Caio Fábio Schlechta Portella
Gelza Nunes
Vanessa de Almeida Guerra
- 5. Tendências atuais das políticas educacionais na América Latina** 121
Dalila Andrade Oliveira
- 6. SIRGAS2000: conquistas e desafios no continente americano - comparativo Brasil e Argentina** 145
Plinio da Costa Temba
Marcelo Antonio Nero
Cecília Cornero
Sebastián Amherdt
- 7. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD): uma visão otimista da instituição brasileira** 173
Leonardo Netto Parentoni
- 8. América Latina: raízes de longo prazo de uma variedade de capitalismo** 195
Fernanda Cimini
Leonardo Costa Ribeiro
Eduardo da Motta e Albuquerque

9. Desafios do federalismo fiscal para a equidade social na Argentina e no Brasil	225
<i>Márcia Miranda Soares</i> <i>Cristian Altavilla</i>	
10. A agenda moral nos parlamentos latino-americanos em perspectiva comparativa	257
<i>Manoel Leonardo Santos</i> <i>Asbel Bohigues</i>	
11. Política e memória no Peru: formas de lembrar e esquecer o conflito armado	281
<i>Rômulo Monte Alto</i>	
12. Um futuro pior que o passado? Reflexões na antevéspera do bicentenário da independência	301
<i>Rubens Ricupero</i>	
13. O Brasil e a América Latina diante de grandes desafios globais	315
<i>Celso Luiz Nunes Amorim</i>	
Sobre os autores	337

PREFÁCIO

A compreensão dos tempos presentes tem demandado de cada um e de cada uma de nós um enorme esforço. O mundo ora impõe desafios inéditos, numa escala efetivamente global, em toda a sua densidade e premência. Para dar conta de tudo, não há fórmula melhor do que a cooperação acadêmica e científica internacional. Afinal, não há reflexão individual que supere a coletiva.

A Diretoria de Relações Internacionais (DRI) da Universidade Federal de Minas Gerais, em parceria com a Editora da UFMG, organizou a Coleção Desafios Globais, a qual pretende debater, por meio de seus seis tomos e mais de duas mil páginas, as diferentes macrorregiões do planeta atualmente contempladas pelos Centros de Estudos Regionais da UFMG, ligados à DRI – África, América do Norte, América Latina, Ásia-Pacífico, Europa e Índico.

A proposta editorial da Coleção consiste, fundamentalmente, em fazer discussão adensada e plural de alguns dos principais problemas contemporâneos enfrentados pela humanidade, valendo-se da *expertise* instalada, por intermédio dos inovadores Centros de Estudos Regionais, tanto na UFMG quanto em suas mais de 450 instituições parceiras em 60 países ao redor do mundo. As contribuições autorais estão organizadas em seis áreas temáticas, quais sejam: (I) Sustentabilidade, (II) Saúde e

Bem-Estar, (III) Direitos Humanos, (IV) Novas Tecnologias e Fronteiras da Ciência, (V) Instituições, Governança e Regulação, (VI) Educação, Cultura e Arte.

Cada livro da Coleção volta-se para uma geografia específica e cobre tentativamente os domínios elencados. O alcance praticamente universal e a comparabilidade entre os tópicos abordados estarão assegurados pelo conjunto dos seis volumes. Outra preocupação editorial foi o contexto: os estudos de caso, as comparações entre as análises apresentadas e as leituras sistêmicas ancoram-se, invariavelmente, nas suas respectivas regiões de pertencimento. Não há capítulo que deixe de explorar as conexões entre assuntos e lugares.

Ao todo, mais de 130 autores, provenientes de mais de 30 nações, em todos os quadrantes da Terra, emprestaram seus conhecimentos e perícia técnica para a confecção desta obra coletiva. A panóplia de matérias vai de gestão de resíduos sólidos e segurança alimentar na África até a situação dos direitos humanos e os rápidos avanços tecnológicos no Índico, passando pela crise da saúde pública nas Américas, por sustentabilidade ambiental e liberdade de imprensa na Ásia-Pacífico, e pela xenofobia e a ascensão da extrema direita na Europa.

Trata-se de um farto banquete intelectual para acadêmicos e tomadores de decisão. O perfil variado dos colaboradores da Coleção permite ver, lado a lado, professores, pesquisadores, gestores públicos e privados, políticos de carreira e ativistas sociais de múltiplas orientações. Temas de elevado apelo, cuja relevância não pode ser subestimada, foram incluídos nesta coletânea. Chamam-me a atenção, em particular, os capítulos sobre educação e cultura, no Brasil e no mundo – campo temático a que estou fortemente vinculada, seja por compromisso profissional e senso de dever, seja por afeto e interesse de pesquisa.

O mais importante a notar, para além do que já foi expresso, é o papel de liderança reiteradamente desempenhado pela

UFMG, ao trazer uma arguta e aprofundada abordagem, sob um viés comparado, em momento especialmente duro no cenário internacional. A Universidade não se furtou, uma vez mais, a cumprir sua responsabilidade social. Numa encruzilhada histórica decisiva, em que somos acometidos por ameaças existenciais e instados a pensar e agir rapidamente, a comunidade da UFMG esteve à altura das expectativas nela depositadas, assumindo para si, com prontidão, a missão de mostrar o caminho à frente. O corpo de escritos que conforma a Coleção Desafios Globais é a instanciamento desse esforço para compreender o vasto mundo que nos rodeia e sua inerente complexidade. O resultado admirável pode ser conferido nas páginas que se seguem.

Registre-se, por fim, que a obra acadêmica reflete, com acurácia, a força dos milhares de estudantes, professores, pesquisadores, servidores técnico-administrativos em educação e colaboradores que integram os quadros da UFMG, bem como de nossos parceiros e parceiras, brasileiros e estrangeiros, em Minas Gerais, no Brasil, nas Américas, em todo o mundo, que não estão formalmente atrelados à UFMG.

Somos gratos a todos e todas que contribuíram de forma célebre e articulada para a concretização deste projeto, que se reveste de especial importância como espaço de pensamento crítico sobre os muitos e multifários desafios globais, em um contexto tão incerto e adverso.

Sandra Goulart Almeida
Reitora da UFMG

INTRODUÇÃO

*Dawisson Belém Lopes
Manoel Leonardo Santos
Aziz Tuffi Saliba*

Qualquer escrito cujo assunto seja a América Latina não pode prescindir de fazer referência a um conjunto mínimo de perguntas, ao arriscar-se a olhar criticamente para os desafios globais e regionais contemporâneos. A começar pelo mais intrigante e, talvez por isso, mais previsível dos questionamentos: *o que se entende por América Latina?* Ora, com que intensidade as invisíveis e visibilíssimas forças da globalização incidem sobre as heterogêneas sub-regiões da assim chamada América Latina? Como países e sociedades tão diferentes e tão semelhantes lidaram com a redemocratização de seus corpos político-institucionais e a reestruturação de suas economias ao longo das últimas décadas?

No palco das relações internacionais, que grau de protagonismo, efetivamente, nos cabe? Mercados emergentes como Argentina, Brasil e México são comparáveis e/ou acomodam-se sob o mesmo toldo que Equador e Belize? Como economia e política interagem dentro dos Estados nacionais, dentro do sistema regional latino-americano e com o resto do mundo? Entre alinhamentos automáticos e saídas autárquicas, há espaço para

terceiras vias na política exterior? Estamos condenados a tomar partido entre Washington e Pequim? Existe um lugar para a América Latina nas cadeias globais de produção?

Os temas sociais, é claro, também são balizas obrigatórias para o latino-americanista que se preze. Que progressos e regressos se podem perceber em campos tão abrangentes quanto a saúde, a educação, a cultura, a ciência e a tecnologia? Como os povos da região andam tratando o meio ambiente e os direitos humanos? Em que direção avançou a discussão sobre modos e costumes, moralidade e ética? As questões de paz e de guerra foram equacionadas e seguimos sendo uma “anomalia pacífica” no cotejo com o resto do planeta? Ou há focos eruptivos? Em face das levas de perguntas não devidamente respondidas, seguem ensaios de reação a elas.

O que faz da América Latina, América Latina?¹

Começemos pelo começo. Inexiste consenso no tocante à genealogia do termo “América Latina”. Para Arturo Ardao (1980), em sua obra *Génesis de la idea y el nombre de América Latina*, coube ao colombiano José Maria Torres Caicedo utilizar pela primeira vez o conceito, nos idos do século XIX. Segundo Fernando del Paso (1987), a noção de “América Latina” foi originariamente concebida por Michel Chevalier, ideólogo da teoria panlatina de Napoleão III. Já o escritor chileno Miguel Rojas Mix (1991) afirma ter sido seu compatriota, Francisco Bilbao, o primeiro a lançar mão da expressão “América Latina”, em uma conferência realizada em Paris, no ano de 1856.

Os indícios tendem a evidenciar o papel determinante jogado por Francisco Bilbao. Caicedo burilou a noção, difundindo-a na

¹ A óbvia referência a livro clássico do antropólogo brasileiro Roberto DaMatta é também uma alusão ao ensaio “O que faz da América Latina, América Latina?”, autorado por Dawisson Belém Lopes, Filipe Nasser e Joelson Vellozo Jr. (2004), no qual esta seção da introdução se apoia extensivamente.

sequência. Mas ambos os acadêmicos tinham em mente, por “América Latina”, uma imagem um pouco distinta daquela hoje praticada: o termo abarcava o conjunto de países colonizados por Espanha, Portugal e França, na América Meridional. As propostas de Bilbao e Caicedo serviam claramente aos propósitos imperialistas que a Corte de Napoleão III – imperador da França – nutria em respeito a esta parte do mundo. Para muito além da conquista do México, a França napoleônica aspirava a transformar países como Guatemala, Equador e Paraguai em monarquias dependentes da Corte das Tulherias.

É importante destacar que, à época, as grandes capitais europeias buscavam estender os seus tentáculos imperiais por todo o planeta. A “Iberoamérica” se havia apresentado, até aquele instante, como uma região hermeticamente vedada aos instintos imperialistas europeus – vedação que se deveu, no plano retórico, ao monroísmo dos norte-americanos; mas no plano prático, como o historiador Eric Hobsbawm apontava, à força da Royal Navy britânica. A França, no correr dos anos de 1850 e 1860, necessitava de um nexos de identidade com a região. A tese panlatina constituiu-se em caminho natural. Fazia-se mister o amálgama identitário entre a monarquia francesa e os países latinos situados em ambos os lados do Atlântico.

A doutrina do latino-americanismo remete, portanto, à incursão de Napoleão III por solo mexicano. Sob a tutela da França, estariam todos aqueles povos algo assemelhados ao mexicano: *hablantes* do espanhol, índios, católicos fervorosos. Como bem assinalou o monarca francês (*apud* CAMBESES JR., 2004), em uma célebre carta escrita em junho de 1862: “Se, com o apoio da França, consolidar-se um governo estável no México, teremos devolvido à raça latina, do outro lado do oceano, sua força e seu prestígio, garantindo a segurança de nossas colônias nas Antilhas.” Teria tocado a Tisserand, acadêmico próximo à Corte Napoleônica e divulgador da tese de Chevalier, canonizar o

termo “América Latina”, empregando-o em famoso artigo de sua autoria (cf. PHELAN, 1993).

O latino-americanismo, sobretudo a partir dos anos de 1970 do século XIX, espalhou-se por todos os países, do México e istmo da América Central à Argentina, qual uma praga na lavoura. Constituíra-se a grande irmandade ideológica. Bolívar, ao seu modo, já a havia esboçado. Monroe – há quem diga – de tudo fez para usurpá-la. E os brasileiros...

Os brasileiros, ante o fenômeno, permaneceram atônitos. Pois que a condição latino-americana de um brasileiro, há que se dizer, é contraditória, por alguns motivos. O conto do latino-americanismo não penetrou com a mesma fluidez na “ilha Brasil”, já que falávamos – e ainda falamos – o português, e não o espanhol – a *lingua franca* do subcontinente. Temos negros e pardos em demasia – o que sabota, de saída, toda e qualquer pretensão de um Mariátegui, ao associar o índio ao “homem comum” da América Latina. Nosso catolicismo é exageradamente sincrético e, como lembrava Roberto Campos, frouxo e autoindulgente. Éramos – e ainda somos – um país de proporções e moldes descabidos para a referida condição latino-americana: grande território, grande população, unidade nacional. Costumávamos ser imperiais (em oposição às repúblicas latino-americanas) e não deixamos, malgrado tudo, de ser imperiosos nos gestos.

O Brasil somos muitos, e vários. Manoel Bomfim, falando da posição de um brasileiro – e, também, de um latino-americano por opção –, proferia, há mais de um século: as nações latino-americanas são “sociedades misturadas”; “povos refeitos”, dotados de “todas as possibilidades de espírito e de coração”, vez que encampam “a herança das raças donde viemos” (BOMFIM, 2008). Não estaria Bomfim, médico e ensaísta, projetando a sua “brasilidade” no conceito forjado? Possivelmente, em alguma medida. José Guilherme Merquior, menos otimista, não menos encafifado, não menos brasileiro: somos, América Latina, “um

outro Ocidente” – “mais pobre, e mais enigmático; um Ocidente problemático, mas não menos Ocidente, como o comprovam a linguagem, os valores, e as crenças de suas sociedades” (MERQUIOR, 1990).

Vale redarguir: o Ocidente de um brasileiro é o mesmo Ocidente de um andino, por exemplo? O que os 22 países que compõem a América Latina, conforme o entendimento canônico contemporâneo, têm em comum? Eles foram, no passado, a vanguarda de diferentes movimentos políticos, sociais e econômicos, em distintos momentos de suas trajetórias bicentenárias como unidades nacionais e territoriais. A América Latina experimentou um processo singular de libertação de seus colonizadores – Espanha e Portugal – no início do século XIX. Enquanto a maioria das nações africanas e asiáticas obteve a independência apenas a partir da década de 1950, pode-se afirmar que países como o México, a Venezuela, o Chile, a Argentina e o Brasil lideraram a luta anticolonial do Sul Global – um tanto quanto *avant la lettre* –, gerando, assim, o fim do Pacto Metropolitano com os europeus.

Muitas das práticas agora associadas à diplomacia moderna e ao direito internacional público, por exemplo, foram pioneiramente implementadas na América Latina – já na segunda metade do século XIX. Tomemos o conceito de multilateralismo, que logo se tornou um princípio fundamental para os corpos diplomáticos da região: o domínio das técnicas jurídicas e códigos legais foi considerado pelas jovens nações latino-americanas como um mediador fundamental para as trocas internacionais e, desde logo, um dos pontos fortes dos nossos representantes, especialmente quando estes participavam de conferências de alto nível. O princípio do asilo diplomático, hoje globalmente disseminado, encontrou um terreno fértil para vicejar na América Latina, tendo sido transformado, com o passar das décadas, em uma das nossas tradições mais arraigadas de política exterior. Os direitos

humanos, de modo amplo, encontraram nesta parte do mundo um polo de recepção e difusão.

O pensamento latino-americano talvez tenha atingido a maioria no curso do século XX. Um grupo extraordinário de pensadores econômicos – do argentino Raúl Prebisch ao brasileiro Celso Furtado, passando pelo chileno Enzo Faletto – foi responsável por elaborar a teoria da dependência e a maioria de seus derivados intelectuais. Como uma escola de pensamento, o grupo revolucionou o campo hoje conhecido como “economia do desenvolvimento” e influenciou fortemente as doutrinas aplicadas por uma diversidade de presidentes e ministros, banqueiros e acadêmicos. A Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe – CEPAL – ainda hoje é influenciada por esse legado.

Na literatura do século XX, o gênero de realismo mágico foi liderado por literatos latino-americanos como o colombiano Gabriel García Márquez, o cubano Alejo Carpentier, os mexicanos Juan Rulfo e Carlos Fuentes, o peruano Mario Vargas Llosa, o uruguaio Horacio Quiroga, os argentinos Jorge Luis Borges e Julio Cortázar, o brasileiro José J. Veiga, dentre outros. Cabe citar, ademais, o impacto inegável de arquitetos e urbanistas do quilate de Oscar Niemeyer e Lucio Costa – os dois ilustres discípulos de Le Corbusier –, de Luis Barragán no México, de Paulo Mendes da Rocha no Brasil. Na música, lograram alcance planetário o samba brasileiro de Noel Rosa, Pixinguinha e Chico Buarque; a Tropicália de Gilberto Gil e Caetano Veloso; o tango uruguaio-argentino de Carlos Gardel; o lirismo pungente de Mercedes Sosa; a poesia musicada cubana de Compay Segundo e Bola de Nieve; as letras politicamente engajadas de Victor Jara e Violeta Parra no Chile.

A América Latina também contribuiu com algumas tendências políticas que, hoje em dia, são percebidas negativamente. Uma coluna recente na revista *The Economist* chegou a ponto de associar o ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump,

com o ex-presidente da Argentina, Juan Domingo Perón. Exata ou errônea, justa ou não, a invocação reflete bem a imagem que muitos atores no hemisfério Norte cultivam sobre nós outros. Por mais problemático que esse tipo de exercício analógico possa ser do ângulo de um historiador, reconhece-se que o populismo como um modo de ação política tem, seguramente, raízes fincadas entre o Rio Bravo e os Pampas da Patagônia.

No domínio da economia, os especialistas do neodesenvolvimentismo envolvem-se em ferozes batalhas contra os entusiastas do neoliberalismo. Nas competições eleitorais, os “nacionalistas” e os “interdependentistas” continuam atacando-se. A diplomacia, um tradicional reservatório de orgulho nacional na região, dificilmente nos poderá salvar do ostracismo. Trump avançou com políticas migratórias antilatinas – do que a construção de um muro na fronteira com o México é o epítome derradeiro – e não se assistiu a qualquer reação significativa ou à resistência articulada de nossos líderes nacionais.

Desafios globais, dilemas regionais

As placas geopolíticas movem-se rápida e violentamente. Quando se trata de relações internacionais, não há nada de novo sob o céu: estar em uma bifurcação na estrada é algo bem típico, e não uma exceção, para os países em desenvolvimento. Curiosamente, mas não surpreendentemente, os latino-americanos praticaram no passado, para evitar as limitações impostas pela bipolaridade da Guerra Fria, algumas modalidades de diplomacia pendular.

No final da década de 1950, o presidente brasileiro Juscelino Kubitschek exerceu pressão política sobre seu colega norte-americano, John F. Kennedy, sob a alegação de que uma América Latina empobrecida se tornaria presa fácil para a União Soviética. Se Kennedy quisesse que a região permanecesse imune ao

comunismo, fundos americanos precisariam ser recebidos. Sob Kubitschek e sua engenhosa Operação Pan-Americana (OPA), um plano de desenvolvimento para a região foi desenhado, vários acordos bilaterais firmados e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fundado.

Após a Segunda Guerra Mundial, a estratégia dos Estados Unidos em relação ao Brasil e à Argentina mudou radicalmente. À medida que a última se tornava cada vez mais resistente à abordagem diplomática de Washington, o primeiro se fazia cão de guarda dos Estados Unidos na região. De certa forma, essa luta entre Buenos Aires e o Rio de Janeiro (na época, a capital do Brasil) pelo reconhecimento de Washington foi interpretada como um conflito por procuração da Guerra Fria; uma luta para identificar-se quem tinha proeminência regional na América Latina. Em menor escala, o Paraguai de Alfredo Stroessner também se engajou em política externa pendular nas décadas de 1950 e 1960, quando o país inclinou-se alternadamente por Brasil e Argentina, dois rivais. Como em outros casos de oscilação diplomática, Assunção se beneficiaria largamente desse bailado com dois parceiros.

Na atualidade, todavia, os Estados Unidos não parecem atraídos pela perspectiva de investir maciçamente no subcontinente. Além do Canadá, um parceiro de longa data, todo o resto do hemisfério faz parte da rubrica “América Latina e Caribe”, um departamento pouco relevante para a Casa Branca nas últimas décadas. Washington, literalmente, fechou portas e levantou muros para os latino-americanos em 2017. Ao vociferar palavras desagradáveis contra latinos – que foram retratados como bandidos, traficantes de drogas e estupradores durante a campanha presidencial –, o governo Trump dificultou para qualquer país na região praticar uma política abertamente pró-EUA. Ainda existe um sentimento de orgulho que impede os líderes regionais de fazer *bandwagoning* escancarado em relação à América do Norte.

Por outro lado, a Ásia-Pacífico em geral, e a China em particular, abstêm-se de interferir nas controvérsias políticas das Américas. No contexto da Iniciativa Cinturão e Rota, de Xi Jinping, muitos países estão buscando investimentos estrangeiros diretos de Pequim – uma ação que não implica necessariamente compromissos normativos e adesões valorativas. Há um interesse agudo e ostensivo da Ásia Oriental em produtos da América Latina – alimentos, energia, água –, que já estão sendo importados à larga, sem mencionar o fenômeno da compra de terras, também em curso.

Persistem diferenças importantes, ainda assim. Se o Brasil tenta escapar dessa interdependência assimétrica em relação ao Nordeste da Ásia (China, Japão, Coreia do Sul), inaugurando rotas comerciais no Sudeste da Ásia, o Paraguai investe todo o capital diplomático no fortalecimento de seu relacionamento histórico com Taiwan, enquanto a maioria dos outros líderes estatais – com ênfase nos do Peru, Panamá, Argentina, Chile e Uruguai – parece cada vez mais convencido de que não há outro caminho senão se render ao polo asiático, nomeadamente à China.

Numa época em que especialistas demonstram preocupação com os perigos da ascensão chinesa e os riscos de conflito por ela desencadeados – a chamada “armadilha de Tucídides” (ALLISON, 2017) –, a América Latina enfrenta uma armadilha de outra natureza, pois a região não reúne elementos para fazer-se ativo estratégico aos olhos de qualquer um dos dois lados do oceano Pacífico – América do Norte e Ásia. Sendo uma zona livre de guerras e desnuclearizada há muitas décadas, não representa ameaça existencial para as potências globais a curto ou médio prazo. Sem mencionar a turbulência político-econômica que atualmente atravessa todo o subcontinente. A América Latina contemporânea é como um cão sem dentes, cujo latido é pouco ouvido, seja em Washington ou no eixo Tóquio-Délhi-Pequim.

Contra um pano de fundo que não é exatamente encorajador, que lugar integramos nas prioridades econômicas globais? E na agenda política global contemporânea?

Um lugar periférico, por anacrônico que soe o termo empregado. Embora processos de substituição de importações e a nova divisão internacional do trabalho tenham garantido a alguns países (como Brasil, México e Colômbia) o status de países industrializados e a fuga do fardo de serem exclusivamente agroexportadores, não cabe à América Latina mais que um modesto posto no bloco intermediário dos detentores do conhecimento científico, dos investidores em Pesquisa & Desenvolvimento e da produção de tecnologia de ponta. Após o 11 de setembro de 2001, definidor de uma agenda internacional mais belicosa que cooperativa, aqueles que não têm interesses diretos na região, ou não querem desfrutar da alta remuneração propiciada por voláteis praças financeiras locais, não veem razões para incrementar a presença nos trópicos americanos.

Nossa América Latina até elaborou, recentemente, um receituário inovador de políticas sociais para combater o analfabetismo, as carências na saúde pública, a fome crônica e a extrema pobreza. Os movimentos bem-sucedidos, contudo, estão agora em risco, pois o clima político tornou-se subitamente avesso a intervenções destinadas a resgatar os mais pobres e vulneráveis da marginalização. O tema da desigualdade não se vai tão fácil assim das agendas eleitorais. Em nome da austeridade fiscal e de outras crenças que costumavam estar em voga nos anos de 1980 e 1990, boas práticas administrativas vão sendo abandonadas uma a uma. A última tendência nos gigantes regionais – Brasil, México e Argentina – é drenar recursos públicos antes voltados para ciência, tecnologia e educação superior, “reprimarizando” e desindustrializando a atividade econômica, e minando a capacidade de inovação.

Aos frequentadores das décadas de 1990 a 2020, não é difícil atribuir o rótulo de românticos aos anos engarrafados entre 1960 e 1980 nesta porção do mundo. Com o benefício do tempo, tudo parece envolto por uma aura de idealismo, utopia, paixão e contracultura. Era uma época em que a foice e o martelo adornavam as camisetas vermelhas dos estudantes engajados, ao passo que Caetano ensinava a caminhar contra o vento.

Artistas, intelectuais e outros libertadores de mentes uniam-se aos libertadores de corpos nas ruas das metrópoles: Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago, e em tantas outras, cujas cicatrizes perduram nas memórias dos que perderam os entes queridos. Muros eram pichados com dizeres de um mundo melhor – o *c'est interdit d'interdire* da Paris de 1968 espelhava o sentimento das grandes cidades dos trópicos ocidentais, vítimas dos regimes de exceção. Estudantes politizados e apaixonados travavam batalhas ideológicas e tornavam-se vítimas e mártires da repressão policial e militar – severíssima – na Argentina, no Uruguai, no Chile, dentre outros vizinhos regidos pelos aplicados alunos da Escola das Américas.

Contra as ditaduras latino-americanas simpáticas a Washington, invocavam-se as mãos da Plaza de Mayo e o libertarismo inspirado em Ernesto “Che” Guevara, ecoando a geração de Sierra Maestra. Nos dias correntes, a Venezuela – antes considerada ilha da estabilidade ao sul do equador – passou a figurar como Nova Cuba no imaginário coletivo, em função do peculiar arranjo socioeconômico e das tentações políticas autoritárias ali incidentes. Entre fraturas institucionais e choques de petróleo, o bolivarianismo – ou o “socialismo do século XXI”, na formulação de Boaventura de Sousa Santos (2007), um importante ideólogo das esquerdas globais –, que também arrebatou por algum tempo Bolívia, Equador, Nicarágua, Honduras e Haiti, vai-se esfarelando, como se fora um sonho de uma noite de verão. Resta muito pouco do entusiasmo que suscitava há duas décadas.

Numa boa síntese, autores há que apostem na combinação entre a fragmentação política, após os processos de independência nacional, e o padrão de inserção na divisão internacional do trabalho, em gestação no período da Revolução Industrial, como ponto de partida para o estabelecimento da armadilha do subdesenvolvimento, recentemente tratada na literatura como “armadilha da renda média”. Do diagnóstico pessimista não se segue, entretanto, um prognóstico necessariamente ruim. É preciso, isto sim, reverter processos não virtuosos. Apenas de uma maneira, a um só tempo, autonomista, imaginativa, empenhada, qualificada, inclusiva e sustentável, sairemos dessa armadilha.

Da sustentabilidade aos direitos humanos, da saúde à educação: problemas contemporâneos

Para refletir com justeza os desafios postados à frente, este dossiê sobre a América Latina tem de dar conta das agendas sociais. Dos velhos e novos problemas que, sob uma variedade de angulações, mobilizam os formuladores de políticas públicas, os *stakeholders* e os acadêmicos.

Uma primeira “nova agenda” a demandar esforços de entendimento e gerenciamento é a sustentabilidade energética. Os desafios relacionam-se, por exemplo, com a estabilidade da oferta, a acessibilidade dos preços e a sustentabilidade das fontes de energia. Apesar de rica em recursos fósseis, a América Latina ostenta a maior participação de fontes renováveis na sua matriz energética quando comparada com outras regiões do mundo, dados o alto grau de desenvolvimento de hidroeletricidade e o uso intensivo de biocombustíveis no setor de transportes. Essa é a boa notícia.

A má notícia é a tensão identificada entre um setor energético intensivo em capital, de estrutura oligopolizada, e uma região carente na oferta de bens públicos básicos e bastante desigual,

na qual o pêndulo regulatório oscila historicamente entre maior controle e participação estatal e maior atratividade para o setor privado. Esta tensão entre forças de mercado e controle público da alocação de recursos energéticos manifesta-se também sob a forma de acessibilidade dos preços de combustíveis e energia elétrica, pois a região apresenta um consumo energético fortemente subsidiado. Tais subsídios exercem impactos diretos e indiretos sobre as contas governamentais, a distribuição de renda, a competitividade e a composição setorial das economias, além das emissões de gases.²

Os problemas administrativos e fiscais dos Estados nacionais, a propósito, também têm enorme centralidade na América Latina. A ampliação do Estado de bem-estar social, com expansão das políticas sociais e diminuição das desigualdades sociais, é um dos temas que ganhou destaque e prossegue como importante demanda das populações locais. O federalismo é outro assunto que adquiriu visibilidade em países onde a autonomia política subnacional foi minada pelo centralismo autoritário.³

Saúde pública, como sói ocorrer, puxa a fila entre prioridades eleitorais na América Latina e continua sendo tema politicamente inflamável. Estratégias de acesso e cobertura universais à saúde variam enormemente entre as sub-regiões latino-americanas, e os resultados são heterogêneos em se tratando de equidade e efetividade.⁴ Tópicos como saúde reprodutiva e planejamento familiar, embora fundamentais para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (Agenda 2030), permanecem envoltos por discurso moralizante que concebe sexo e sexualidade como pertinentes à esfera privada e com fim estritamente procriativo.⁵

² Ver o Capítulo 1 desta coletânea.

³ Ver o Capítulo 9 desta coletânea.

⁴ Ver o Capítulo 2 desta coletânea.

⁵ Ver o Capítulo 3 desta coletânea.

Por outro lado, promissoras alternativas ao estado de coisas emergem – tais como a Rede de Medicinas Tradicionais, Complementares e Integrativas nas Américas (Red MTCI Américas), que articula instituições e organizações que concebem e executam políticas, regulamentam, capacitam profissionais, pesquisadores, desenvolvedores de programas e serviços, para educar o público em geral, incluindo os povos indígenas, os indivíduos afrodescendentes, as associações profissionais, a academia e a gestão de saúde, para que os sistemas de saúde sejam mais inclusivos e sustentáveis.⁶

Um diagnóstico equilibrado sobre a situação da educação, uma preocupação fundamental e aguda no contexto latino-americano, requer reavaliação da história da constituição dos sistemas educacionais na região e seu desenvolvimento nos países que a compõem. Desde a influência iluminista do século XVIII, passando pelos movimentos críticos de educação popular como elementos substanciais para os movimentos de independência revolucionária, até os processos mais recentes de reformas que visam a atender a determinadas políticas econômicas, subsiste a aspiração (e a inerente tensão) à ampliação do direito humano à educação.⁷

Em termos de avanço tecnológico e governança institucional, há margem para um otimismo contido. A experiência do Sistema Geodésico de Referência (SIRGAS) é descrita e positivamente retratada nesta obra, com as suas soluções voltadas para a modelagem do planeta, considerando-se os aspectos remotos.⁸ Já o caso da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), também explorado no correr deste volume, é considerado progresso notável na proteção de dados pessoais, cumprindo obrigações regulatórias⁹ Mais ceticamente, também se oferece uma leitura de que, como os acontecimentos decisivos no processo de

⁶ Ver o Capítulo 4 desta coletânea.

⁷ Ver o Capítulo 5 desta coletânea.

⁸ Ver o Capítulo 6 desta coletânea.

⁹ Ver o Capítulo 7 desta coletânea.

independências nacionais na região ocorreram ao mesmo tempo que a Revolução Industrial britânica se desenvolvia, o impacto inicial da primeira revolução tecnológica na América Latina, contrastando os Estados Unidos e as ex-colônias espanholas e portuguesa, resultou, aqui, em peculiar modalidade de capitalismo periférico.¹⁰

Nem só de materialidade se faz o homem. Entre os desafios que se põem para os países latino-americanos, o tratamento que os regimes políticos dão a temas de moral é invariavelmente polêmico. O assunto divide as opiniões dos cidadãos comuns, e entre as elites políticas não é diferente. Seja pelas características do eleitorado regional, em sua grande maioria conservador, seja pela relação estreita entre religião, política e Estado, ou ainda pela instabilidade e incompletude das nossas democracias, não há consenso amplo sobre questões que envolvam valores e costumes.¹¹ Outro fator conspícuo são os conflitos internos aos países – e o caso peruano será visto com riqueza de detalhe – e as memórias e os traumas que deixam. Não é simples adentrar o universo das guerras civis, especialmente quando o saldo é tragicamente contabilizado em milhares de mortos, desaparecidos e deslocados.¹²

Neste bicentenário das independências nacionais na América Latina – já celebrado em diversos casos, por completar-se noutros tantos –, a mensagem deixada na introdução ao livro precisa ser de esperança. O futuro pode, sim, ser melhor do que o passado. Ainda que os indícios do tempo presente não sejam particularmente encorajadores, o jogo está em aberto. Fatalismos não nos convêm.¹³

¹⁰ Ver o Capítulo 8 desta coletânea.

¹¹ Ver o Capítulo 10 desta coletânea.

¹² Ver o Capítulo 11 desta coletânea.

¹³ Ver os capítulos 12 e 13 desta coletânea.

Referências

ALLISON, G. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARDAO, A. *Génesis de la idea y el nombre de América Latina*. Caracas, Venezuela: Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos, 1980.

BOMFIM, M. A. *América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/zg8vf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

CAMBESES JR., M. *América Latina ou Ibero-América?* 2004. Disponível em: <http://www.esg.br/publicacoes/artigos/a021.html>. Acesso em: ago. 2004.

LOPES, D. B.; NASSER, F.; VELLOZO JR., J. O que faz da América Latina, América Latina? *O Debatedouro*, p. 2-6, ago. 2004.

MERQUIOR, J. G. Um outro Ocidente. *Presença*, n. 15, p. 69-91, 1990.

PHELAN, J. L. El origen de la idea de Latinoamérica. In: ZEA, L. (comp.). *Fuentes de la cultura latinoamericana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. t. 1.

ROJAS MIX, M. *Los cien nombres de América*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1991.

PASO, F. *Noticias del Imperio*. México, D. F.: Editorial Diana, 1987.

SANTOS, B. S. Socialismo do século 21. *Folha de S. Paulo*, 7 jun. 2007.

1. OS DESAFIOS ENERGÉTICOS NA AMÉRICA LATINA

*Felipe Mendes Cardoso
Klaus Guimarães Dalgaard*

O crescimento acelerado das economias emergentes e o aumento dos fluxos globais de comércio, aliados ao reconhecimento por parte da comunidade internacional do caráter antropogênico das mudanças climáticas, contribuem para a configuração de um problema de âmbito global que vários especialistas têm caracterizado como um “trilema energético” (GUNNINGHAM, 2012). Os vértices desse trilema são a estabilidade da oferta, a acessibilidade dos preços e a sustentabilidade das fontes de energia. Esse trilema pode ser resumido na seguinte questão: como conciliar o aumento necessário da oferta de energia com preços acessíveis e um patamar de emissões de gases de efeito estufa (GEE) que contribua com o combate às mudanças climáticas?

Os vértices desse trilema servem de eixo condutor no presente capítulo para a análise dos desafios energéticos da América Latina no século XXI. O vértice da estabilidade na oferta de energia se manifesta na tensão entre um setor intensivo em capital, de

estrutura oligopolizada, e uma região carente na oferta de bens públicos básicos e altamente desigual, em que um pêndulo regulatório oscila historicamente entre maior controle e participação estatal e termos mais atrativos ao setor privado. Esta tensão entre forças de mercado e controle público da alocação de recursos energéticos se manifesta também no vértice da acessibilidade dos preços de combustíveis e energia elétrica, já que a região apresenta um consumo energético fortemente subsidiado. Tais subsídios exercem impactos diretos e indiretos sobre as contas governamentais, a distribuição de renda, a competitividade e a composição setorial das economias, além dos perfis de emissões de GEE na região. Já o vértice da sustentabilidade é particularmente interessante devido ao fato de que a América Latina é rica em recursos fósseis; mas, ainda assim, apresenta a maior participação de fontes renováveis na matriz energética quando comparada com outras regiões do mundo, dado o alto grau de desenvolvimento de energia hidroelétrica e uso de biocombustíveis no setor de transportes.

Neste capítulo, analisaremos os vértices desse trilema energético na América Latina. A primeira seção explora a relação entre o Estado e o mercado no setor de petróleo e gás natural nas duas primeiras décadas do atual milênio e questões relacionadas à integração da estrutura de oferta e consumo de energia. A segunda seção trata dos subsídios ao consumo de energia e sua relação com a estabilidade política na região. A última seção aborda os temas relacionados à sustentabilidade da matriz energética da América Latina, incluindo a dependência de energia hidroelétrica e sua potencial complementaridade com outras fontes de energia renovável. O capítulo conclui com algumas lições sobre o trilema energético da América Latina e recomendações para formuladores de políticas energéticas na região.

O nacionalismo de recursos no século XXI

A partir de 2002, os preços do petróleo nos mercados internacionais saltaram de 25 dólares, em dezembro de 2001, para 148 dólares, em julho de 2008, o que se traduziu em massiva distribuição de renda a favor de países exportadores de petróleo. Segundo Manzano e Monaldi (2008), a assimetria de informação e estrutura de taxação (volátil, não progressiva, pró-cíclica) acabam por reforçar uma maior participação do Estado em períodos de preços elevados, seja através de maior arrecadação, seja na exploração direta dos recursos.

Na Venezuela, em 2001, o governo de Hugo Chávez¹ aprovou uma nova lei para o setor de hidrocarbonetos, aumentando consideravelmente os *royalties* e as obrigações tributárias das petrolíferas estrangeiras em atividade no país. Estabeleceu também que novos campos de exploração seriam de exclusividade da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)², cabendo a empresas estrangeiras apenas posições minoritárias. Nos dois anos seguintes, uma briga política entre o governo e os funcionários da PDVSA, acerca da crescente ingerência governamental nos rumos da empresa, culminou com uma greve de meses. Isso reduziu abruptamente a produção de petróleo e levou o país a uma crise política que teve como desfecho uma demissão em massa do corpo técnico-operacional da empresa (aproximadamente 18 mil funcionários), assim como a tentativa fracassada de golpe de Estado (JOHNSON, 2018). De volta ao poder, Chávez seguiu em frente com reiteradas mudanças contratuais e aumentos da arrecadação estatal no setor petrolífero. A partir de 2005, o governo começou a forçar empresas estrangeiras a deixarem o país através da piora dos termos contratuais, o que, na prática, funcionou como expropriações. A política chavista teve impacto bastante

¹ Presidente da Venezuela de 1999 a 2013.

² Estatal venezuelana responsável pela exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo no país.

negativo nos níveis de produção do país. No entanto, os preços elevados de petróleo, a partir de 2003, mantiveram a viabilidade financeira da orientação do governo, que cada vez mais usava as receitas da PDVSA para financiar políticas sociais e o consumo altamente subsidiado de combustíveis (KOIVUMAEKI, 2015).

Já na Bolívia, no dia primeiro de maio de 2006, o recém-eleito presidente Evo Morales³ anunciou a nacionalização do setor de hidrocarbonetos. Ao contrário do processo gradual de nacionalização empreendido na Venezuela, o processo boliviano foi rápido, havendo inclusive uso de força militar na tomada de controle de ativos de empresas estrangeiras. Novos contratos com termos menos favoráveis (posições minoritárias) e valores compensatórios foram oferecidos às empresas de forma a evitar longos processos de arbitragem. Merece menção o mal-estar político criado entre o governo boliviano e o governo brasileiro, já que à época a Petrobras era proprietária de quase metade dos ativos no setor de hidrocarbonetos na Bolívia (ZISSIS, 2006). Tal qual na Venezuela, os elevados preços de gás no período deram capacidade financeira ao governo Morales para empreender a agenda nacionalizante, mesmo que os investimentos no setor tenham declinado consideravelmente após o processo de nacionalização. Um caso parecido aconteceu no Equador, presidido por Alfredo Palacio⁴, também em 2006, quando o governo expropriou os ativos da empresa norte-americana Occidental, responsável por 20% da produção petrolífera equatoriana na época (REUTERS, 2006), e, nos anos seguintes, mudanças contratuais pioraram fortemente o ambiente de investimentos no setor petrolífero. Na Argentina, em abril de 2012, o governo anunciou a estatização da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), controlada pela petrolífera espanhola Repsol. A presidente Cristina Kirchner⁵ alegou que a empresa estava investindo pouco na subsidiária

³ Presidente da Bolívia de 2006 a 2019.

⁴ Presidente do Equador de 2005 a 2007.

⁵ Presidente da Argentina de 2007 a 2011 e reeleita com mandato de 2011 a 2015.

argentina, o que, segundo ela, estaria agravando o déficit energético do país. A mandatária alegou também que a Argentina era o único país na América Latina que não dispunha de uma empresa estatal capaz de atuar de forma decisiva na administração dos recursos energéticos do país (PEREGIL, 2012).

Ao contrário de outros exportadores da região andina, na Colômbia e no Peru, a maior participação do setor privado não levou ao aumento substancial de produção e reservas, de forma que, no superciclo da década de 2000, o setor petrolífero nesses países ainda era fortemente dependente do capital privado, gerando poucos incentivos a agendas nacionalistas (MONALDI, 2015). Já no México a situação foi diametralmente oposta, com a manutenção do monopólio estatal (estabelecido na década de 1930) e a hostilidade à participação de empresas estrangeiras na extração de petróleo. Nem as crises fiscais dos anos de 1980 e 1990, nem a onda liberalizante da década de 1990 foram capazes de promover mais do que mudanças pontuais de liberalização relacionadas ao alinhamento de preços no setor de refino e distribuição, enquanto a exploração e a produção permaneceram indisponíveis à participação privada até 2014 (PALACIOS, 2002).

Já a experiência brasileira pode ser considerada um meio-termo entre o nacionalismo exacerbado (como observado na Venezuela, na Bolívia e no Equador) e abordagens orientadas ao capital privado (como na Colômbia e no Peru). Durante a década de 2000, não houve casos de expropriação ou renegociação forçada de contratos no Brasil. À liberalização dos anos de 1990 seguiu-se um forte aumento do investimento e da produtividade do setor, levando o país a quadruplicar sua produção de petróleo em duas décadas. No entanto, ao final da década de 2000, mudanças ocorreram após as descobertas de vastas reservas de petróleo e gás, no sentido de fortalecer o controle do governo e reforçar a proeminência da Petrobras no setor. Entre essas mudanças, podemos destacar: a adoção do modelo de partilha no lugar do

modelo de concessão, respeitando o direito adquirido em contratos anteriores; o estabelecimento de participação mínima da Petrobras em blocos leiloados; e a política de conteúdo nacional no desenvolvimento da cadeia de produção do setor.

Os mercados de gás natural e a integração energética

Durante a década de 1990, a liberalização do setor de gás natural na região impulsionou o apelo de uma agenda de integração energética com o intuito de criar um mercado regional capaz de suprir a escassez em países importadores (como o Chile) e a escassez sazonal devido às intempéries hidrológicas, fruto da forte dependência de energia hidroelétrica (como no Brasil) (OCAMPO; MARTIN, 2003). A América Latina apresenta várias possibilidades de complementaridades e sinergias entre diferentes tecnologias – por exemplo, a hidroeletricidade como complemento à intermitência de tecnologias como eólica e solar, e o gás natural como complemento à intermitência das fontes renováveis (inclusive hidroelétrica). No entanto, a exploração dessas oportunidades requer uma rede de transmissão transfronteiriça razoavelmente interconectada (IRENA, 2016).

Até 1990, o gasoduto Yabog (Bolívia-Argentina) era o único em operação na América do Sul. Nos anos de 1990, outros gasodutos foram construídos visando ligar a Argentina ao Chile. O gás argentino transportado por estes gasodutos era responsável por mais 30% da geração elétrica do Chile ao final de 2003. Enquanto isso, o gasoduto Gasbol (Bolívia-Brasil) foi concluído em 1999, praticamente dobrando a oferta de gás natural no Brasil, aliviando em alguma medida a excessiva dependência brasileira da geração hidroelétrica. Outros gasodutos integrando Brasil, Argentina e Uruguai foram concluídos no início da década de 2000 (BAILEY, 2013).

Porém, um forte fator de inibição da continuada integração energética da região foi a dificuldade de exportadores de gás

(Argentina e Bolívia) de cumprirem seus contratos de fornecimento em meados da década passada. Em alguma medida, os importadores de gás (Brasil e Chile) foram compelidos à construção de terminais de regaseificação de gás natural liquefeito (GNL), a fim de diminuir a dependência de parceiros instáveis na região. A crise argentina no início do século e a consequente ingerência política nos preços de energia levaram ao corte de exportações de gás para o Chile em 2004, deixando-o em uma situação de desabastecimento, levando-o a buscar fontes alternativas (domésticas e externas) (FLORES-QUIROGA, 2014). Somem-se a isto rivalidades históricas com Peru e Bolívia, o que levou o Chile a importar GNL de países mais distantes. Assim, as incertezas políticas e regulatórias acabaram favorecendo a ênfase em iniciativas para o desenvolvimento de recursos domésticos em vez da aposta em maior integração regional entre importadores e exportadores.

Vale mencionar que, na América Central e no Caribe, existem iniciativas para a integração de sistemas elétricos e de gasodutos, com o objetivo de aliviar o peso financeiro das importações e o risco de dependência do petróleo. Por exemplo, o Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), que integra as redes de transmissão elétrica de seis países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá), tem contribuído para o melhor aproveitamento do uso de energia renovável (hidroelétrica e outras fontes renováveis), em detrimento do uso esporádico de térmicas a carvão e petróleo, para suprir oscilações sazonais no atendimento da demanda dos países que fazem parte do sistema (IRENA, 2016). Há também projetos adicionais que pretendem interconectar o SIEPAC ao México e à Colômbia, promovendo ganhos de escala e diminuição dos custos de geração (MERCADO, 2011).

No entanto, dois motivos enfraquecem a integração das matrizes energéticas na América Latina. Primeiro, a descoberta

de novas reservas de gás em vários países da região (Argentina, Brasil, México e, potencialmente, Uruguai e Paraguai) diminui a atratividade de projetos de integração, uma vez que a demanda interna poderia ser atendida domesticamente a custos potencialmente menores (BAILEY, 2013). Segundo, a crescente reticência em relação a hidroelétricas de grande porte, por motivos ambientais, diminui a atratividade de projetos visando à integração de redes de transmissão elétrica. Em resumo, recentes descobertas de reservas de gás na região reforçam o discurso da autossuficiência, frequentemente ligado à maior intervenção do Estado em decisões de investimento e consumo, enfraquecendo a lógica econômica da integração e interdependência energética. Novas propostas têm contrabalanceado o enfraquecimento do argumento pela integração energética da região; por exemplo, o aumento do comércio com a China tem levado a discussões sobre a viabilidade financeira e ambiental da construção de um corredor ligando o Brasil ao oceano Pacífico.

É importante ressaltar, no entanto, que desequilíbrios na oferta e na demanda não se mantêm constantes indefinidamente. Mais uma vez o caso da Argentina é ilustrativo. O país era um exportador de gás natural até meados da década de 2000, quando disfuncionalidades regulatórias (consumo subsidiado e hostilidade ao investimento externo) levaram o país à condição de importador, com repercussões negativas sobre os destinatários de suas exportações (Chile e Brasil). Sem falar que o desenvolvimento acelerado do mercado de gás natural liquefeito, com contratos menos rígidos e de prazos mais curtos que aqueles lastreados em gasodutos, enfraquece o argumento pela construção de uma infraestrutura física que integre a região (BAILEY, 2013).

O fim do superciclo das *commodities* e a crise fiscal

Em 2014, os preços de petróleo no mercado internacional despencaram de 116 dólares para 46 dólares num período de

seis meses. Tal queda atingiu fortemente os países exportadores de petróleo. Se levarmos em conta que as receitas fiscais desses países são amplamente originárias da performance do setor de hidrocarbonetos, pode-se ter uma ideia da repercussão política e econômica de tal choque externo.

Entre os fatores causadores desse choque de oferta de petróleo, podemos ressaltar as enormes descobertas de reservas petrolíferas em diferentes países latino-americanos e africanos, a momentânea volta do Irã ao mercado (2015-2016), o aumento significativo na produção norte-americana em virtude da revolução de xisto, a abertura do setor petrolífero no México e outras novas oportunidades de exploração pelo mundo afora. Tais fatores apontam para uma era de competitividade pela atração de recursos financeiros necessários ao investimento e exploração de recursos petrolíferos, diminuindo relativamente o poder de barganha de governos detentores de tais recursos (CONWAY, 2014). Nesse sentido, a incerteza quanto aos termos de regulação e instabilidade política na América Latina termina por diminuir a atratividade econômica da região no que diz respeito à exploração de hidrocarbonetos.

Já no início da década de 2010, antes do colapso de preços, alguns países da região começaram a fazer alterações na regulação da exploração de hidrocarbonetos, de forma a tornar a participação no setor mais atrativa ao investimento privado. O exemplo mais significativo é a reforma visando a abertura do setor de exploração de petróleo no México. Dentre as medidas mais importantes da reforma, destacam-se: a adoção de várias modalidades de participação de empresas estrangeiras (concessão, contratos de risco, partilha); o estabelecimento de uma agência regulatória independente; o aumento da autonomia financeira e operacional; e a maior participação privada no setor de refino e distribuição (ARSHT, 2014). No entanto, o primeiro leilão ficou bem abaixo das expectativas, uma vez que apenas

2 blocos foram arrematados, dos 14 ofertados. Ressalta-se que, mesmo depois das reformas, a estatal petrolífera mexicana, a Petróleos Mexicanos (PEMEX), continua com larga participação na exploração dos recursos do país, mas agora em uma situação de maior competição com o setor privado (PUGLIARESI, 2014).

Em 2013, na Argentina, o governo kirchnerista começou a fazer mudanças visando atrair investimentos no setor, entre elas: o aumento de preços domésticos; a permissão para repatriação de lucros e diminuição de tarifas de exportação, dado certo nível de investimentos; o oferecimento de preços mínimos para ofertas adicionais de gás; a padronização de contratos no nível subfederal (províncias); e a possibilidade de extensão das permissões de exploração (MARES, 2014). No período pós-2015, o governo de Mauricio Macri⁶ aprofundou as mudanças, abandonando o controle de capitais, alinhando preços domésticos, embora tarifas de exportação fossem mantidas, devido à premente necessidade de lidar com a crise fiscal do país. As mudanças de orientação no arcabouço regulatório do setor de hidrocarbonetos na Argentina mostram como as incertezas políticas acabam moldando a participação do setor privado que, dado o alto grau de incerteza, tende a focar em alto retorno a curto prazo.

Mesmo na Venezuela, onde o discurso nacionalista e intervencionista atingiu seu ápice em meados da década de 2000, nos últimos anos, algumas mudanças foram implementadas pelo governo de Nicolás Maduro⁷ para atrair investimentos externos privados no setor. Nesse sentido, a PDVSA estabeleceu *joint ventures* (empreendimentos conjuntos) com várias petrolíferas multinacionais (por exemplo, Chevron, China National Petroleum Corporation, ENI, Repsol, Rosneft). No Brasil, várias mudanças introduzidas na década passada foram alteradas nos últimos anos, com o intuito de melhorar os termos da participação do

⁶ Presidente da Argentina de 2015 a 2019.

⁷ Presidente da Venezuela desde 2013.

capital estrangeiro. Entre essas mudanças, destacam-se o fim da obrigatoriedade da participação mínima da Petrobras em campos do pré-sal, o abandono da obrigatoriedade de conteúdo nacional mínimo e a maior participação privada no setor de refino.

Apesar dessas recentes mudanças pontuais, a forte dependência governamental de receitas do setor petrolífero permanece um desafio às economias da região, não só pela maior competitividade devido à desconcentração da oferta global (em larga medida, devido à revolução de xisto norte-americana), mas também por causa da corrida pela descarbonização da matriz energética mundial, ora em curso. Assim, nos próximos anos, segurança energética na América Latina será sinônimo não só de oferta estável de energia, mas também de oferta diversificada, com menor dependência de petróleo e hidroeletricidade.

Preços de energia subsidiados, sustentabilidade fiscal e instabilidade política

Durante o período de altos preços do petróleo, entre 2010 e 2014, vários países latino-americanos adotaram políticas discricionárias de controle de preços de energia, para evitar um choque adverso sobre a demanda agregada nos países da região. De acordo com os estudos de Di Bella *et al.* (2015), subsídios ao consumo de energia na América Latina, neste período, corresponderam em média a 1,8% do PIB – 1,0% para o consumo de combustíveis e 0,8% para o consumo de energia elétrica. O consumo subsidiado de combustíveis foi proporcionalmente mais elevado e concentrado em países exportadores líquidos de hidrocarbonetos (a Venezuela, o Equador, a Bolívia e a Argentina). Enquanto isso, o montante de subsídios ao consumo de energia elétrica foi menos concentrado, estando presente em praticamente todos os países da região (em especial, a Venezuela,

a Argentina e países da América Central e Caribe) (MARCHÁN *et al.*, 2017).

Na direção oposta, o Chile, a Costa Rica e o Panamá estabeleceram mecanismos automáticos de ajuste, visando o alinhamento entre preços domésticos e internacionais. Segundo Marchán *et al.* (2017), no que diz respeito ao tipo de combustível, o consumo de gasolina recebeu 39% do montante de subsídios, seguido de diesel (28%), gás natural (22%), gás liquefeito de petróleo (GLP) (8%) e querosene (3%).

Ao contrário do petróleo e derivados, comercializados globalmente, a geração, a transmissão e a distribuição de energia elétrica não permitem a distinção entre um preço global e preços domésticos. Assim, subsídios ao consumo de energia elétrica resultam na incapacidade de cobrir os custos nos diversos estágios da cadeia produtiva do setor e em perdas técnicas não recuperáveis nas redes de transmissão. Tal qual no caso dos combustíveis, a grande maioria dos países da região aplicou políticas discricionárias, evitando o repasse total dos custos e lançando mão de tarifas cruzadas, visando subsidiar as camadas mais vulneráveis da população e determinados setores da economia. Grande parte dos subsídios na geração de energia elétrica foi destinada ao subsetor de consumo residencial (48%), seguido pelos setores industrial (23%) e comercial (15%) (MARCHÁN *et al.*, 2017).

Na grande maioria dos países da região, é comum que governos usem empresas estatais monopolistas e verticalmente integradas no setor energético para subsidiar o consumo, com prejuízo para a transparência contábil. As quantias destinadas aos subsídios não aparecem explicitamente no orçamento público, mas seu gasto é refletido no desempenho operacional e/ou financeiro das empresas. Em certos casos, tais empresas têm acesso a crédito subsidiado por bancos públicos, o que, por sua vez, compensa o peso financeiro desses subsídios. Em países com abundância de petróleo e gás, esses recursos foram repassados

ao setor de geração elétrica a preços inferiores aos de mercado, funcionando como insumo subsidiado à geração de eletricidade. Já no Brasil, em 2013, em função das chuvas abaixo da média histórica, o governo arcou com custos financeiros maiores do uso de térmicas a carvão, como substituição à queda de geração no setor hidroelétrico. Na Argentina, a estatal Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S/A (Cammesa) comprou energia das geradoras e vendeu às distribuidoras a preços inferiores, arcando com prejuízos financeiros e operacionais por vários anos (MARES, 2014).

Em termos fiscais, os subsídios tiveram impacto considerável sobre as receitas governamentais de vários países na região. Conforme apresentado por Di Bella *et al.* (2015, p. 21), os subsídios no setor energético (combustíveis e eletricidade) responderam em média por 7% das receitas governamentais na América Latina. Em países exportadores de petróleo, eles representam o dobro e são 10% maiores em países de baixa renda. Especificamente, os subsídios destinados ao setor energético representaram 14% das receitas tributárias na Argentina, 20% na Bolívia, 55% no Equador e 85% na Venezuela, no período 2011-2013. Nos casos de Argentina, Equador, México, Suriname, Nicarágua e Venezuela, o montante de subsídios foi maior que o déficit fiscal registrado no período 2008-2014. É importante salientar que os subsídios no setor energético competem com outros gastos governamentais, tais como a saúde e a educação. Na média regional, eles correspondem a quase um quarto dos recursos gastos em educação e saúde; nos casos de Venezuela, Equador e Bolívia, eles excedem tais rubricas (MARCHÁN *et al.*, 2017, p. 68).

Outro ponto importante é o caráter regressivo dos subsídios ao consumo de energia, já que o consumo energético *per capita* dos estratos de maior renda é desproporcionalmente maior que o consumo das camadas mais pobres da população. Na Venezuela, por exemplo, quanto ao total dos subsídios, os 20% mais ricos

consomem seis vezes mais do que o terço mais pobre da população. Na Bolívia, os 40% mais pobres recebem apenas 15% do montante dos subsídios (DI BELLA *et al.*, 2015). No agregado regional, a cada dez dólares gastos em subsídios ao consumo de combustíveis e eletricidade, apenas um dólar alcança o quintil mais pobre da população (MARCHÁN *et al.*, 2017). No entanto, quando analisados em termos relativos à renda, os subsídios ao consumo de energia têm um impacto significativo nas contas da faixa mais pobre da população, porém mínimo para as classes mais afluentes. Por isso, a remoção dos subsídios e o consequente aumento de preços de combustíveis e eletricidade têm um impacto relativo mais elevado sobre estratos mais pobres da população (BEYLIS; CUNHA, 2018). Adicionalmente, os subsídios ao consumo de bens derivados de combustíveis fósseis acabam tendo efeitos indiretos sobre a distribuição de renda, na medida em que favorecem investimentos em setores intensivos em capital, em detrimento de setores intensivos em trabalho. Outro efeito indesejável é o impacto negativo sobre as emissões de CO₂, na medida em que favorecem o *status quo* fóssil.

De maneira geral, as intervenções estatais nos preços de energia são acompanhadas de justificativas políticas e econômicas constantemente presentes no debate público. Primeiro, os preços subsidiados são justificados como uma forma de repartição da riqueza nacional e como o exercício da soberania sobre recursos naturais. No aspecto econômico, a intervenção estatal se justifica como um mecanismo de mitigação do impacto oriundo da volatilidade dos preços internacionais, reduzindo a incerteza dos agentes econômicos no curto prazo, através de medidas como a taxação anticíclica, os instrumentos de controle de inflação, a promoção de competitividade econômica e a proteção das camadas mais vulneráveis da população (MARCHÁN *et al.*, 2017). Porém, críticos do uso excessivo de subsídios alegam que a persistência ao longo do tempo pode prejudicar a alocação

eficiente de recursos, piorando a balança fiscal e aumentando a vulnerabilidade externa.

Conseqüentemente, a interação entre o Estado e o mercado no setor de hidrocarbonetos, numa região marcada pelo nacionalismo de recursos e por elevada desigualdade social, está intimamente relacionada aos processos de legitimação política e institucional. Assim, a opinião pública sobre reformas liberalizantes no setor energético deve ser levada em conta pelos formuladores de políticas públicas. As experiências do Caracazo na Venezuela, no final da década de 1980, e da Capitalización na Bolívia, na década de 1990, ilustram bem a discrepância entre a lógica econômica e a dinâmica política. Na ausência de coordenação entre a política e a economia, as reformas correm o risco de desencadear uma instabilidade social, minando a confiança de investidores externos.

Na última década, após o fim do superciclo das *commodities*, vários países da região tiveram que lidar com protestos de rua, devido ao aumento de preços de energia (transporte e eletricidade) realizado dentro de programas de ajustes fiscais mais amplos. Na Bolívia, os preços de combustíveis e gás natural estiveram congelados durante praticamente toda a primeira década do milênio. Segundo estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), os subsídios ao consumo de energia cresceram de 1% do PIB da Bolívia, em 2006, para 3%, em 2013. No final de 2010, o então presidente boliviano, Evo Morales, enfrentou forte oposição social, inclusive de sua base de apoio, ao ajustar os preços de derivados de petróleo, com o intuito de trazer alívio fiscal às contas governamentais. O governo Morales enfrentou uma semana de manifestações de rua, greves e crise de abastecimento, tendo que voltar atrás no ajuste tarifário (ROMERO, 2011). É importante lembrar que os dois presidentes anteriores a Morales não terminaram seus mandatos devido a crises políticas, em que a

tentativa de ajuste tarifário e a atração de capital privado no setor tiveram forte peso no desfecho das respectivas crises políticas.

Semanas depois do tumulto político na Bolívia, foi a vez do governo chileno de Sebastián Piñera⁸, ainda em seu primeiro mandato, enfrentar protestos de rua, devido a inciativas de ajustes de preços de energia. Os preços elevados no início da década levaram o governo a anunciar ajustes nos preços de gás natural para a região Sul do país, forte consumidora de eletricidade devido às baixas temperaturas. Após o anúncio da medida, surgiram protestos de rua, estradas foram fechadas e houve interrupções de abastecimento. Dias depois, o governo voltou atrás, propondo um ajuste de apenas 3%, em vez do plano inicial de mais de 20% (BBC, 2011). Recentemente, já no segundo mandato de Piñera, os ajustes nas tarifas de transporte voltaram a encontrar forte oposição social no Chile, desencadeando uma crise sem precedentes, que culminou com a aprovação de um calendário para um novo processo constituinte no país.

O Equador é outro caso recente de instabilidade política e tumulto social, ocasionados por ajustes de preços de energia. Sem reajuste de preços desde 2005, a carga de subsídios chegou perto de 7% do PIB do país em 2013. Em outubro de 2018, sob recomendação do FMI, em clara contraposição ao governo anterior de Rafael Correa⁹, o atual presidente, Lenin Moreno¹⁰, iniciou um processo de ajuste de preços. Esta medida provocou violentas manifestações na capital, Quito, levando o governo a transferir momentaneamente suas atividades para Guayaquil e a decretar estado de emergência para conter o tumulto social. Dias depois, o governo voltou atrás no ajuste tarifário (ARNOLD, 2019).

Nos casos da Argentina e do Brasil, respectivamente, os ex-presidentes Mauricio Macri e Michel Temer¹¹ realizaram ajustes

⁸ Presidente do Chile de 2010 a 2014 e atual presidente desde 2018.

⁹ Presidente do Equador de 2007 a 2017.

¹⁰ Presidente do Equador desde 2017.

¹¹ Presidente do Brasil de 2016 a 2018.

buscando reverter as políticas de seus antecessores. Na Argentina, vários aumentos tarifários aconteceram, em 2016, como parte de um pacote de ajuste sob supervisão do FMI. Em um primeiro momento, ao contrário dos casos da Bolívia e do Chile, o governo argentino não retrocedeu. Porém, devido à piora dramática da economia no país, em 2018, Macri voltou a lançar mão de controles de preços de energia e controles de capitais, sofrendo uma dura derrota eleitoral no ano seguinte (REUTERS, 2019). No Brasil, o governo empreendeu o ajuste tarifário, visando o alinhamento entre preços domésticos e internacionais. No entanto, em maio de 2018, caminhoneiros insatisfeitos com o alto preço do diesel fecharam estradas ao redor do país, infligindo uma crise de abastecimento e instabilidade política às vésperas do processo eleitoral daquele ano. Anos antes, em 2013, no governo de Dilma Rousseff¹², as maiores manifestações de rua da história do país foram desencadeadas por ajustes nos preços de tarifas de ônibus.

Sustentabilidade ambiental da matriz energética

As fontes renováveis respondem por um quarto da oferta de energia na América Latina. Na última década, a geração de energia hidroelétrica cresceu 6%. Já a soma de outras fontes de energia renovável (solar, eólica, geotérmica e biomassa) quadruplicou (BP, 2019, p. 49-51). Em se tratando especificamente da matriz de energia elétrica, a participação da energia hidroelétrica declinou de 67% para 50% entre 1990 e 2013 (IRENA, 2016). Já a geração elétrica de energias renováveis não hidroelétricas mais que triplicou nas últimas duas décadas, representando, aproximadamente, 10% da matriz elétrica.

A elevada participação de energias renováveis torna o setor energético latino-americano responsável por apenas 5% das

¹² Presidente do Brasil de 2011 a 2014 (primeiro mandato) e de 2015 a 2016 (segundo mandato).

emissões globais de CO₂ (BÁRCENA IBARRA *et al.*, 2018). Por outro lado, torna o setor vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas, devido à forte dependência de bioenergia e hidroeletricidade. Intempéries climáticas e o risco hidrológico (variação pluviométrica) expõem a oferta de energias renováveis a variações que afetam a disponibilidade de energia nos diversos subsectores (transporte, indústria, residências). Esta situação demanda cuidadoso planejamento acerca do conjunto de tecnologias a ser empregado no setor e dos papéis do Estado e do mercado enquanto mecanismos de coordenação e alocação eficiente de recursos.

Essa necessidade de planejamento traz consigo oportunidades de sinergia entre diferentes tecnologias, favorecendo maior segurança energética, preços competitivos e sustentabilidade ambiental. Por exemplo, durante estações menos chuvosas é comum que o regime de ventos apresente maior velocidade, aumentando a capacidade de produção de parques eólicos, aliviando a pressão sobre os níveis dos reservatórios. De outra forma, se acompanhado de integração de redes de transmissão, o aumento do uso de fontes renováveis não hidroelétricas pode se configurar como alternativa custo-efetiva de abastecimento para países com baixa proporção de energia hidroelétrica, assim como oferecer um substituto competitivo a nível regional para os períodos de seca. Além disso, a flexibilidade de geração de usinas com grandes reservatórios oferece estabilidade à oferta de energia, compensando a intermitência de fontes renováveis não hidroelétricas (IRENA, 2016).

A complexidade na escolha das diferentes tecnologias da matriz energética, especialmente no setor elétrico, também deve levar em conta a crescente resistência na região à construção de novas usinas hidroelétricas com grandes reservatórios. Apesar de contribuírem para a base do sistema, tais empreendimentos têm impactos deletérios sobre as comunidades nativas, as populações

ribeirinhas, a biodiversidade, além de outros impactos ambientais negativos. Dois casos ilustram bem a tensão entre usinas com grandes reservatórios e uma compreensão mais ampla de sustentabilidade ambiental e social. No Chile, em 2011, o governo anunciou um projeto de construção da usina HidroAysén, na região da Patagônia, com o objetivo de aliviar a (in)segurança energética que ronda o país, importador de três quartos de seus recursos energéticos à época. No entanto, os projetos sofreram forte e decisiva oposição de vários setores da sociedade, devido aos impactos ambientais negativos, levando o governo a desistir da medida (GÓMEZ, 2014). No Brasil, a construção da usina de Belo Monte, na região amazônica, gerou forte resistência de setores da sociedade civil e de grupos ambientalistas estrangeiros. A construção da obra foi acompanhada de uma longa batalha jurídica acerca de estudos de impacto ambiental, indenizações a populações atingidas e denúncias de corrupção.

Outra questão preocupante, que contrasta com o perfil historicamente limpo da matriz energética da região, está relacionada à intensidade energética das economias latino-americanas. No que diz respeito à eficiência energética, a América Latina apresenta menor intensidade que outras regiões do mundo, exceto Europa. No entanto, é preciso destacar que a baixa intensidade energética na região se deve mais ao baixo acesso a equipamentos eletrônicos (e o conseqüente baixo consumo residencial) e a economias menos industrializadas do que no resto do mundo. Apesar da baixa intensidade energética em relação à média global, é importante salientar que, enquanto no resto do mundo (países industrializados, em especial) ganhos de eficiência energética têm diminuído a intensidade energética, na América Latina, tal relação se manteve praticamente estagnada na última década (RAVILLARD *et al.*, 2019). De outra forma, quando a intensidade energética do consumo residencial na região é medida de forma alternativa (usando-se o consumo energético em

relação ao gasto familiar com equipamentos eletrônicos), tais valores para o consumo regional são maiores do que os observados no Japão, na União Europeia e na China. Por outro lado, vale ressaltar que a alta intensidade energética do setor industrial na América Latina se deve à importância de setores extrativistas (mineração, petróleo, etc.) nas principais economias da região (IRENA, 2016).

Outro grande desafio para o emprego de energias renováveis na região é a disponibilidade de financiamento a custos acessíveis. Nesse sentido, instituições financeiras públicas tiveram um papel importante na viabilização do aumento da capacidade produtiva do setor. Em 2015, um terço do financiamento de novos projetos veio de instituições financeiras majoritariamente controladas por governos. Tal importância se deve ao fato de que bancos públicos (nacionais e internacionais) aceitam taxas de retorno menores e oferecem crédito com prazos maiores, visando o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a criação e a maturação de mercados e cadeias de valor relacionados à geração de energia renovável. Ademais, os investimentos públicos acabam catalisando o engajamento do setor privado no financiamento de projetos de energias renováveis. Prova disso é que a atuação de instituições financeiras privadas, focadas em grandes projetos com baixos custos de transação, está concentrada em países onde, anteriormente, uma quantidade considerável de financiamento público viabilizou a maturação de mercados e o alto grau de desenvolvimento tecnológico (como no Brasil, no Chile e no México) (IRENA, 2016).

Em função disso, a geração de energia renovável na América Latina tem se mostrado altamente competitiva. Na última década, o custo nivelado de energia elétrica diminuiu 50% para solar fotovoltaica e 20% para hidroelétrica e eólica *onshore* (em terra). Dessa forma, os custos de geração de energia eólica e solar fotovoltaica já apresentam preços competitivos em comparação

com a geração de energia fóssil. Essa redução de custos se deve ao progresso tecnológico viabilizado pelo desenvolvimento de cadeias de produção, à qualidade dos recursos, aos custos de financiamento decrescentes e ao grau de maturação do setor (IRENA, 2016). No caso da energia solar, por exemplo, o custo nivelado de energia elétrica é o menor dentre todas as regiões do mundo (IRENA, 2016). Os leilões de energia por tipo de tecnologia têm viabilizado o sucesso das energias renováveis, no que se refere ao custo-efetividade. No Brasil, por exemplo, no período 2009-2018, a capacidade instalada de energia eólica cresceu de 606 MW para 5 GW (IRENA, 2016, p. 5). No Uruguai, fontes renováveis respondem por 94,5% da produção de energia elétrica. No primeiro semestre de 2017, a Costa Rica foi abastecida exclusivamente por energias renováveis (OLADE, 2019, p. 117).

Além do aumento do uso de fontes renováveis e de mais eficiência energética, a maior integração de redes de transmissão elétrica na região também se configura como um importante instrumento de mitigação das mudanças climáticas. Na América Central, por exemplo, essa maior integração é potencialmente um estímulo à maior eficiência e sustentabilidade, diminuindo a necessidade de combustíveis fósseis como insumo do setor elétrico e compensando a escassez sazonal dos sistemas hidroelétricos nacionais. Nesse sentido, a construção do SIEPAC possibilitou aos países da região lidar com a queda de produção hidroelétrica em virtude de secas, sem ter que lançar mão de racionamento ou aumento de uso de fontes fósseis na matriz elétrica (IRENA, 2016, p. 64).

Considerações finais

O desafio do trilema energético na América Latina impõe a tarefa de transformar a riqueza geológica em oferta de energia estável, acessível e limpa nas próximas décadas. A estabilização

da oferta passa pelo desenvolvimento de mecanismos institucionais capazes de atrair investimentos no setor energético. Entretanto, a dificuldade de atrair tais investimentos impõe desafios a países onde as receitas governamentais são, em grande parte, originárias do setor de hidrocarbonetos. Esta dificuldade ilustra bem o fato de que não se deve confundir a autossuficiência com a segurança energética, uma lição que vale tanto para os recursos fósseis quanto para os renováveis. Assim, nas próximas décadas, a segurança energética estará intimamente ligada à diversificação energética e, de forma mais ampla, à diversificação econômica.

No caso da América Latina, a diversificação energética passa por menor dependência do uso de petróleo e hidroeletricidade, abrindo espaço para fontes renováveis e menos poluentes. O aumento do consumo de gás natural na última década traz consigo um paradoxo. Se, por um lado, o gás natural aumenta e diversifica a oferta de energia; por outro, piora o perfil de emissões de carbono quando substitui fontes renováveis no setor elétrico (em virtude de intermitência ou sazonalidade) e impõe pressão adicional na balança comercial da região, que é importadora líquida de capital. No setor elétrico, a diversificação traz o desafio de lidar com a interação entre a capacidade hidroelétrica, a abundância de gás natural e a crescente competitividade de renováveis não hidroelétricas, de forma a maximizar o uso de renováveis intermitentes a custos decrescentes, mantendo a estabilidade da oferta no curto prazo.

Também é importante lembrar que a alocação de recursos energéticos (modelo regulatório e preços domésticos) está intimamente ligada à estabilidade e à legitimidade política em países latino-americanos. Numa região fortemente marcada por nacionalismo de recursos e grande desigualdade social, a interação entre a coordenação estatal e as forças de mercado está sempre presente no debate público. Por isso, as reformas liberalizantes,

visando a atração de investimento privado e o alinhamento entre preços domésticos e internacionais, devem estar atentas às necessidades das camadas mais vulneráveis da população, sob o risco de exacerbarem conflitos sociais e instabilidade política, que caracterizam o histórico da região. Os casos da Venezuela, da Bolívia e da Argentina indicam que a agenda reformista pode alimentar forças políticas e sociais que minam a atratividade e a sustentabilidade econômica e social de seus setores energéticos.

No vetor da sustentabilidade, o desafio é aumentar a participação de fontes renováveis na matriz energética sem diminuir a estabilidade da oferta, em virtude da intermitência de tais fontes. Esta tarefa requer modelos regulatórios que aproveitem as complementaridades existentes na geração dessas fontes, assim como uma maior integração física da matriz elétrica regional, a fim de estimular as oportunidades econômicas oriundas da escassez momentânea ou sazonal, que ocorre periodicamente nos países da região. Ademais, a intensidade energética das economias latino-americanas também deve ser levada em consideração pelos formuladores de política energética nesses países. Mesmo apresentando menor intensidade energética, quando comparada com outras regiões do mundo, os ganhos de eficiência no setor energético latino-americano têm se mantido estagnados na última década. Portanto, para que esta estagnação não se traduza numa perda relativa de competitividade frente a outras regiões do mundo, serão necessárias políticas voltadas para a diminuição da intensidade energética das economias da América Latina.

Referências

ARNOLD, C. Ecuador Reaches Fuel Subsidy Deal to End Violent Protests. *NPR*, 14 out. 2019. Disponível em: <https://www.npr.org/2019/10/14/770104729/ecuador-reaches-fuel-subsidy-deal-to-end-violent-protests>. Acesso em: 26 fev. 2020.

ARSHT, A. Mexico's Energy Reform: Ready to Launch. *Atlantic Council*, ago. 2014. Disponível em: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2014/08/Energy_Reform_Fact_Sheet.pdf. Acesso em: 26 fev. 2020.

BAILEY, J. Shale and Beyond: The Next Phase of Latin American Energy Integration. *World Politics Review*, 5 mar. 2013. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/12761/shale-and-beyond-the-next-phase-of-latin-american-energy-integration>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BÁRCENA IBARRA, A. *et al.* Economics of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Graphic View. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2018.

BBC. Deal ends Chile Magallanes gas protest. *BBC News*, 18 jan. 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12222392>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BEYLIS, G.; CUNHA, B. Why are energy subsidy reforms so unpopular? *World Bank*, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/why-are-energy-subsidy-reforms-so-unpopular>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BP Statistical Review of World Energy. Londres: [BP p.l.c.], 2019. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

CONWAY, T. Global Competition for Upstream Investment: Key Test for Latin America's Policymakers. *Oxford Energy Forum*, v. 98, p. 6-9, nov. 2014.

DI BELLA, G. *et al.* *Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges*. IMF Working Paper No. 15/30. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2015.

FLORES-QUIROGA, A. Whither Energy Cooperation in Latin America? *Oxford Energy Forum*, v. 98, p. 3-6, nov. 2014.

GÓMEZ, C. HidroAysén and Chile's Energy Agenda. *Americas Quarterly*, 13 jun. 2014. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/content/hidroaysen-and-chiles-energy-agenda>. Acesso em: 26 fev. 2020.

GUNNINGHAM, N. Confronting the Challenge of Energy Governance. *Transnational Environmental Law*, v. 1, n. 1, p. 119-135, 2012.

IRENA – International Renewable Energy Agency. *Renewable Energy Market Analysis: Latin America*. Abu Dhabi: IRENA, 2016.

JOHNSON, K. How Venezuela Struck it Poor: The Tragic – and Totally Avoidable – Self-Destruction of One of the World’s Richest Oil Economies. *Foreign Policy*, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/07/16/how-venezuela-struck-it-poor-oil-energy-chavez/>. Acesso em: 26 fev. 2020.

KOIVUMAEKI, R.-I. Evading the Constraints of Globalization: Oil and Gas Nationalization in Venezuela and Bolivia. *Comparative Politics*, v. 48, n. 1, p. 107-125, 2015.

MANZANO, O.; MONALDI, F. The Political Economy of Oil Production in Latin America. *Economía Journal*, v. 9, n. 1, p. 59-103, 2008.

MARCHÁN, E. *et al. The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean During the Super-cycle*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2017.

MARES, D. R. Kick-Starting the Shale Boom in Argentina? The New Reforms in Context. *Oxford Energy Forum*, v. 98, p. 16-18, nov. 2014.

MERCADO, J. Energy: Central America’s Power Future. *Americas Quarterly*, 2011. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/node/2176>. Acesso em: 26 fev. 2020.

MONALDI, F. Latin America’s Oil and Gas: After the Boom, a New Liberalization Cycle? *ReVista: Harvard Review of Latin America*, v. 15, n. 1, p. 2-7, 2015.

OCAMPO, J. A.; MARTIN, J. *A Decade of Light and Shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2003.

OLADE – Organização Latino-Americana de Energia. *Panorama energético de América Latina y el Caribe 2018*. Quito: OLADE, 2019.

PALACIOS, L. The Petroleum Sector in Latin America: Reforming the Crown Jewels. *Les Études du CERI*, Paris, n. 88, set. 2002. Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude88.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

PEREGIL, F. Argentina Announces Expropriation of Repsol Oil Subsidiary YPF. *El País*, 17 abr. 2012. Disponível em: https://english.elpais.com/elpais/2012/04/16/inenglish/1334595212_305415.html. Acesso em: 26 fev. 2020.

PUGLIARESI, L. Will Latin America Join Petroleum’s New World Order? *Oxford Energy Forum*, v. 98, p. 9-13, nov. 2014.

RAVILLARD, P. *et al.* *Towards Greater Energy Efficiency in Latin America and The Caribbean: Progress and Policies*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2019.

REUTERS. Ecuador Cancels an Oil Deal with Occidental Petroleum. *The New York Times*, 17 maio 2006. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2006/05/17/business/worldbusiness/17oil.html>. Acesso em: 26 fev. 2020.

REUTERS. Tens of Thousands March in Argentina Against Macri's Austerity. *World News – Reuters*, 10 jan. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-argentina-protests/tens-of-thousands-march-in-argentina-against-macris-austerity-idUSKCN1P42VE>. Acesso em: 26 fev. 2020.

ROMERO, S. After Move to Cut Subsidies, Bolivian Ire Chastens Leader. *The New York Times*, 31 jan. 2011. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/01/31/world/americas/31bolivia.html>. Acesso em: 26 fev. 2020.

ZISSIS, C. Bolivia's Nationalization of Oil and Gas. *Council on Foreign Relations*, 12 maio 2006. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/bolivias-nationalization-oil-and-gas>. Acesso em: 26 fev. 2020.

2. UNIVERSALIDADE E EQUIDADE EM SAÚDE NA AMÉRICA LATINA: federalismo importa?

José Angelo Machado

Introdução

Em 2014 os Estados-membros da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) tomaram uma decisão inédita ao aprovarem a Resolução CD53.R14. Nela se comprometeram com a Estratégia de Acesso Universal à Saúde e Cobertura Universal de Saúde. Quatro linhas de ação foram definidas para sua implementação: expansão do acesso equitativo aos serviços; fortalecimento da administração e governança; incremento do financiamento; e, por último, coordenação intersetorial para abordagem dos determinantes sociais da saúde (OPAS, 2014a). O ineditismo da decisão não se deveu propriamente ao reconhecimento do direito dos povos das Américas à saúde, mas à adesão explícita dos signatários à universalidade e à equidade enquanto norteadoras da organização dos respectivos sistemas nacionais de saúde.

Na Resolução CD53.R14, os Estados-membros reconhecem que, a despeito do desenvolvimento econômico e social e da consolidação democrática logrados nas últimas décadas, com

concomitante fortalecimento das políticas de saúde, a região continua a ser uma das mais injustas, excludentes e desiguais no acesso aos serviços. Um quadro que se torna ainda mais preocupante, segundo consta da Resolução, se considerada a complexidade dos desafios postos pelos novos padrões epidemiológicos e demográficos. Por outro lado, a Resolução reconheceu a considerável acumulação de conhecimentos, a partir de diferentes experiências nacionais, sobre a implementação de estratégias para garantia do acesso universal à saúde, assim como para superação de desigualdades e barreiras de acesso aos serviços. Por fim, ela reconheceu a pertinência de que cada Estado-membro defina seu próprio plano de ação, levando em conta os diferentes contextos sociais, econômicos e políticos (OPAS, 2014b).

Sobre este último ponto, é notável a diversidade entre arranjos políticos adotados nos 47 Estados-membros da OPAS, acarretando diferentes graus de restrição à implementação de estratégias universalistas ou equalizadoras, como as preconizadas pela Resolução. Tais restrições dependem de características dos arranjos institucionais estabelecidos em cada país, mas também das condições nas quais estes arranjos operam.

Pelo lado das instituições, sistemas políticos podem ser mais ou menos propensos a mudanças no *status quo*. Importa, por exemplo, se concentram poderes na representação das maiorias nacionais nos processos decisórios, como nas democracias majoritárias, ou se dispersam o poder a ponto de exigir acordos com minorias partidárias ou territoriais para promover mudanças, como nas democracias consensuais (LIJPHART, 2008). Sob outra abordagem, importa se estes sistemas ampliam ou restringem a constelação de atores que têm poder de veto sobre mudanças programáticas, como aquelas alterações legislativas necessárias à edificação de sistemas universais e igualitários de saúde. Tais atores – sejam eles institucionais coletivos ou individuais, ou mesmo atores partidários – são aqueles dos quais se deve obter

a concordância para que tais mudanças possam efetivamente ocorrer (TSEBELIS, 2009). Sob um ou outro ponto de vista, o fato é que determinados arranjos institucionais são mais suscetíveis a mudanças legislativas, ou mais amplamente nas decisões governamentais que norteiam as políticas públicas, que outros.

Já pelo lado das condições, desigualdades sociais e econômicas também introduzem obstáculos a políticas universalistas e igualitárias, uma vez estruturando assimetrias de poder entre beneficiários e desfavorecidos sob o *status quo*. Nas palavras de Przeworski (1998, p. 2, tradução minha), “talvez em uma sociedade altamente desigual, nenhuma instituição estatal possa impor direitos universalmente, independentemente de quão bem os mecanismos horizontais e verticais estejam concebidos”. Deste modo, o autor sugere não apenas que o aperfeiçoamento institucional das democracias não é condição suficiente para conduzir a políticas universalistas, mas realça que elevados níveis de desigualdade social e econômica, como aqueles encontrados na América Latina, podem subverter sua implementação mesmo onde as instituições são desenhadas virtuosamente.

A trajetória dos sistemas de proteção social na América Latina pós-redemocratização, com seus elevados níveis de estratificação e desigualdade no acesso aos benefícios (UBASART-GONZÁLEZ; MINTEGUIAGA, 2017; VIANA; FONSECA; SILVA, 2017), aponta nessa direção. Mesmo naqueles países em que as novas democracias combinaram virtuosamente mecanismos de *accountability* vertical e horizontal, foram institucionalizadas desigualdades e erigidas barreiras de acesso à proteção social para grupos que, embora grandes do ponto de vista numérico, concentravam poucos recursos de mobilização e pressão em vista do seu caráter difuso.

Mas essa constatação não significa que instituições não importem para a transformação dos sistemas nacionais de saúde. Enquanto produtos de processos decisórios e sustentadas por

relações de força (KNIGHT, 2001; SCHARPF, 1997), as regras que regem um sistema político também afetam a distribuição de recursos de poder entre agentes e grupos de interesses relevantes, podendo assim facilitar ou dificultar mudanças no *status quo*. Entre os componentes das instituições políticas, por exemplo, sistemas eleitorais podem potencializar ou limitar a representação de interesses particularistas – sejam vinculados a segmentos sociais ou a localidades – no processo decisório ou na atividade legislativa. Já os sistemas partidários, se mais centralizados ou descentralizados, podem oportunizar ou dificultar a construção e sustentação de políticas públicas que homogeneizem direitos no plano nacional. Em sentido amplo, a combinação entre componentes institucionais dos sistemas políticos pode favorecer ou dificultar a adoção de políticas universalistas ou igualitaristas, como aquelas preconizadas pela Resolução CD53.R14 da OPAS.

Entre estes componentes institucionais, a literatura política reserva lugar especial para o debate sobre os efeitos produzidos pela forma como se distribui verticalmente a autoridade política entre níveis de governo, inclusive sobre as políticas sociais, ou seja, se faz diferença ser uma federação ou um país unitário.¹

Para parte considerável da literatura, o federalismo tende a obstruir ou atrasar a adoção de regimes de *welfare state* (Estado de bem-estar) ou políticas igualitaristas, na medida em que assegura diversidade decisória e, portanto, prejudica o incremento uniforme de direitos sociais a todos os cidadãos (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Sob o federalismo, ao contrário dos Estados unitários, seria esperado que cidadãos vivendo nas

¹ Assumimos aqui o federalismo como forma de distribuição territorial do poder que se contrapõe ao Estado unitário por apresentar pelos menos dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, sem uma relação hierárquica entre eles, o que supõe a manutenção de áreas de atuação próprias – seja funcionais ou jurisdicionais – para cada um destes níveis. No Estado unitário a autoridade política se concentra exclusivamente no governo central, o que assegura relações de hierarquização e subordinação das unidades subnacionais (SOARES; MACHADO, 2018).

diferentes unidades constituintes usufruíssem de distintas combinações entre encargos tributários e benefícios públicos. Por outro lado, quanto às regras do processo decisório, federações seriam mais propensas à estabilidade política ou manutenção do *status quo*: seja porque elas aumentam o número de atores que participam das decisões nacionais; seja porque dispersam ou fragmentam territorialmente o poder político; seja porque super-representam minorias territoriais e, assim, constroem políticas nacionais (*demos constraining*); seja, ainda, porque ampliam os pontos de veto sobre as mudanças programáticas (IMMERGUT, 1992; PIERSON, 1995; STEPAN, 1999; TSEBELIS, 2009). Já os países unitários não padeceriam deste tipo de obstáculo, oferecendo mais oportunidades para a estruturação de políticas sociais ou igualitaristas no plano nacional, ainda que a submissão hierárquica dos governos subnacionais ao nacional não seja condição suficiente para tanto.

Para outra parte da literatura, entretanto, a diversidade institucional das federações impõe também variações na produção de constrangimentos sobre a vontade das maiorias nacionais, o que leva os autores a ela filiados a recusar a incompatibilidade intrínseca entre federalismo e políticas sociais (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; GREER, 2009; ARRETCHE, 2013). A depender das prerrogativas legislativas atribuídas aos governos centrais ou de outros aspectos institucionais, como o grau de autonomia fiscal concedido aos governos subnacionais, por exemplo, o federalismo pode desenvolver condições favoráveis à formulação e implementação de políticas sociais ou igualitaristas, reduzindo o peso de interesses locais nos processos decisórios nacionais ou restringindo a diversidade decisória de base territorial. Sob esta segunda abordagem, a dimensão federalismo/unitarismo não definiria a maior ou menor propensão à adoção de políticas universalistas ou igualitaristas, como aquela preconizada pela Resolução CD53.R14.

Na encruzilhada entre estas duas literaturas, atemo-nos neste trabalho à dimensão institucional dos países latino-americanos para discutir em que medida o caráter federativo ou unitário tem, até o momento, contribuído para diferenciar a incorporação de traços universalistas e igualitaristas em seus sistemas de saúde nacionais. A depender das respostas encontradas, seria possível prospectar em favor da ocorrência de maiores obstáculos e restrições à adoção de iniciativas como a Estratégia de Acesso Universal à Saúde e Cobertura Universal de Saúde entre os países federativos, *vis-à-vis* os países unitários latino-americanos. Em outros termos, estaria a experiência latino-americana confirmando a ideia de que as federações são menos propensas a adotarem sistemas de saúde com tais características? Este trabalho teve por objetivo verificar, comparativamente, se nos países latino-americanos os sistemas nacionais de saúde de federações se distinguem desfavoravelmente dos Estados unitários quanto à adoção de atributos universalistas ou equitativos para oferta dos serviços, considerando o período de restauração democrática no continente a partir dos anos de 1980.

Foram selecionadas as três maiores federações – Argentina, Brasil e México – e os três maiores Estados unitários da América Latina – Chile, Colômbia e Peru –, a partir dos quais foi estabelecida a comparação com base em três eixos de análise:

1. Desenho do sistema de saúde sob os atributos de cobertura, acesso e segmentação;
2. Financiamento do sistema de saúde, considerando o grau de descentralização fiscal e alocação de despesas em saúde;
3. Resultados obtidos referentes à cobertura das ações de saúde, considerando indicadores para imunização, acompanhamentos pré-natal e acesso a serviços essenciais em saúde.

O tratamento dos eixos de análise foi realizado com base em informações mais recentes de bases de dados de organizações internacionais como o Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial de Saúde (OMS) e OPAS, bem como outras fontes de acesso aberto ofertadas por universidades ou colhidas em publicações recentes.

Este trabalho está organizado em mais quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima, apresentamos características econômicas, sociais e políticas dos países federativos e unitários selecionados. Na segunda parte, descrevemos os atributos dos sistemas de saúde conformados a partir da legislação de cada um dos países. Na terceira, tratamos do financiamento governamental em saúde, sob o pano de fundo da distribuição de receitas e despesas entre entes governamentais de diferentes níveis. Por fim, na quarta, comparamos os padrões de cobertura de ações de saúde entre federações e países unitários. Nas considerações finais retomamos nosso questionamento central para, com base nos resultados encontrados, delimitar nossas conclusões.

Economia, sociedade e política

Nesta primeira parte nós apresentamos aspectos econômicos e sociais gerais dos países selecionados para, em seguida, tratar dos aspectos propriamente políticos. Assim, tomamos inicialmente como elemento de comparação as respectivas populações, Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, receita fiscal como proporção do PIB e desigualdade de renda, mensurada sob o Coeficiente de Gini (Tabela 1).

Tabela 1 - Economia e sociedade em federações e Estados unitários de países latino-americanos

Países	População 2018 em mil hab (1)	PIB 2018 em milhões de dólares (2)	PIB 2018 per capita (em dólares) (2)	Receita fiscal como % PIB 2017 (3)	Coefficiente de Gini 2018 (1)	
	Argentina	41,656.9	518,475.13	11,652.57	30.3	0.424
Federações	Brasil	210,868.0	1,868,626.09	8,920.76	32.3	0.513
	México	119,090.0	1,223,808.89	9,698.08	16.2	0.434
	Chile	17,153.4	298,231.14	15,037.35	20.2	0.477
Estados unitários	Colômbia	46,881.5	330,227.87	6,651.29	18.8	0.508
	Peru	29,760.0	222,237.57	6,227.59	15.3	0.438

Fonte: (1) OPAS, 2018; (2) WORLD BANK – DATA, 2015; (3) OCDE, 2017.

Inicialmente vale destacar que as três maiores federações latino-americanas apresentam porte populacional nitidamente superior ao dos três maiores países unitários. A população brasileira é quatro vezes e meia e a do México é duas vezes maior que a população da Colômbia, maior país unitário latino-americano e que supera apenas a população da Argentina. A economia das federações tem dimensão nitidamente superior à dos países unitários, com destaque para o Brasil e México, ambas com PIB acima de 1 trilhão de dólares em 2018, enquanto a da Argentina ultrapassou a da Colômbia (maior economia entre países unitários) em mais de 50%.

Porém, detendo-nos na distribuição da riqueza pela população, percebe-se que o destaque muda de lugar: o Chile apresenta um PIB *per capita* em patamar bem superior aos demais países,

ultrapassando as três federações. Brasil e Argentina apresentam as maiores cargas tributárias – acima de 30% do PIB – enquanto o México apresenta um perfil mais próximo dos países unitários, entre os quais esta proporção varia entre 15% e 20%. Por fim, note-se que o Brasil é o país socialmente mais desigual, seguido de perto pela Colômbia, enquanto os demais países federados e unitários apresentam níveis de desigualdade similares: variam entre 0.424 e 0.438, à exceção do Chile, com 0.477, que é o segundo mais desigual entre os Estados unitários.

Em síntese, as federações se distinguem por apresentarem maior porte populacional, maiores economias e, na média, maior carga tributária, mas não se distinguem pela riqueza *per capita* ou pelos níveis de desigualdade social.

Para caracterização dos aspectos políticos, reunimos informações sobre a longevidade das constituições vigentes, sistemas de governo, tipo de organização do poder legislativo, sistema eleitoral e número efetivo de partidos (Quadro 1). Em seguida destacamos aspectos relativos à distribuição territorial da autoridade política mediante informações sobre o número de níveis de governo e sobre o número de entes subnacionais e seu status institucional (Quadro 2).

Quadro 1 - Organização política em federações e Estados unitários latino-americanos

Países		Constituição (1)	Sistema de governo (1)	Legislativo (1)	Sistema eleitoral (2)	Nº efetivo de partidos (3)
Federações	Argentina	1994	Presidencialismo	Bicameral	RP lista fechada	7,097
	Brasil	1988	Presidencialismo	Bicameral	RP lista aberta	17,065
	México	1917	Presidencialismo	Bicameral	Distritos uninominais + RP lista fechada	4,695

(Continua)

(Continuação)

Países		Constituição (1)	Sistema de governo (1)	Legislativo (1)	Sistema eleitoral (2)	Nº efetivo de partidos (3)
Estados unitários	Chile	1980	Presidencialismo	Bicameral	RP lista aberta	7,813
	Colômbia	1991	Presidencialismo	Bicameral	RP lista aberta	6,545
	Peru	1993	Presidencialismo	Unicameral	RP lista aberta	4,753

Fonte: (1) PDBA, [2010?]; (2) MARENCO, 2012; (3) ÍNDICE..., 2014².

Com relação ao Quadro 1, à exceção do México, todas as constituições nacionais são oriundas do período que vai dos anos de 1980 até a primeira metade dos anos de 1990, coincidindo com a onda democratizante que chegou ao continente no período (HUNTINGTON, 1994).

Todos os países são presidencialistas e, com exceção do Peru, todos são bicamerais, embora a respeito deste ponto deva-se notar que o princípio de representação adotado para a câmara alta ou senado varie substancialmente. Nas federações as unidades federadas são as partes representadas: no Brasil e Argentina de forma pura, sob o voto majoritário nos estados ou províncias; no México adota-se um critério misto, com 28 senadores eleitos pelo voto majoritário por província e 32 eleitos pelo critério de proporcionalidade em dimensão nacional. Entre os países unitários bicamerais – Chile e Colômbia – os critérios são distintos. No Chile há uma composição mista de senadores eleitos para

² Os dados que constam nas referências finais (em ÍNDICE..., 2014) e que estão em forma de arquivo *template* foram extraídos das seguintes fontes: para Argentina em <https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dclp/bloques/listadoInterbloques.jsp>; para o Brasil em <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>; para o México em <https://computos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/1/>; para o Chile em <https://www.camara.cl/camara/diputados.aspx#tab>; para a Colômbia em <http://www.camara.gov.co/>; e, finalmente, para o Peru em <http://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/>.

circunscrições senatoriais e ex-ocupantes de posições institucionais específicas, como presidência da República, ministros da Corte Suprema, controladores gerais da República e militares. Na Colômbia os senadores são eleitos em circunscrições nacionais, inclusive havendo circunscrições especiais para comunidades indígenas.

Entre os sistemas eleitorais, o Brasil chama a atenção por se juntar aos sistemas de representação proporcional com lista aberta, adotado nos países unitários, enquanto as demais federações – Argentina e México – adotam a representação proporcional com lista fechada, sendo que no México este método é combinado com a eleição em distritos uninominais (voto distrital misto). Quando olhamos para o grau de fragmentação partidária, é perceptível que entre federações e países unitários há variações internas significativas; há também distinções entre as médias para cada grupo: entre as federações a média de partidos efetivos foi próxima a 9,5, enquanto entre os países unitários foi próxima a 6,3. Entretanto há que se notar que a média das federações é enviesada pelo caso brasileiro, dado que, excluindo este, a média cairia para próximo de 5,8, ou seja, próxima dos países unitários.

Assim, considerados estes dados, os aspectos mais distintivos se referem ao princípio de representação do senado – sendo que nas federações os distritos eleitorais correspondem às unidades constituintes – e à adoção da representação proporcional de lista aberta pelos países unitários – sendo este sistema típico de países com menor população, aos quais se junta o Brasil, única federação a adotá-lo e, exatamente, um caso atípico de extrema fragmentação partidária. Afora este caso, federações e países unitários não se distinguem propriamente quanto ao grau de fragmentação partidária.

Quadro 2 - Governos subnacionais em federações e países unitários latino-americanos

Países		Níveis de governo	Número e natureza da unidade subnacional de primeiro nível	Número e vinculação institucional dos governos locais
Federações	Argentina	3	23 entes federados mais Distrito de BA	2.218 governos locais regulados pelas constituições estaduais
	Brasil	3	26 entes federados mais Distrito Federal	5.570 entes federados regulados pela Constituição Federal
	México	3	31 entes federados mais Distrito Federal	2.457 governos locais regulados pelas constituições estaduais
Estados unitários	Chile	3	15 regiões administrativas	345 governos locais regulados nacionalmente
	Colômbia	3	32 departamentos mais Distrito de Bogotá	1.101 governos locais regulados nacionalmente
	Peru	4	24 regiões administrativas mais Província de Callao	195 municípios provinciais (mais abrangentes) e 1.671 distritos provinciais (contidos nos municípios provinciais) regulados nacionalmente

Fonte: OCDE, 2016.

Com relação ao Quadro 2, em todos os países estudados foram identificados três níveis de governo, à exceção do Peru, que apresenta quatro níveis. Porém a natureza das unidades subnacionais de primeiro nível é distinta: os estados ou províncias são unidades federadas na Argentina, Brasil e México, variando entre 24 e 32 unidades (incluindo os distritos federais); nos países unitários elas se constituem como regiões administrativas ou departamentos, variando entre 15 e 33 unidades. Com relação aos governos locais, há diferenças significativas entre as federações, que possuem de 2.218 a 5.570 municípios, apresentando número de entes

notadamente superior àquela encontrado nos países unitários, que têm entre 345 e 1.866 entes. Entre as federações, na Argentina e México os municípios são estabelecidos pelas constituições provinciais, que os definem sob os diversos aspectos, e se tornam mais expostos à influência dos governadores; no Brasil eles são definidos e regulados pela Constituição Federal. Nos países unitários os governos locais, assim como neste último caso, também são regulados pelas constituições e legislações nacionais, sendo curioso que no Peru eles podem assumir o status de municípios provinciais (mais abrangentes) ou distritos provinciais.

Considerados estes pontos, a principal distinção entre unidades subnacionais de primeiro nível se refere ao caráter relativamente autônomo dos estados ou províncias nas federações, enquanto nos países unitários estas unidades se constituem como entes administrativos hierarquicamente vinculados ao governo nacional. Quanto aos governos locais, além da maior fragmentação territorial das federações, chama a atenção o fato de que no Brasil, que detém de longe o maior número de entes, estes se colocam sob regulação da Constituição nacional, assim como nos países unitários.

Considerados os aspectos levantados nesta seção, a organização nacional de serviços de saúde nas federações lida com populações e economias consideravelmente maiores, o que implica desafios diferenciados quanto à realização da universalização e equalização do acesso. Ressalte-se que do ponto de vista das desigualdades sociais, não se percebeu diferença significativa entre os dois grupos de países. Por outro lado, à exceção do México, as demais federações apresentam carga tributária superior àquela apresentada pelos países unitários, o que em tese sugere maior disponibilidade de receitas para alocação no setor. A maior autonomia das unidades subnacionais de primeiro nível nas federações, assim como a presença de uma segunda câmara com representação sob o princípio territorial, poderia – ao menos

na visão da primeira abordagem sobre federalismo mencionada neste trabalho – constituir dificuldades para o desenvolvimento de políticas sociais com provisão universal e uniforme. Já tratando dessa questão, na próxima seção passamos à comparação dos desenhos dos sistemas nacionais de saúde das federações e países unitários.

Sistemas nacionais de saúde

A organização dos sistemas nacionais de saúde traduz os compromissos de Estado com a sociedade na provisão dos serviços, principalmente no que diz respeito à sua cobertura (universal ou focalizada em grupos específicos), ao caráter aberto ou seletivo do acesso e à integração entre distintos níveis de atenção à saúde. Estas características são sintetizadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Organização dos serviços de saúde pública em federações e Estados unitários latino-americanos

Países		Direito assegurado pela Constituição (1)	Políticas e programas universalizantes (2)	Cobertura (3)	Acesso (3)	Segmentação (3)
Federações	Argentina	Não	Plano Nascir e Plano Somar	Mães e crianças não cobertas por seguro contributivo / mulheres <65, adolescentes e crianças	Lista positiva	Semi-integrado (*)
	Brasil	Sim (art. 6 e 196)	Sistema Único de Saúde (SUS) e Estratégia Saúde da Família (SF)	Toda a população	Aberto	Integrado
	México	Sim (art. 4)	Sistema Social de Proteção em Saúde (Seguro Popular)	Aqueles não cobertos pelo seguro contributivo	Lista positiva	Semi-integrado

(Continua)

(Continuação)

Países		Direito assegurado pela Constituição (1)	Políticas e programas universalizantes (2)	Cobertura (3)	Acesso (3)	Segmentação (3)
Estados unitários	Chile	Sim (art. 19)	FONASA e Acesso Universal com Garantia Explícita (AUGE)	Toda a população	Lista positiva	Semi-integrado avançado
	Colômbia	Sim (art. 49)	Sistema Nacional de Seguro Saúde	População inteira através do Regime Subsidiado e Regime Contribuidor gerenciado separadamente	Aberto com poucas exclusões	Semi-integrado avançado
	Peru	Sim (art. 7)	Seguro de Saúde Materno-Infantil, Seguro Integral de Saúde (SIS) e Seguro Universal de Saúde (AUS)	Aqueles não cobertos pelo seguro contributivo	Lista positiva	Semi-integrado

Fonte: (1) ARGENTINA, [201-]; BRASIL, [201-]; MÉXICO, [201-]; CHILE, [201-]; COLÔMBIA, [201-]; PERU, [201-]; (2) CAVANGERO *et al.*, 2015; (3) DMY-TRACZENKO *et al.*, 2015.

(*) São sistemas pluralistas no qual os esquemas contributivos coexistem com acordos paralelos de agrupamento que usam receitas fiscais gerais para subsidiar a inscrição dos pobres.

Um primeiro indicativo do compromisso de Estado com o direito à saúde seria a sua constitucionalização. Entretanto o fato de que a Argentina, uma federação, seja o único país que não assegura este direito constitucionalmente não permite afirmar que federações sejam distintas dos Estados unitários no que se refere a este aspecto. Brasil e México, também federações, asseguram este direito nas respectivas constituições.

Em todos os países analisados se verificam políticas e programas universalizantes, embora não com a mesma cobertura e tipo de provedor. Entre as federações, a Argentina tem programas

nacionais universais, porém focalizados no público materno-infantil, enquanto a política nacional de saúde brasileira cobre toda a população, sendo direta a provisão pelo Estado em ambos os casos; já no México, há um seguro contributivo e outro popular para o restante da população, com caráter universalizante. Entre os países unitários a provisão via seguro é verificada nos três casos analisados, porém sob desenhos distintos: na Colômbia ele tem caráter universal, embora os regimes contributivo e subsidiado sejam geridos separadamente; e no Chile e no Peru há uma fragmentação institucional (com públicos-alvo distintos) que aparta mecanismos de contribuição, cobertura e públicos-alvo, embora ambos os países tenham modalidades de seguro universais.

Quanto ao acesso, federações e Estados unitários também não se distinguem, mantendo a proporção de dois países com lista positiva (na qual os titulares do direito de acesso são especificados no âmbito da população em geral) para um com acesso aberto (Brasil e Colômbia).

Por fim, quanto à integração sistêmica dos serviços de saúde, apenas uma federação – o Brasil – apresenta um esquema integrado, ao passo que todos os demais países são classificados como semi-integrados, ainda que mais avançados no caso do Chile e Colômbia. Cabe esclarecer que no Brasil, embora não faça parte do esquema de provisão estatal, a medicina supletiva também atua abrigando algo próximo de 30% da população, conforme aferido para o ano de 2013 (MALTA *et al.*, 2017).

Portanto, a despeito das expectativas de parte da literatura que abrange as relações entre federalismo e políticas públicas, a análise do desenho institucional dos sistemas nacionais de saúde não permitiu identificar padrões típicos para federações e para os Estados unitários analisados na América Latina, sendo perceptível desenhos mais universalizantes em ambos os casos (Brasil e Colômbia), assim como desenhos mais segmentados nos

demais países, de parte a parte. Na próxima seção analisamos o grau de descentralização fiscal e o peso do financiamento do setor de saúde para os países analisados.

Distribuição vertical das receitas e despesas públicas e financiamento da saúde

A análise da distribuição vertical das receitas e das despesas públicas entre níveis de governo permite entender a dinâmica de envolvimento de cada um deles na execução das políticas públicas, como é o caso da saúde. Ela é expressa na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Participação dos níveis de governo nas receitas, para 2016, e despesas públicas em federações e países unitários latino-americanos, para 2013*

Países	União Receitas em % (1)	Estados Receita Tributária em % (1)	Estados Despesas em % (2)	Municípios Receita Tributária em % (1)	Municípios Despesas em % (2)
Argentina	78,4	21,6	41,4	0,0	8,5
Federações					
Brasil	59,3	33,0	30,0	7,7	19,3
México	93,7	4,6	25,0	1,8	5,7
Estados unitários					
Chile	91,7	0,0	0,0	8,3	12,4
Colômbia	80,9	5,6	8,8	13,5	18,2
Peru	96,7	0,0	13,4	3,3	8,8

Fonte: (1) OCDE, 2017; (2) NICKSON, 2018.

* Excepcionalmente, para Argentina e México, Nickson (2018) opta por usar dados referentes, respectivamente, aos anos de 2005 e 2007.

Inicialmente, quanto à concentração da arrecadação pelo governo nacional, na média os países unitários apresentavam, em 2016, maior proporção de apropriação neste nível de governo – 89,8% contra 77,1% das federações –, sendo interessantes dois destaques: o México teve um grau de concentração da arrecadação mais próximo do padrão apresentado pelos países unitários, enquanto a Colômbia apresentou um padrão mais próximo das federações. No Brasil e Argentina, a elevada participação das províncias na arrecadação tributária – respectivamente de 33,0% e 21,6% – foi responsável pelo menor nível de concentração das receitas tributárias no governo nacional, enquanto a Colômbia foi o único país cujos municípios apresentaram uma participação relativa superior a 10% da arrecadação tributária, seguida pelo Chile, com 8,3%, e pelo Brasil, com 7,7%.

Quanto à participação relativa dos diferentes níveis de governo na despesa pública, entretanto, as discrepâncias entre países federativos e unitários são bastante relevantes. Se considerarmos a participação relativa dos governos subnacionais (nível regional e local), as três federações apresentam uma média de 43,3%, enquanto os países unitários, de 20,5%. Entre as federações, entretanto, o perfil da descentralização varia: enquanto na Argentina as províncias participam na execução de 41,4% das despesas públicas e os municípios com apenas 8,5% e no México estes percentuais são respectivamente de 25,0% e 5,7%, no Brasil os governos locais têm uma participação relativa bem mais expressiva, com 19,3% contra 30,0% executada pelos estados. Entre países unitários também há variações importantes, sendo destaque o perfil da descentralização na Colômbia e Chile: neles o município participa, respectivamente, com 18,2% e 12,4% da despesa, enquanto entidades regionais participam com 8,8% e, no último caso, com 0% (não executam despesas, que são centralizadas no governo nacional). Já no Peru a proporção se inverte, sendo respectivamente de 8,8% e 13,4%.

Diante do quadro de maior descentralização fiscal das federações, *vis-à-vis* os países unitários, poderiam ser esperados, sob a primeira abordagem sobre federalismo aqui apresentada, menores níveis de alocação de despesas em políticas de saúde (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Isto poderia ocorrer por distintas razões: seja pela melhor capacidade de adequar gastos às necessidades locais e, assim, gerar maiores ganhos de eficiência com a gestão descentralizada para os governos subnacionais (OATES, 1999); seja pelo estímulo à competição entre eles no intuito de atrair receitas e evitar despesas elevadas (TIEBOUT, 1956). Entretanto a comparação entre as federações e países unitários não leva ao cumprimento dessa expectativa.

De acordo com a Tabela 3, se tomarmos como critério de comparação a proporção do orçamento público investida em saúde, as federações teriam uma média de 11,3% contra 16,3% dos países unitários. Mas, se a comparação se der com base no valor *per capita*, em dólar, as médias se invertem, sendo respectivamente de U\$441,80 contra U\$373,00, para 2016, em favor das federações. E, se tomarmos a alocação governamental em saúde como proporção do PIB, há praticamente um empate, com 3,9% para as federações e 4,1% para os países unitários.

Tabela 3 - Despesa com saúde em federações e países unitários latino-americanos – 2016

Países	% despesa governo saúde sobre total	Despesa governo saúde como % PIB	Despesa governo per capita saúde (U\$)
Federações	Argentina	13,6	712,7
	Brasil	9,9	333,6
	México	10,4	279,0
Estados unitários	Chile	19,7	669,8
	Colômbia	13,4	249,9
	Peru	15,7	199,3

Fonte: WHO, 2016.

Além disso, há grandes variações internas às federações e países unitários aqui analisados. No primeiro caso, ressalte-se que o Brasil e o México alocam uma despesa governamental *per capita* que não chega à metade daquela alocada pela Argentina, que por sua vez bate os dois primeiros tanto sob o critério do percentual da despesa pública alocada em saúde quanto do percentual do PIB. No caso dos países unitários, embora sejam destinados mais de 15% do orçamento público para a saúde (proporção superior a de todas as federações), o Peru tem uma despesa *per capita* de apenas US\$199,30, inferior a de todos os países analisados neste trabalho.

Portanto, não se pode afirmar que federações e países unitários manifestam padrões claramente distintos em relação à alocação de receitas públicas em saúde. Na próxima parte deste trabalho analisamos o grau de cobertura de ações de saúde consideradas de grande importância para efeito comparativo.

Cobertura em saúde

Indicadores de cobertura populacional oferecem interessante oportunidade para comparação entre federações e países unitários no que se refere aos atributos dos respectivos sistemas nacionais de saúde. A padronização destes indicadores, para fins de monitoramento pela OPAS e pela OMS, agrega razoável grau de confiabilidade à mensuração. Para este trabalho selecionamos três indicadores utilizados pela OPAS e um pela OMS, cujos resultados são apresentados a seguir na Tabela 4. Antes, porém, cabe notar que a cobertura vacinal foi calculada a partir de dados da OPAS, sendo obtida a média de cinco vacinas aplicadas nos seis países aqui analisados, a saber: BCG, Pólio, DTP, PCV e SRP. Não foi considerada a vacina para o rotavírus em menores de um ano, da qual não havia dados disponíveis para o Chile.

Tabela 4 - Cobertura de serviços em federações e países unitários latino-americanos – 2016

Países		% cobertura vacinal média (1)	% pré-natal 4 ou + visitas (1)	% partos hospitalares (1)	% cobertura essencial (2)
	Argentina	87,6	99,6	99,6	76,0
Federações	Brasil	88,9	98,0	98,0	77,0
	México	86,8	89,5	92,5	76,0
	Chile	93,6	98,1	98,1	70,0
Estados Unitários	Colômbia	91,9	98,9	98,9	76,0
	Peru	82,6	93,0	93,0	69,0

Fonte: (1) OPAS, 2018; (2) WHO, 2015.

Começando pela cobertura vacinal média, os três países unitários apresentaram uma proporção levemente superior, com 89,4% contra 87,8% das três federações. Há que se notar que as federações, entretanto, apresentaram resultados mais uniformes neste quesito, variando entre 86,8% para o México e 88,9% para o Brasil, enquanto a variação foi maior entre os países unitários, entre 82,6% para o Peru e 93,6% para o Chile.

A proporção de crianças nascidas com mães que fizeram quatro ou mais consultas pré-natal é um importante indicador utilizado pela OPAS para aferir a cobertura da atenção primária, especialmente no que se refere à atenção materno-infantil. Neste caso a diferença das médias para federações e países unitários foi ainda menor que no caso anterior: 95,7% contra 96,7%, respectivamente. Note-se que duas federações – Brasil e Argentina – e dois países unitários – Chile e Colômbia – apresentaram valores muito elevados e próximos, variando entre 98,0% e 99,6%.

México, entre as federações, e Peru, entre os países unitários, apresentaram os menores percentuais.

Um último indicador utilizado pela OPAS diz respeito ao percentual de partos ocorridos em estabelecimentos hospitalares, permitindo mensurar o acesso das parturientes ao sistema de saúde dos países em comparação. Neste caso houve um empate nas médias apresentadas por federações e países unitários em 96,7%. As variações seguem o mesmo padrão do indicador anterior, com Argentina e Brasil, entre as federações, e Chile e Colômbia, entre os países unitários, com índices muito próximos e elevados, enquanto México e Peru se distanciam nos respectivos grupos.

Por fim, debruçamo-nos sobre o indicador de cobertura essencial, utilizado pela OMS, definido como a cobertura média de serviços essenciais que incluem atenção reprodutiva, materno-infantil, saúde neonatal e da criança, doenças infecciosas e outras, além do acesso geral e para populações mais desfavorecidas. Por ser um indicador sintético mais abrangente, destaca-se em relação aos demais utilizados neste trabalho, que focam um conjunto mais restrito de ações. O resultado, neste caso, é mais nítido, embora a diferença não seja tão grande em favor das federações, cuja média foi de 76,3% contra 71,7% dos países unitários. Além da média superior, as três federações apresentaram resultados mais convergentes entre si, variando entre 76,0% e 77,0%, enquanto as mensurações para países unitários foram mais divergentes, variando entre 69,0% e 76,0%.

Embora não conclusivo, o resultado deste último indicador, se não aponta para uma melhor performance das federações quanto à cobertura das ações de saúde na oferta da atenção primária, contrapõe-se à ideia de que seja esperado das federações um pior desempenho em políticas sociais como a saúde, em vista dos efeitos dos seus principais atributos institucionais – autonomia das unidades federadas, ou *selfrule* (autogoverno), e participação de

representações a partir destas no processo legislativo nacional, ou *shared rule* (governo compartilhado) (ELAZAR, 1987) – sobre os processos de formulação e implementação.

Considerações finais

A audaciosa estratégia aprovada pelos Estados-membros da OPAS para assegurar acesso universal e igualitário à saúde no continente, por meio da Resolução CD53.R14, encontrará barreiras de ordem diversa no âmbito dos 47 países membros, especialmente entre os países latino-americanos, onde as notáveis desigualdades econômicas e sociais conspiram em sentido oposto. Estas barreiras podem se referir às condições econômicas, sociais ou políticas que se combinam nos diferentes casos, mas também poderão se referir às instituições políticas. Neste trabalho, ainda que mobilizando condições econômicas, sociais e políticas enquanto elementos contextuais, nosso objetivo foi avaliar o peso de um aspecto específico da institucionalidade – a organização como federação ou Estado unitário – sobre as potencialidades para o desenvolvimento de políticas sociais ou igualitárias de caráter nacional.

Segundo parte da literatura especializada, o federalismo seria um obstáculo a tais políticas, seja pelo grau de autonomia conferido às unidades constituintes – do que decorreria diversidade decisória incompatível com a homogeneidade requerida por garantias sociais nacionais –, seja por favorecer o veto de interesses regionais ao caráter redistributivo inerente às políticas sociais nacionais. As expectativas quanto ao futuro da estratégia estabelecida pela OPAS seriam, neste sentido, temerárias para as federações, *vis-à-vis* os países unitários, o que poderia desde já ser detectado por meio da comparação entre sistemas nacionais de saúde de países agrupados sob uma ou outra forma de organização territorial do poder político. Para tanto, este estudo

comparado mobilizou as três maiores federações e três maiores países unitários da América Latina.

De início, feita a confrontação quanto aos elementos contextuais, foi percebido que as federações detêm populações e economias consideravelmente maiores, o que as coloca diante de desafios diferenciados quanto à realização da universalização e equalização do acesso aos serviços, embora não tenham sido percebidas diferenças significativas do ponto de vista das desigualdades sociais na comparação com países unitários. Por outro lado, do ponto de vista fiscal, à exceção do México, as demais federações apresentaram carga tributária superior à dos países unitários, o que em tese significaria maior disponibilidade de receitas para alocação no setor de saúde. Já do ponto de vista da organização política geral, as características relativas aos sistemas eleitorais, organização do poder legislativo e sistemas partidários não sugerem expectativas distintas para federações e países unitários, ao contrário do que ocorreria ao se tratar da distribuição territorial da autoridade política.

Considerando a maior autonomia das unidades subnacionais de primeiro nível nas federações, assim como a presença de uma segunda câmara com representação sob o princípio territorial e de uma maior fragmentação partidária, federações teriam, como perspectiva, maiores dificuldades para o desenvolvimento de políticas sociais com provisão universal e uniforme.

Entretanto, os resultados encontrados a partir da comparação – estruturada em torno dos eixos *desenho dos sistemas nacionais de saúde; financiamento do setor e acesso e cobertura de serviços* – não confirmaram a expectativa de que países unitários fossem mais propensos a incorporar a universalidade e uniformidade na provisão dos serviços de saúde.

A análise do desenho dos sistemas nacionais de saúde não permitiu identificar padrões próprios para federações e para Estados unitários, havendo experiências mais universalizantes em

ambos os casos – Brasil e Colômbia –, assim como desenhos mais segmentados de parte a parte. Quanto ao financiamento público do setor, ainda que federações sejam mais descentralizadas do ponto de vista fiscal – tanto do ponto de vista da concentração da arrecadação quanto da execução da despesa por governos subnacionais –, não foram percebidas características distintas quanto aos níveis de alocação de receitas públicas em saúde, havendo, de parte a parte, um equilíbrio entre os resultados médios obtidos na comparação da alocação de despesas em saúde para os dois grupos de países sob os diferentes critérios utilizados. Por fim, quanto ao acesso e cobertura dos serviços, os dados não apontaram para um desempenho inferior das federações em se tratando das ofertas na atenção primária e, aliás, quando mobilizado o indicador composto mais abrangente, utilizado pela OMS, chegaram a apresentar um resultado superior ao dos países unitários.

Os achados deste trabalho reforçam a ideia de que, mesmo nas federações, é possível que os governos nacionais construam mecanismos de coordenação eficazes – utilizando parte das receitas disponíveis, bem como sua autoridade legislativa e normativa – para induzir escolhas políticas das províncias ou municípios na direção de objetivos nacionais. Do mesmo modo, estudos legislativos têm demonstrado, em muitas federações – inclusive no caso brasileiro –, um comportamento parlamentar orientado para preferências partidárias, em detrimento das preferências regionais, do que decorre um efeito mitigador sobre o poder de veto das elites territoriais sobre políticas de caráter nacional.

Este trabalho, entretanto, não chega ao final sob uma expectativa necessariamente otimista quanto ao sucesso na implementação da agenda universalizante e equitativa assumida recentemente pela OPAS. Os obstáculos referentes às condições e, principalmente, aos interesses econômicos, sociais e políticos, assim como obstáculos institucionais estarão lá. Os resultados apenas nos apontam na direção de que a opção entre ser uma

federação ou um país unitário não contará decisivamente na materialização do caráter universal ou igualitário do direito à saúde entre os povos latino-americanos.

Referências

ARGENTINA. Ministerio de Salud. [201-]. Apresenta dados dos serviços de saúde pública do país. Disponível em: www.argentina.gob.ar/salud. Acesso em: fev. 2020.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 65-90.

BRASIL. Ministério da Saúde. [201-]. Apresenta dados dos serviços de saúde pública do país. Disponível em: <http://saude.gov.br/>. Acesso em: fev. 2020.

CAVANGERO, E. *et al.* Setting the Context for Universal Health Coverage Reforms in Latin America and the Caribbean. In: DMYTRACZENKO, T.; ALMEIDA, G. (ed.). *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank, 2015.

CHILE. Ministerio de Salud. [201-]. Apresenta dados dos serviços de saúde pública do país. Disponível em: www.minsal.cl. Acesso em: fev. 2020.

COLÔMBIA. Ministerio de Salud. [201-]. Apresenta dados dos serviços de saúde pública do país. Disponível em: www.minsalud.gov.co. Acesso em: fev. 2020.

DMYTRACZENKO, T. *et al.* Universal Health Coverage Policies in Latin America and the Caribbean. In: DMYTRACZENKO, T.; ALMEIDA, G. (ed.). *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank, 2015.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, EUA: University of Alabama Press, 1987.

GREER, S. L. How Does Decentralization Affect the Welfare State? *Journal of Social Policy*, v. 39, n. 2, p. 1-21, 2009

HUNTINGTON, S. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

IMMERGUT, E. M. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ÍNDICE Laakso-Tagepera calculado para a composição partidária das câmaras baixas em 2019. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/7485835/arquivo_excel_template_%C3%ADndice_de_fragmenta%C3%A7%C3%A3o_partid%C3%A1ria?auto=download. Acesso em: fev. 2020.

KNIGHT, J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001

LIJPHART, A. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MALTA, D. C. *et al.* Cobertura de planos de saúde na população brasileira, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 179-190, 2017.

MARENCO, A. Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n. 31, p. 238-268, set./dez. 2012.

MÉXICO. Ministerio de Salud. [201-]. Apresenta dados dos serviços de saúde pública do país. Disponível em: <https://www.gob.mx/>. Acesso em: fev. 2020.

NICKSON, A. Local Government in Latin America. In: KERLEY, R.; LIDDLE, J.; DUNNING, P. *The Routledge Handbook of Local Government*. New York: Routledge, 2018. p. 131-148.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, set. 1999.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. E; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Regional development*. [S. l.]: OCDE, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/>. Acesso em: fev. 2020.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Revenue Statistics – Latin American Countries: Comparative Tables*. [S. l.]: OCDE, 2017. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT>. Acesso em: fev. 2020.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. *Resolution CD53.R14. Strategy for Universal Access to Health and Universal Health Coverage*. Washington, 2014a. Disponível em: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-R14-e.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. *Strategy for Universal Access to Health and Universal Health Coverage*. Washington, 2014b. Disponível em: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/UHC-Consultation-SCD53English.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. *Visualización de indicadores*. Washington, D.C.: OPAS, 2018. Disponível em: https://www.paho.org/data/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=515:indicadores-viz&Itemid=347. Acesso em: fev. 2020.

PDBA – Political Database of the Americas. *Constituições e análise comparativa das constituições*. [S. l.]: Georgetown University, [2010?]. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/>. Acesso em: fev. 2020.

PERU. Ministerio de Salud. [201-]. Apresenta dados dos serviços de saúde pública do país. Disponível em: <https://www.gob.pe/minsa/>. Acesso em: fev. 2020.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PRZEWORSKI, A. The State and the Citizen. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, São Paulo. *Anais* [...]. Brasília: Mare, 1998.

SCHARPF, F. W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do *democracies*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TIEBOUT, C. A. Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

UBASART-GONZÁLEZ, G.; MINTEGUIAGA, A. Esping-Andersen en América Latina: el estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, v. 24, n. 1, p. 213-236, 2017.

VIANA, A. L. D; FONSECA, A. M. M.; SILVA, H. P. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 2, p. 1-15, 2017.

WHO – World Health Organization. *Global Health Observatory Data Repository*. Index of Service Coverage: Data by Country. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.INDEXOFESSENTIALSERVICECOVERAGER?lang=en>. Acesso em: fev. 2020.

WHO – World Health Organization. *Global Health Observatory Data Repository*. Health financing. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.HEALTHFINANCING?lang=en>. Acesso em: fev. 2020.

WORLD BANK – DATA. *GDP per capita (Current US\$)*: Chile, Brazil, Argentina, Mexico, Colombia, Peru. [S. l.]: The World Bank, 2015. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CL-BR-AR-MX-CO-PE>. Acesso em: fev. 2020.

(No levantamento de dados referentes aos sistemas de saúde dos países pesquisados, este trabalho contou com a participação de Arthur Augusto Lopes da Silva, à época graduando em Gestão Pública pela UFMG.)

3. EDUCAÇÃO PARA A SEXUALIDADE:

perspectivas e desafios no
Brasil e na Colômbia frente aos
Objetivos de Desenvolvimento
Sustentável (ODS)

*Adriana Marcela Monroy Garzón
Kênia Lara Silva*

Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades, é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para o cumprimento deste objetivo, prevê-se, até 2030, entre outras metas, “assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais” (PNUD, 2015).

A educação sexual e reprodutiva é um dispositivo social e pedagógico que tem como objetivo fornecer ferramentas, valores e conhecimentos que possibilitem às pessoas exercerem com autonomia sua sexualidade, além de construírem relações sociais que promovam o desenvolvimento integral, não se limitando a

um foco preventivo das doenças sexualmente transmissíveis e da gravidez prematura (MURILLO *et al.*, 2012). Ela se tornou uma prioridade nas áreas da saúde e da educação.

A partir da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, realizada em Cairo em 1994, a educação para a sexualidade foi estabelecida como um direito, destacando os adolescentes como sujeitos de direitos (SILVA, 2013). Constitui-se, também, como um pilar fundamental da saúde sexual e reprodutiva dos adolescentes, sendo considerada como um dos fatores protetores para esses indivíduos no que diz respeito a essa temática.

Nos séculos XVII e XVIII, o sexo e a sexualidade foram reduzidos à esfera privada e com fim procriativo. Qualquer outra prática ou discurso divergente desta lógica moral era vergonhoso ou motivo para castigo. Isto, somado à concepção de racionalidade, eficiência e produtividade do corpo como força do trabalho, distanciou o ser humano de perceber o corpo como manifestação de desejos, prazer, transformação, sentimentos, relações sociais.

A sexualidade era uma dimensão obscura do indivíduo e da sociedade. Neste contexto, a escola era o local de alienamento disciplinar do corpo para combater práticas que convocavam o caráter do prazer, do desejo do sexo. Assim, a sexualidade do adolescente passou a ter uma conotação problemática para a sociedade e, com isso, incentivou-se a criação de doutrinas moralistas nas escolas que se estenderam até o século XIX (SPITZNER, 2005).

No século XIX, com o aumento da incidência das doenças venéreas e o acréscimo dos abortos clandestinos entre os adolescentes, percebia-se o sexo como um perigo para a sociedade. Fortaleceu-se ainda mais o discurso moralista sobre o sexo como perigo e o discurso hegemônico higienista e curativo para resolver os problemas de saúde sexual e reprodutiva.

No século XX, com a pandemia do Vírus de Imunodeficiência Humana (HIV) e o descontrolado crescimento populacional, a educação sexual teve maior desenvolvimento. Em meados dos

anos de 1980, a demanda por trabalhos na área da sexualidade nas escolas aumentou devido à preocupação dos educadores com o crescimento da gravidez indesejada entre os adolescentes e com o risco da contaminação por HIV entre os jovens (DINIS; ASINELLI-LUZ, 2007, p. 2).

Na América Latina, a discussão e a visibilidade da educação sexual consolidaram-se a partir das décadas de 1960 e 1970 com os programas pioneiros de movimentos libertários e com a resistência às políticas educativas repressivas no contexto das ditaduras da região. Porém, nas décadas de 1980 e 1990, com o maior impacto epidemiológico do HIV na população latina e o restabelecimento de processos de redemocratização dos países, possibilitou-se a participação e o diálogo entre os setores de educação, saúde e economia em eventos-chave para a discussão e configuração da educação na sexualidade.

O relatório denominado Situação da População Mundial, do Fundo de População das Nações Unidas (UNFA, 2003), também informa que cerca de 14 milhões de mulheres entre 15 e 19 anos têm filhos a cada ano, sendo a mortalidade materna a principal causa de morte entre mulheres nesta faixa etária, além da vulnerabilidade à Aids. Salienta que, na América Latina, além da possibilidade do aborto, o casamento precoce e a gravidez na adolescência têm consequências graves na educação das adolescentes, em muitos casos levando ao abandono da escola (DINIS; ASINELLI-LUZ, 2007 p. 3).

O marco temporal da educação sexual no Brasil começou com o interesse no tema ao final do século XVII. Nessa temporalidade, a sexualidade tinha uma conotação moralista e obscurantista. As crianças e jovens deveriam ser protegidos do sexo, sendo objetivados para disciplinar seus corpos. A escola e a igreja foram os principais dispositivos institucionais em uma educação intelectual, religiosa e moral, que preparou as crianças e jovens

para serem mães dignas e capazes de ensinar seus próprios filhos (FERREIRA; FARIAS, 2010).

No final do século XIX, o desenvolvimento da ciência médica e o olhar biomedicalizado do corpo fortaleceram a abordagem higienista e normativa da sexualidade, colocando-a em uma dimensão mais pública. A mídia e a ciência utilizaram estratégias de acessibilidade à produção científica europeia para legitimar esse olhar. Um exemplo disto foi a “Coleção de cultura sexual” e o livro *Freud ao alcance de todos* (BASSALO, 2010).

Porém, a partir do século XX, começou o movimento em nível científico e acadêmico sobre a educação sexual. A 1ª Conferência Nacional de Educação, em 1928, marcou o debate acadêmico e político no Brasil sobre assuntos concretos do que seria a educação sexual, com o objetivo de definir o lugar em que esta deveria acontecer. Assim, em concordância com o projeto político e econômico da industrialização e do modelo social do capitalismo, reforçava-se a abordagem heteronormativa e higienista para a melhoria das condições de vida da força do proletariado.

Nas primeiras décadas do século XX até a ditadura militar, foram desenvolvidas várias iniciativas pedagógicas inserindo a educação sexual no currículo escolar, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Exemplo disto foi o Colégio Batista que, em 1930, restringia a análise da condição feminina à reprodução. Cinco anos depois, a esse programa foi acrescentado o comportamento sexual masculino e prosseguiu por vários anos, até que em 1954 o professor responsável foi processado e demitido do cargo (SPITZNER, 2005).

Já nos anos de 1960 e 1970, surgiram alguns projetos pedagógicos que haviam introduzido práticas pedagógicas e currículos abordando a sexualidade na escola, impulsionados pela parceria com as universidades, principalmente no Rio de Janeiro, nas escolas Pedro Alcântara, André Maurois, Infante D. Henrique e Orlando Rouças. Em São Paulo, foi criada a cátedra de orientação

sexual para as meninas, oferecida pelo Serviço de Saúde Pública no Departamento de Assistência ao Escolar, e também em Belo Horizonte/MG com o Grupo Escolar Barão do Rio Branco. No entanto, essas práticas pedagógicas perderam espaço, e boa parte foi suspensa, junto à tentativa falida da deputada do Rio de Janeiro, Julia Steimbruck, em 1968, de implantação obrigatória da disciplina Educação Sexual em todas as escolas do país. Professores e diretores de escolas foram expulsos e punidos pelas Secretarias de Educação, que se referiam às ações de educação sexual como imorais, irresponsáveis e inúteis (FIGUEIRÓ, 1998).

No final dos anos de 1970, no 1º Congresso sobre Educação Sexual observou-se a necessidade de inserir uma doutrina e conhecimentos sobre sexualidade nas escolas. Assim, no ano de 1978, foi aprovada pelo Conselho Federal de Educação a inclusão da educação sexual como conteúdo curricular nos atuais ensinamentos fundamental e médio (na época primeiro e segundo graus, respectivamente), na disciplina Programa de Saúde. A ênfase era nas questões anatômicas, focadas nos aspectos biológicos e médicos (SFAIR; BITTAR; LOPES, 2015).

Na década de 1980 e início dos anos de 1990, foram promovidos projetos importantes de educação sexual em São Paulo respaldados pelo secretário de educação da época, Paulo Freire. Além disso, houve um maior desenvolvimento da produção científica que buscava refletir sobre a educação sexual na escola (SFAIR; BITTAR; LOPES, 2015).

Na década de 1990, com o surgimento da epidemia de HIV, o Brasil reproduziu dos Estados Unidos formas de prevenção pouco eficazes. Os Ministérios da Educação e da Saúde começaram a estimular programas de educação sexual, dando abertura às discussões sobre o tema. As propostas decorrentes elegiam as escolas como espaço privilegiado para sua consecução. Contudo, nem todas foram contínuas, pois boa parte era interrompida nas mudanças de governos, ficando na dependência das políticas partidárias.

Em 1996, aprovou-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e se estabeleceram os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). A lei preconizava a transversalidade da educação sexual em todas as disciplinas, no ensino fundamental e médio, reconhecendo-se a importância e necessidade do tema (SFAIR; BITTAR; LOPES, 2015).

O campo dos direitos sexuais reprodutivos no contexto escolar é introduzido a partir do ano de 2003. Porém, o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos no Brasil tem suas origens nas lutas e formas de proteção à maternidade que visavam proteger a mulher trabalhadora, no âmbito reprodutivo na década de 1940. Posteriormente, no período de redemocratização do Brasil, os movimentos feministas reivindicaram e ampliaram a luta pela conquista da autonomia do seu corpo para além da proteção da maternidade e da reprodução, configurando os direitos sexuais. Finalmente, com as conferências do Cairo e Beijing (1994-1995), legitimou-se de maneira universal a sexualidade dentro do campo do direito (FELIX, 2017).

No ano de 2003 foi criado o Programa Saúde e Prevenção nas Escolas, que teve como eixo central três problemas da saúde sexual e reprodutiva: as doenças sexualmente transmissíveis, a infecção pelo HIV e a gravidez não desejada, sendo ampliada sua cobertura em 2005, abrangendo adolescentes escolarizados regularmente a partir dos 13 anos até os 24 anos de idade, englobando o ensino fundamental e médio. Além disso, o programa previa a disponibilização de preservativos para adolescentes sexualmente ativos. A diretriz nº 11 focava a atenção à saúde sexual e à saúde reprodutiva de adolescentes e jovens e priorizava o acolhimento e o acesso às ações educativas sobre os métodos contraceptivos e para prevenção das DST/HIV/Aids (BRASIL, 2006). Posteriormente, foi criado o Programa Gênero e Diversidade na Escola (GDE), lançado em 2006, com o objetivo de sensibilizar os “educadores e educadoras da rede pública de ensino

em questões relativas a desigualdades de gênero, diversidade sexual e raça/etnia, preparando profissionais da educação para lidar com esses temas” (UNESCO, 2014).

No ano de 2007, foi instituído o Programa de Saúde Escolar (PSE), pelo Decreto Presidencial nº 6.286, legitimando a integralidade e a corresponsabilidade entre a educação e a saúde. No componente segundo desse programa – Promoção e prevenção à saúde –, destaca-se como tema prioritário a educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das DST/AIDS (BRASIL, 2011).

De acordo com Matos *et al.* (2016), estudos que abrangem a educação sexual e o contexto escolar mostram uma reiteração de problemáticas de décadas atrás, como a falta de preparo, o desconhecimento dos docentes para abordar a sexualidade dos adolescentes, a ausência de uma verdadeira articulação entre o campo da saúde e o da educação, sendo a sexualidade abordada de acordo com as vivências, experiências e código moral do professor. Porém, identificou-se também que as ações pedagógicas pautadas no diálogo e em uma relação mais democrática e horizontal com os estudantes viabilizam a troca de conhecimentos (MATOS *et al.*, 2016).

Na Colômbia, a configuração da educação para a sexualidade começou quando o país ainda era colônia da Espanha, no século XVI. Nessa época, a Igreja Católica legitimou seu discurso moralista da sexualidade do corpo, permeando o discurso médico e assumindo os conceitos de normalidade e anormalidade psicológica e sexual. Já no século XX, a partir de 1950, os discursos higienista e biologista da sexualidade constituíram-se nos colégios e universidades por meio das cátedras e currículos pedagógicos.

Na década de 1960, o alarmante crescimento populacional chamou a atenção da comunidade científica, constituindo-se as primeiras organizações não governamentais, como a Associação

Pró-Bem-Estar da Família Colombiana (Profamilia)¹ e a Associação Colombiana para o Estudo da População (ACEP), que desenvolveram as primeiras pesquisas sobre a sexualidade. Nos anos de 1970, iniciaram-se as cátedras nos colégios com um enfoque moralista e repressivo com ênfase nas doenças venéreas. Este movimento executou-se como preparatório para a vida matrimonial. Na década de 1980, com a pandemia do HIV tiveram maior desenvolvimento as ações na prevenção de risco.

A história registra que o primeiro ato pedagógico de educação sexual aconteceu em uma escola rural no município de Ventaquemada-Boyacá, pela professora Lucila Diaz. Esta ação pedagógica foi criticada e punida pela população de camponeses e da região como perversa, levando-a até instâncias jurídicas. Porém, a luta da professora por meio de uma ação tutelar, no ano de 1992, colocou sobre a mesa do governo e do Ministério da Educação a construção de um projeto educativo nacional e uma política sobre educação sexual em todas as escolas públicas e privadas do país (BARRANTES; REYES, 2017).

A partir do ano de 1994, foram estabelecidas diretrizes e políticas nacionais que proclamavam a educação sexual de caráter obrigatório em todas as escolas públicas e privadas e em todos os níveis de ensino (pré-escolar, básico, fundamental e médio). Esse processo deveria ser desenvolvido segundo as necessidades físicas, fisiológicas e psíquicas das crianças e dos adolescentes. O *slogan* “La educación sexual es para la vida y el amor” (“A educação sexual é para a vida e o amor”) foi a pauta publicitária para o projeto nacional.

¹ A Profamilia (Asociación Probieneestar de la Familia Colombiana) foi fundada em 1965 em Bogotá, como uma instituição privada, sem fins lucrativos. Ao longo dos anos, a Profamilia tem sido responsável por várias inovações no campo da saúde reprodutiva na Colômbia. Em 1969, fez a transmissão de rádio que promovia o planejamento familiar realizado pela primeira vez na América Latina. Em 1971, realizou a primeira vasectomia na Colômbia, com a implementação do programa de vasectomia e a distribuição de contraceptivos em áreas rurais, e em 1973 realizou no país as primeiras laqueaduras das trompas, feitas por laparoscopia.

Ao mesmo tempo surgiram movimentos liderados pela Igreja Católica contra o projeto nacional com o lema “Pedagogía corruptora en las escuelas” (“Pedagogia corruptora nas escolas”), conceituando a educação sexual como um perigo para a estrutura religiosa, moral e social do país, distorcendo os princípios do projeto como uma forma de induzir as crianças e adolescentes para praticar condutas aberrantes. Nessa disputa, a academia foi determinante na continuidade do projeto, pois mais faculdades e programas de pós-graduação se interessaram em inserir em seus currículos debates e discussões sobre a sexualidade e a educação sexual nas escolas (GUERRERO, 1998).

A partir do novo milênio, evidencia-se o fortalecimento da interdisciplinaridade nas discussões sobre os significados da sexualidade por meio das alianças entre o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF). Em 2003, o governo nacional, com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e por meio do Ministério da Proteção Social, que integra as áreas de saúde e de trabalho, criou a Política Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva.

No ano de 2007, diante de um panorama revolucionário da sexualidade e da educação, emergiram novas concepções a partir das discussões em outros países e outras experiências na relação entre a educação para a sexualidade e o desenvolvimento de habilidades básicas, especialmente competências de cidadania. Com isso, instituiu-se o Projeto Piloto de Educação para a Sexualidade e Cidadania, em parceria com o UNFPA, estabelecendo a educação para a sexualidade como um direito.

Mais recentemente, no ano de 2013, ocorreu a promulgação do Sistema Nacional de Convivência Escolar e Formação para o Exercício dos Direitos Humanos, Sexuais e Reprodutivos e a Prevenção e Mitigação da Violência Escolar (COLÔMBIA, 2013). No ano de 2016, a Corte institucional retificou como resposta a

uma demanda, no relatório da sentença C-085/16, que a educação para a sexualidade deveria manter-se como um projeto pedagógico transversal em todos os graus de escolaridade. Aliás, a cátedra adicional de Sexualidade e Violência Sexual só seria ministrada a partir do primeiro ano do ensino médio, em que a faixa etária dos adolescentes está entre os 15 e 16 anos de idade, excluindo adolescentes menores de 14 anos. Os argumentos desta proposta focavam-se na imaturidade do adolescente: “mesmo que exista o consentimento do menor de 14 anos, o certo é que sua capacidade de compreensão e avaliação do ato sexual não é adequada para sua idade” (COLÔMBIA, 2016, tradução nossa).

Questiona-se este tipo de justificativa, em razão das cifras de crianças menores de 14 anos vítimas de violência sexual na Colômbia, que abrangem 86% do total de casos suspeitos avaliados por medicina legal; e, ainda, 8 de cada 10 menores de idade vítimas de abuso sexual foram crianças e adolescentes mulheres. Além disso, embora a taxa de gravidez precoce entre os 15 e 19 anos tenha diminuído em 2% entre os anos de 2010 e 2015, essa queda foi maior em grupos mais favorecidos: no quintil de riqueza mais alto, no nível mais alto de educação, na área urbana, nas regiões mais desenvolvidas (UNICEF, 2017).

Em síntese, no Quadro 1 estão representados os marcos normativos da educação para a sexualidade no Brasil e na Colômbia.

Quadro 1 - Marco histórico-normativo da educação sexual no Brasil e na Colômbia

Colômbia		Brasil	
1992 – Tutela imposta pela docente Lucila Diaz	Impulsionou a partir do Ministério da Educação as modificações necessárias para levar a educação sexual às escolas.	1978 – Implantação da educação sexual como conteúdo curricular das escolas de ensino fundamental e médio pelo Conselho Federal de Educação	Enfatizou os aspectos anatômicos e questões biológicas e médicas.

(Continuação)

Colômbia		Brasil	
1993 – Resolução nº 03353	Estabeleceu a necessidade da educação sexual de caráter obrigatório em todo o país.	1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Preconizou a transversalidade da educação sexual em todas as disciplinas, no ensino fundamental e médio.
1994 – Conferência do Cairo – Incorporação do enfoque de direitos humanos de gênero			
1994 – Lei nº 115	Estabeleceu a educação sexual de caráter obrigatório em instituições públicas e privadas em ensino pré-escolar, básico e médio.	2003 – Programa Saúde e Prevenção nas Escolas	Instituiu ações de promoção da saúde sexual e da saúde reprodutiva, articulando os setores de saúde e de educação.
2003 – Política Nacional de Educação Sexual e Reprodutiva	Foi inserida a educação sexual por meio de projetos específicos na educação básica e média.	2005 – Criação dos direitos sexuais reprodutivos	Promoveu a atenção à saúde sexual e reprodutiva de adolescentes, priorizando o acolhimento, o acesso a ações educativas e métodos contraceptivos e para prevenção das DST/HIV/Aids.
2006-2007 – Projeto Piloto de Educação para a Sexualidade e Cidadania (PESCC)	Fortaleceu o setor educativo no desenvolvimento de projetos pedagógicos para a sexualidade, com foco na construção da cidadania e no exercício dos direitos humanos, sexuais e reprodutivos.	2007 – PSE (Programa de Saúde Escolar)	Por meio do componente segundo do programa, estabeleceu como tema prioritário a educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das DST/AID.

(Continua)

(Continuação)

Colômbia		Brasil	
2013 – Sistema Nacional de Convivência Escolar e Formação para o Exercício dos Direitos Humanos, Sexuais e Reprodutivos e a Prevenção e Mitigação da Violência Escolar	Promoveu a formação de cidadãos ativos que contribuam para a construção de uma sociedade democrática, participativa, pluralista e intercultural.	2013 – PSE (Programa de Saúde Escolar)	Estendeu-se o programa para: - Creches (incluindo as conveniadas); - Pré-escolas; - Ensino fundamental; - Ensino médio; - Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Fonte: Elaboração própria.

Colômbia e Brasil, nos últimos anos, têm passado por movimentos políticos em detrimento de uma educação libertadora para a sexualidade. No ano de 2016, a educação para a sexualidade e a ideologia de gênero foram artifícios eficazes para que os governos e partidos políticos dessem um sentido populista aos debates sobre o tema, criando um clima de polarização desde as esferas mais íntimas das relações familiares e sociais dos cidadãos.

No caso da Colômbia, no momento conjuntural em que a sociedade deveria decidir sobre o plebiscito que permitiria uma consolidação do processo de paz, emergiram disputas e discursos que aproximaram conceitos que antes foram debatidos separadamente: a educação para sexualidade, gênero e paz (AMAYA, 2017), configurando pedagogias populistas para legitimar suas lutas e ideologias. Mas o que esses conceitos tinham em comum? Tinham opressores e oprimidos e vítimas do conflito armado colombiano.

Assim, a cátedra para a paz foi sentenciada como obrigatória, em instituições educativas, a fim de garantir a criação e o fortalecimento de uma cultura de paz na Colômbia. Enquanto isto, o gênero e a educação para a sexualidade passavam por um momento de importantes debates, no meio de uma situação tensa, em que a ministra da Educação assumiu sua homossexualidade publicamente, sendo a sexualidade “fora da normalidade” um dispositivo que polarizou a população e as classes políticas. Além disso, desvirtuaram-se, através da mídia, projetos e recursos pedagógicos para a sexualidade.

Um exemplo disto foram as controvérsias e as informações falsas construídas entorno do conteúdo de uma série de cartilhas didáticas pedagógicas, criadas para auxiliar a educação para a sexualidade nas escolas, tidas como doutrinadoras de crianças e adolescentes para a ideologia de gênero, confrontadas com o uso de lemas como “Homens e mulheres, Deus nos fez assim!”, “Eu educo meus filhos, não o Estado!”. Segundo Amaya (2017), foi a tormenta perfeita que fez das políticas educacionais e escolas o campo de batalha dos atores e antagonismos políticos.

No Brasil, o debate da ideologia de gênero e a educação sexual nas escolas tomou força a partir da discussão do Plano Nacional de Educação em 2014 e 2015, em que foi suprimida, do texto referente às desigualdades educacionais, a ênfase “‘na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual’ e substituída genericamente por ‘ênfase na promoção da cidadania e erradicação de todas as formas de discriminação’” (BRASIL, 2014 citado por BARREIRO *et al.*, 2016, p. 227).

O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff reproduz uma cacofonia social e política que atingiu as raízes da democracia. O afastamento dela foi simbólico para a sustentação de um novo projeto político que a nível econômico fundamenta-se na meritocracia e empreendedorismo, moral (moralmente reguladora),

securitária (repressiva e punitiva) e interacional (socialmente intolerante) (BARREIRO *et al.*, 2016, p. 226).

Os setores políticos de cunho religioso e evangélico reforçaram e acentuaram uma conotação antagonista da ideologia de gênero e seu ensino nas escolas, baseados nos mesmos preconceitos moralistas da sexualidade que foram massivamente divulgados pela mídia e redes sociais, demonizando também os materiais didáticos como estratégias corruptoras que induziam as crianças para a homossexualidade, como o famoso *kit gay*.

Colômbia e Brasil confrontaram processos de manifestações e mobilizações de diversos setores políticos, religiosos e educativos em torno do gênero, sexualidade e políticas educacionais nas grandes e medianas cidades. Contudo, pouco se tem visibilizado ou compreendido este fenômeno e as disputas sociopolíticas nas áreas não urbanas ou nas minorias étnicas. Essa mesma omissão e desatenção têm sido demonstradas no campo da pesquisa e da academia, privilegiando o contexto urbano na discussão teórica e prática da educação para as sexualidades padronizadas.

Os mapeamentos da produção científica da área da educação sobre sexualidade, gênero e educação sexual (GONINI, 2014) apontaram que, entre os anos de 2010 e 2013, foram apresentados 76 trabalhos, dos quais 18 são relacionados especificamente à educação sexual na escola desde o ensino infantil até o ensino médio, sendo temas predominantes a construção do gênero e identidade no cotidiano da escola e a formação nos cursos de Pedagogia. Porém, só dois trabalhos foram focados em população não urbana.

Outro levantamento bibliográfico desenvolvido sobre a produção científica brasileira relativa à educação sexual em educação básica entre os anos de 2011 e 2016 mostra um recorte de 10 trabalhos, mas nenhum aborda especificamente o contexto da escola rural ou do campo (TAVARES, 2016). Uma outra revisão sistemática que avaliou 24 artigos sobre a educação sexual em

escolas brasileiras identificou só um artigo que mencionava e envolvia a população rural de uma escola itinerante do Movimento sem Terra (MST) (FURLANETTO *et al.*, 2018). Além disso, mostrou que as intervenções externas ao contexto escolar sobre educação sexual são lideradas principalmente pela Enfermagem.

O olhar da área da saúde também tem sido carente para os contextos não urbanos. A educação sexual na área da saúde encontra-se mais no campo da orientação sexual na saúde reprodutiva do adolescente nos espaços concretos, como as unidades de atenção básica, e nos programas de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis (DTS) e gravidez precoce.

Contudo, os achados das diversas pesquisas e projetos desenvolvidos reiteram desafios históricos sobre a educação para a sexualidade. Há uma carência de educação sexual nas escolas e nos espaços de formação profissional, o que compromete o trabalho dos professores em sua prática pedagógica no que tange à temática, pois o espaço escolar é permeado de dúvidas e conflitos referentes à sexualidade e ao gênero, e isto requer entendimento do professor para lidar com essas temáticas de forma emancipatória.

Outro aspecto possível de perceber é que as pesquisas não apontam viés de intervenção e dão indícios de que não retornam aos espaços escolares para proporcionar discussões e reflexões sobre estes temas tanto com educandos quanto com educadores, de maneira a suscitar mudanças significativas na prática educacional em relação a estes assuntos.

Em alguns países da África, pode-se perceber maior interesse por explorar a educação para a sexualidade em comunidades escolares rurais. Contudo, a visão das pesquisas tem maior foco nos professores como atores responsáveis pelos processos educativos. Aliás, as pesquisas desenvolvidas apontam para um conservadorismo na comunicação sobre questões de sexualidade entre os pais e filhos. As discussões com os adolescentes sobre

sexo e namoro foram percebidas como raras e pouco dadas. As discussões da sexualidade com os adolescentes aconteceram com as mães, e os temas foram diferentes de acordo com o sexo: para as meninas foram abordados o início da menstruação e os abortos acontecidos na comunidade; para os adolescentes do sexo masculino, quando ocorrem as discussões, tratam do relacionamento com meninas e o horário de chegada em casa (MUHWEZI *et al.*, 2015).

Além disso, existem diferenças nos tópicos abordados pelos professores da escola rural e da escola urbana. Existe uma tendência para a padronização da educação para a sexualidade entre os dois contextos, influenciada pelo ruralismo urbanizado e mediada pelo acesso dos adolescentes à tecnologia e à informação nesses locais (MKUMBO, 2012). Porém, Khau (2012) ressalta que é determinante explorar as práticas tradicionais da comunidade para planejar e desenvolver um projeto educativo em torno da sexualidade.

As singularidades apresentadas pelos contextos rurais estão dadas principalmente pelas práticas e noções muito conservadoras sobre a sexualidade. Neste contexto, a religião e os valores tradicionais direcionam uma maneira restrita de vivenciar e expressar a sexualidade. Além disso, nas sociedades rurais são tecidas relações sociais mais homogêneas e próximas, pois os povoados são constituídos por um número menor de famílias, e os papéis sociais de homens e mulheres raras vezes são modificados ou diversificados. São sociedades que se constituem pela tradição da agricultura da lavoura do campo (BUSANELLO; SILVA; OLIVEIRA, 2009).

A relação entre a academia, o desenvolvimento de pesquisa e o alcance das políticas educacionais neste tema faz questionar qual é o lugar da educação para a sexualidade na educação rural e do campo. O estudo realizado pelo Comitê Latino-Americano

e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) demonstrou que, em países como Brasil e Colômbia, existem limites e fraquezas para o pleno exercício da educação para a sexualidade como direito nas minorias étnicas e rurais (CARTAGENA, 2016).

Historicamente, a autonomia e a sexualidade das comunidades étnicas e rurais têm sido violentadas e segregadas pelas políticas públicas relacionadas com a sexualidade e com outras questões, não compreendendo as singularidades culturais das comunidades. As políticas de controle da natalidade implementadas na América Latina, por exemplo no Peru durante o período da ditadura militar de Alberto Fujimori, negaram aquela sabedoria elaborada e ancorada nas tradições ancestrais. Além disso, ainda impuseram outra cultura sob vários pretextos, omitindo informações ou entregando falsas informações às comunidades e aos corpos considerados ignorantes e analfabetos em sua sexualidade. Assim, o programa de Anticoncepção Cirúrgica Voluntária (ACV) promoveu 272.028 operações de ligadura de trompas e 22.004 vasectomias entre 1996 e 2001, em aldeias quéchuas, aimarás e amazônicas, esterilizações cirúrgicas “forçadas”, erroneamente chamadas de voluntárias (TICONA et al., 2018).

A educação para a sexualidade tem transitado pelas abordagens religiosas, biomédicas, higienistas, normativas e pela política da sexualidade. Na atualidade a educação para a sexualidade carrega uma obrigatoriedade política e legislativa, porém na práxis ainda não está legitimada como fundamental. A perpetuação de abordagens historicamente opressoras e repressivas e a transposição da sexualidade como dispositivo de controle social e como dimensão humana apresentam desafios para o processo pedagógico desenvolvido no contexto escolar nos tempos atuais.

Frente ao exposto, defende-se aqui que é preciso desenvolver outras pedagogias que possibilitem reconhecer e defender as

crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Trata-se de um compromisso ético-político preconizando que todo sujeito é educável.

Para tanto, a seguir são apontadas algumas considerações e recomendações extraídas da tese de doutorado Educação crítica libertadora para a sexualidade do adolescente na escola rural, na Colômbia e no Brasil (GARZÓN, 2019), que originou a elaboração deste capítulo.

Recomenda-se para o contexto do Brasil e da Colômbia:

1. Problematizar a formação dos trabalhadores da saúde como agentes educadores em saúde, sendo imprescindível um verdadeiro diálogo entre a educação e a saúde que possibilite a construção de projetos e políticas que legitimem e fortaleçam a advocacia pelo direito a uma educação para a sexualidade crítica e emancipadora. Isto implica uma corresponsabilização e o compromisso das duas áreas, entendendo que de ambas as partes emergem desafios que podem ser superados pelo diálogo.
2. Reeducar o conceito de sexualidade como dimensão humanizadora e não como uma cadeia de consequências, julgamentos e riscos sobre o corpo.
3. Discutir as tecnologias e a mídia como dispositivos que interferem nos modos de vida e na construção da sexualidade dos adolescentes. Este deve ser um tema gerador na atualidade, problematizando-o, haja vista que a tecnologia pode estar usurpando uma práxis que deveria ser essencialmente humana e dialógica, construída pela presença do outro “na educação”.
4. Problematizar os processos que usam o corpo e a sexualidade como dispositivos segregadores das infâncias e adolescências, retirando-lhes o direito de viver a saúde sexual e reprodutiva.

Quiçá, assim, podem ser experimentados, nos dois países e em outros contextos latino-americanos e mundiais, processos educativos para a sexualidade dinâmicos, flexíveis, humanizadores e críticos como potência para o alcance de uma vida com saúde e bem-estar para todas e todos, em todas as idades, transformando assim o nosso mundo!

Referências

AMAYA, J. F. S. La tormenta perfecta: ideología de género y articulación de públicos. *Sexualidad, Salud y Sociedad – Rev Latinoamericana*, n. 27, p. 149-171, 2017.

BARRANTES, L. J.; REYES, L. S. ¿Políticas de educación sexual en Colombia entre 1980-1990? Una mirada a las prácticas discursivas alrededor de la educación sexual en Colombia desde la historia. *Revista Bio-grafía. Escritos sobre la Biología y su enseñanza*, v. 9, n. 16, p. 205, 2017.

BARREIRO, A. *et al.* Ideologia de gênero? Notas para um debate de políticas e violências institucionais. *Temáticas*, Campinas, v. 47, n. 28, p. 223-246, 2016.

BASSALO, L. D. Educação sexual na primeira metade do século XX no Brasil. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd*, 33., 2010, Caxambu, MG. *Anais [...]*. Caxambu, MG: ANPEd, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e AIDS. *Diretrizes para implementação do projeto Saúde e Prevenção nas Escolas*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 24 p. (Série A. Normas e manuais técnicos).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Passo a passo PSE: Programa Saúde na Escola: tecendo caminhos da intersetorialidade*. Brasília: Ministério da Saúde / Ministério da Educação, 2011. 46 p. (Série C. Projetos, programas e relatórios).

BUSANELLO, J.; SILVA, M. R.; OLIVEIRA, A. M. Sexualidade na adolescência: realidade de uma comunidade rural. *Rev Rene*, v. 10, n. 1, p. 62-71, 2009.

CARTAGENA, G. R. *Orientación sexual desde el hogar y la escuela*. [S. l.]: Libros EnRed, 2016. (Serie Vida sexual con valores).

COLÔMBIA. Ministerio de Educación. *Micrositios preescolar, básica y media*. 2013. Disponível em: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/>

micrositios-preescolar-basica-y-media/Educacion-para-la-Sexualidad/Generalidades-del-Programa/172453:Antecedentes. Acesso em: 2 jun. 2019.

COLÔMBIA. *Relatorio de la setencia C-085-16 de 24 de febrero de 2016*. Bogotá: Corte Constitucional: 2016.

DINIS, N.; ASINELLI-LUZ, A. Educação sexual na perspectiva histórico-cultural. *Educar*, v. 30, p. 77-87, 2007.

FELIX, J. Sexualidade, saúde sexual e saúde reprodutiva: questões para a formação de professores. In: GIVIGI, A. C; DORNELLES, P. G. (org.). *Babado acadêmico no recôncavo baiano: universidade, gênero e sexualidade*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 79-93.

FERREIRA, T. H. S.; FARIAS, M. A. Adolescência através dos séculos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, p. 227-234, 2010.

FIGUEIRÓ, M. N. D. Revendo a história da educação sexual no Brasil: ponto de partida para a cosntrução de um novo rumo. *Nuances*, v. 4, p. 123-133, 1998.

FIGUEIRÓ, M. N. D. (org.). *Educação sexual: múltiplos temas, compromisso comum*. Londrina: UEL, 2009.

FURLANETTO, M. F. *et al.* Educação sexual em escolas brasileiras: revisão sistemática da literatura. *Cad. Pesqui.*, v. 4, n. 168, p. 22, 2018.

GARZÓN, A. M. M. *Educação crítica libertadora para a sexualidade do adolescente na escola rural, na Colômbia e no Brasil*. 2019. 204 f. Tese (Doutorado em Enfermagem) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

GONINI, F. A. C. *A produção em sexualidade, gênero e educação sexual na ANPEd: estudo analítico-descritivo a partir do estado da arte como opção metodológica*. 2014. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, Araraquara, 2014.

GUERRERO, P. G. Pasado, presente y futuro de la educacion sexual en Colombia. *Rev. Col. Psiquiatría*, v. 27, n. 4, p. 303-314, 1998.

KHAU, M. Sexuality Education in Rural Lesotho Schools: Challenges and Possibilities. *Sex education*, v. 12, n. 4, p. 411-423, 2012.

MATOS, J. C. *et al.* Atuação da escola na educação sexual de adolescentes: uma revisão integrativa. *Rev. Gest. Saúde*, v. 7, n. 2, p. 773-792, 2016.

MKUMBO, K. A. Teachers' Attitudes towards and Comfort about Teaching School-Based Sexuality Education in Urban and Rural Tanzania. *Global Journal of Health Science*, v. 4, n. 4, p. 149-158, jun. 2012.

MUHWEZI, W. W. *et al.* Perceptions and Experiences of Adolescents, Parents and School Administrators Regarding Adolescent-Parent Communication on Sexual and Reproductive Health Issues in Urban and Rural Uganda. *Reproductive Health*, v. 12, n. 110, 2015.

MURILLO, F. H. *et al.* Educación para la sexualidad con bases científicas: documento de consenso de Madrid. Valencia: Asociación Española de Especialistas em Sexología, 2012.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável: objetivo 3: saúde e bem-estar.* [S. l.]: PNUD, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/3/>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SFAIR, S. C.; BITTAR, M.; LOPES, R. E. Educação sexual para adolescentes e jovens: mapeando proposições oficiais. *Saúde e Sociedade*, v. 24, n. 2, p. 620-632, jun. 2015.

SILVA, S. G. La conferencia de el cairo y la afirmación de los derechos sexuales y reproductivos, como base para la salud sexual y reproductiva. *Rev. perú. med. exp. salud publica*, v. 30, n. 3, p. 455-460, 2013.

SPITZNER, R. H. L. Sexualidade e adolescência: reflexões acerca da educação sexual na escola. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2005.

TAVARES, C. S. Sexualidade e educação sexual: a produção científica brasileira e a conceituação básica adotada. In: CONGRESSO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 4., Goiás. *Anais [...]*. Goiás: UEG, 2016.

TICONA, J. A. *et al.* Educación sobre control de natalidad de las poblaciones campesinas y las políticas de esterilizaciones en Puno. *Comuni@cción*, v. 9, n. 1, 2018.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Orientações técnicas de educação em sexualidade para o cenário brasileiro: tópicos e objetivos de aprendizagem.* Brasília: UNESCO, 2014. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227762>. Acesso em: 2 jul. 2019.

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Colombia. *Informe anual Colombia 2017.* [S. l.]: UNICEF Colombia, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org.co/informe2017/es/pdf.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2019.

4. PROCESSO DE FORMAÇÃO DA REDE DE MEDICINAS TRADICIONAIS, COMPLEMENTARES E INTEGRATIVAS NAS AMÉRICAS (RED MTCI AMÉRICAS): potencialidades e desafios

Natalia Sofia Aldana-Martínez

Ricardo Ghelman

Caio Fábio Schlechta Portella

Gelza Nunes

Vanessa de Almeida Guerra

Introdução

A Rede de Medicinas Tradicionais, Complementares e Integrativas nas Américas (MTCI) foi criada em junho de 2017 por um grupo de delegados dos países das Américas em uma reunião regional denominada “Avançando rumo à saúde universal, contribuições da medicina tradicional e complementar”,

realizada em Manágua, Nicarágua, e convocada pela Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS). É uma iniciativa colaborativa criada com o objetivo de articular diversos atores sociais envolvidos na geração de políticas, regulação, formação, promoção, prática, uso e pesquisa de sistemas e métodos terapêuticos na Região das Américas, para desenvolver uma agenda comum e avançar rumo à integração das MTCI nos sistemas e serviços de saúde, de acordo com os contextos nacionais. A Red MTCI Américas é uma iniciativa inclusiva com governança horizontal. Atualmente conta com a participação de várias instituições de 15 países da Região das Américas, com crescimento contínuo. A missão da Red MTCI Américas é ser uma “rede de redes”, que articula as instituições e organizações que concebem e executam políticas, regulamentam, capacitam profissionais, pesquisadores, desenvolvedores de programas e serviços, para educar o público em geral, em relação às MTCI. Por meio da colaboração e gestão do conhecimento, a Red MTCI Américas busca apoiar a tomada de decisões em saúde, fortalecer as capacidades dos profissionais, gestores das MTCI e das pessoas em geral, incluindo a pesquisa, para favorecer o bem-estar dos indivíduos, além da colaboração entre diferentes atores, a saber, povos indígenas, afrodescendentes, associações profissionais, academia e gestão de saúde, para que os sistemas de saúde sejam mais inclusivos e sustentáveis.

A Red MTCI Américas promove a gestão e a coordenação da BIREME (Centro Latino-americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde) e da BVS MTCI Américas (Biblioteca Virtual em Saúde em Medicinas Tradicionais, Complementares e Integrativas nas Américas), que é uma biblioteca virtual temática, especializada na área de MTCI. Esta rede foi organizada pela parceria cooperativa de instituições e organizações que oferecem a formação, regulação, promoção, desenvolvimento da pesquisa e de serviços de MTCI. Por intermédio da BIREME, a OPAS/

OMS atua como articuladora e facilitadora da rede (RED MTCI AMÉRICAS, 2018).

Surgida de um acordo em 2015 entre a BIREME, a Representação da OPAS/OMS da Nicarágua e o Instituto de Medicina Natural e Terapias Complementares (IMNTC) da Nicarágua, a BVS MTCI tem como perspectiva integrar outras nações. Depois de um conjunto de ações entre os atores, deu-se início à consolidação do projeto para o desenvolvimento da BVS em MTCI. Ao longo da etapa inicial, os trabalhos se ocuparam em desenvolver os primeiros *designs* do portal, bem como realizar uma infometria e mapear os documentos de referência. A equipe da Nicarágua levantou um primeiro inventário de fontes de informação, uma categorização inicial de temas relativos à MTCI, além da identificação de possíveis parcerias. Por sua vez, a equipe da BIREME propôs o modelo da BVS para o desenvolvimento do portal temático em MTCI e desenvolveu as aplicações (serviços) para que fosse possível integrar nesse portal os recursos informativos e educativos das fontes de conteúdo nacionais e internacionais da área. Além disso, a BIREME liderou e conduziu a capacitação dos coordenadores e colaboradores da iniciativa (RED MTCI AMÉRICAS, 2018).

De acordo com o modelo da BVS, de colaboração em rede, a BVS MTCI busca assumir, como primeira tarefa, a gestão da biblioteca virtual e desenvolver conteúdos em MTCI de forma colaborativa. Assim, o objetivo geral da (Rede) BVS MTCI Américas é promover a visibilidade, acesso, uso e geração de conteúdos científico, técnico e educacional que contribuam para a promoção, desenvolvimento e integração de MTCI nos serviços e sistemas de saúde da Região das Américas, por meio da colaboração em rede. Em outras palavras, sua linha principal de trabalho é promover o acesso aberto a informações sobre saúde e evidências científicas na área de MTCI, bem como a tomada de decisão informada com base nos melhores conhecimentos e evidências

disponíveis, além de facilitar o intercâmbio de conhecimentos e a colaboração entre atores e dar visibilidade de experiências e boas práticas em MTCI (RED MTCI AMÉRICAS, 2018).

A BVS MTCI toma como referência vários instrumentos de política da OMS e da OPAS/OMS, como, por exemplo, a Estratégia da OMS sobre Medicina Tradicional 2014-2023 (OMS, 2013), a Política de Etnicidade e Saúde da OPAS/OMS (OPAS, 2017), a Estratégia para o Acesso Universal à Saúde e Cobertura Universal de Saúde (Resolução CD53.R14) da OPAS/OMS, além de outros (RED MTCI AMÉRICAS, 2018).

Objetivos da Red MTCI Américas

A Red MTCI Américas é composta por instituições, organizações ou redes MTCI dos países da Região das Américas que desejam voluntariamente contribuir com o trabalho colaborativo para alcançar seus objetivos. Compõem a Rede membros das seguintes categorias, que cumprem as disposições de seus estatutos: autoridades de saúde e agências reguladoras; academia, incluindo tanto grupos de pesquisa, programas de graduação e pós-graduação como programas de treinamento vocacional em MTCI; organizações indígenas e/ou afrodescendentes; associações profissionais em MTCI; redes nacionais ou internacionais de MTCI; prestadores de serviços de saúde e programas de saúde pública; e ONGs que operam com MTCI. Os comitês editoriais da Red MTCI Américas são os mesmos da BVS MTCI, com o intuito de selecionar e criar fontes de informação – base de dados, materiais para os profissionais da saúde e para pacientes, terminologia MTCI, mapeamento de evidência, criação de cursos etc.

Diante disso, a Red MTCI Américas tem como objetivos:

- Estabelecer laços de cooperação entre os atores sociais dos países da Região das Américas para desenvolver diferentes aspectos das MTCI: políticas públicas, regulação (de

práticas, produtos e profissionais), formação de recursos humanos, pesquisa, educação em saúde e prestação de serviços de saúde; compilar e sistematizar a informação técnica, científica, regulatória e de política pública em MTCI nas Américas, por meio de uma base de dados e da BVS em MTCI, através da colaboração entre atores em nível regional;

- Gerir a BVS em MTCI, como um espaço de encontro entre os diversos atores sociais que trabalham em MTCI na Região das Américas, com o objetivo de desenvolver um panorama regional sobre os diferentes aspectos das MTCI, facilitar a troca de experiências, facilitar o acesso à informação científica, técnica e de educação em saúde, apoiar o fortalecimento de capacidades e a visibilidade de boas práticas;
- Promover a pesquisa colaborativa em MTCI na Região das Américas; favorecer, de maneira participativa, o resgate dos conhecimentos ancestrais, incluindo a medicina tradicional indígena e de outras diversidades étnicas; promover a visibilidade, a nível mundial, das políticas públicas, dos modelos de integração, dos saberes e práticas das medicinas tradicionais, dos desenvolvimentos conceituais e das pesquisas em MTCI realizadas na Região das Américas;
- Apoiar os processos de tomada de decisões para a integração das MTCI aos sistemas e serviços de saúde na Região das Américas, de acordo com os contextos nacionais, seguindo as recomendações da Estratégia OMS de Medicina Tradicional (2014-2023).

Potencialidades da Red MTCI Américas

A proposta das abordagens da Red MTCI Américas juntamente com a BVS quanto aos temas da medicina ancestral tradicional dos povos indígenas, afrodescendentes, ciganos e outros grupos

étnicos das Américas, de acordo com as disposições da Política de Etnia e Saúde aprovada na Conferência Sanitária Pan-Americana (OPAS, 2017), resgata conhecimentos ancestrais e medicamentos tradicionais e complementares nos sistemas de saúde como estratégia para eliminar barreiras ao acesso a serviços e melhorar os resultados em saúde. A abordagem intercultural para os serviços de saúde e a importância de gerar evidências e informações que forneçam dados sobre a situação de saúde de povos e grupos étnicos, bem como seus determinantes, fortalecem a referida Política e afirmam o quanto é fundamental promover pesquisas para gerar conhecimento sobre a diversidade de conceitos de saúde, as doenças de diferentes grupos e os conhecimentos tradicionais (OPAS, 2017; UNESCO, 2009; OPAS/OMS, 1999; RAMIREZ, 2012; MAIDANA; OTTENHEIMER; ROSSI, 2011).

Tendo em vista que, como já mencionado, a Rede junto à BVS MTCI Américas promove o gerenciamento de informações e o intercâmbio de conhecimentos e evidências científicas em saúde, por meio da cooperação entre instituições e profissionais na produção, intermediação e uso de fontes de informação em saúde, vale ressaltar que isso é um potencial da Rede, pois promove a democratização do uso do conhecimento científico e técnico na área de MTCI, na medida em que oferece acesso aberto à informação (BIREME/OPAS/OMS, 2011).

Por conseguinte, o acesso à informação e à evidência científica em saúde na área de MTCI proporcionam a tomada de decisões informadas pelo melhor conhecimento e evidência disponíveis aos pesquisadores, gestores, profissionais e alunos da área da saúde, interessados nas MTCI. Como resultado, facilitam o desenvolvimento de uma base de conhecimento e formulação de políticas nacionais que atendam às mudanças progressivas nos paradigmas que norteiam a tarefa da assistência à saúde, pela crescente demanda da sociedade e de seus indivíduos, que exigem sistemas de saúde mais inclusivos. Na Região das Américas,

alguns países, como Bolívia, Equador e México, consagraram em suas constituições políticas a importância de reconhecer, proteger e facilitar o acesso às MTCI. Outros países desenvolveram estruturas e políticas legislativas nacionais de diferentes escopos, incluindo o desenvolvimento de modelos nacionais de saúde nos quais a perspectiva intercultural é incorporada. Um exemplo disso são as políticas e modelos de saúde de países como Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua, Peru e, recentemente, Panamá e Paraguai.

A parceria entre a Red MTCI e a BVS favorece a troca de conhecimento e a colaboração entre atores, facilitando a visibilidade de experiências e boas práticas em MTCI. Além disso, fortalece e desenvolve capacidades e infraestruturas nacionais de informação técnica e científica, como a viabilização de outras associações e conexão entre pesquisadores, gestores e profissionais que já têm sido criadas a partir da Rede, como o Consórcio Brasileiro Acadêmico de Saúde Integrativa (CABSIn).

O CABSIn é uma rede colaborativa de pesquisadores, universidades e instituições de pesquisas de todo o Brasil na área de MTCI. Conta com uma rede de mais de 500 pesquisadores provenientes de mais de 60 universidades públicas e privadas de todo o Brasil, trabalhando em parceria com instituições internacionais de pesquisa para ampliar, divulgar e tornar mais acessível a sistematização de evidências científicas, além de promover estudos colaborativos multicêntricos, capacitação em metodologias de pesquisa e estratégias de intercâmbios e articulações entre pesquisadores e grupos de pesquisa na área.

Em 2018, o CABSIn estabeleceu um acordo de cooperação entre os Consórcios dos EUA e da Holanda e com o National Cancer Institute do National Institute of Health (NIH). Em 2019, estabeleceu um acordo de cooperação técnica com a OPAS e com o Ministério da Saúde, por meio de projetos de produção como o Mapeamento de Evidências da MTCI e Mapeamento de MTCI

em hospitais brasileiros; bem como com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), através de ações para o desenvolvimento de uma Curadoria de MTCI para o IdeiaSUS, e com o Latin America da International Society of Traditional, Complementary and Integrative Medicine Research (ISCMR), o que permite que pesquisadores brasileiros e/ou latino-americanos afiliados ao Consórcio possam fazer parte de um rede internacional de pesquisadores. Outros acordos de cooperação técnica permitiram a construção dos Comitês Temáticos de Pediatria Integrativa, Oncologia Integrativa, Produtos Naturais e Dor – representados pelas seguintes instituições: Instituto Nacional do Câncer (INCA), Sociedade Brasileira de Estudo da Dor (SBED), Sociedade de Pediatria de São Paulo e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Estes comitês reúnem pesquisadores das áreas a fim de produzirem evidências em MTCI, como também fomentar a extensão e a pesquisa através de congressos/simpósios internacionais em que desenvolvem diretrizes globais das MTCI nas diversas áreas da assistência. Os acordos de cooperação com o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) e com a Fiocruz ampliam as possibilidades e otimização das MTCI na assistência em seus diferentes níveis, como também fortalecem a multidisciplinaridade e intersectorialidade dessas práticas.

Desafios da Red MTCI Américas

Quebra de paradigma assistencial do modelo de saúde convencional e políticas públicas de MTCI

A Carta de Ottawa (1986) propõe a superação do conceito de saúde como ausência de doença e o desafio de traduzir práticas coerentes para além do enfoque preventivo centrado na abordagem de risco epidemiológico. Mais de 30 anos depois do conceito

da determinação social dos processos de produção da saúde e da doença, os sistemas de saúde, sejam públicos ou privados, ainda enfrentam dificuldades diante dos desafios de repensar as práticas que vão além da perspectiva preventiva focada na abordagem de risco epidemiológico (FRANCO DE SÁ; NOGUEIRA; GUERRA, 2019).

As MTCI nascem no campo dos saberes espontâneos compostos por intuição, tradição e autoridade, anteriores aos saberes cartesianos (OMS, 2013). Relacionadas a racionalidades médicas vitalistas e práticas estruturadas e inseridas no conceito ampliado e positivo de saúde, compreendem a autonomia e o protagonismo tanto individuais quanto coletivos, bem como a construção de capacidades e a participação social (LUZ, 1996). Apresentando então uma proposta que está além de uma “comunicação autoritária que só considera o saber técnico-científico” (CARVALHO; COHEN; AKERMAN, 2017), apresentam desafios à formação do profissional de saúde e à prática desta.

Defensoras de uma prática centrada no diálogo, na solidariedade, na construção de parcerias que fomentam a corresponsabilização individual e coletiva, as MTCI compreendem formas de produzir saúde, no âmbito individual e coletivo, que estimulam as ações inter- e intrassetoriais, inter- e transdisciplinares, além de favorecer a construção de políticas públicas e ambientes que propiciem o cuidado integral, fortalecem a participação social e valorizam os saberes populares e tradicionais (TELESI JÚNIOR, 2016). Reconhecendo vinculações culturais e territoriais com visões holística, subsidiam reflexões e discussões que impactam produções científicas, políticas públicas e práticas e vivências nos âmbitos da formação e dos serviços de saúde, e fazem emergir paradigmas que oferecem resistência e buscam a superação da hegemonia do modelo biomédico.

A articulação das MTCI e a formação de redes para o fortalecimento delas é um dos objetivos promovidos pela OMS mundialmente (QI; KELLEY, 2014). Um dos principais desafios para esta abordagem é justamente colaborar com a integração de saberes e práticas tradicionais e complementares nos sistemas de saúde de cada país. A rede fornece grande possibilidade de interação e intercâmbio de saberes entre os países, auxiliando na replicação de experiências exitosas no campo da saúde pública, bem como na sistematização e pesquisa destes modelos, ampliando assim a literatura científica sobre a área.

Talvez o principal ponto de contribuição das MTCI seja a sustentação de uma abordagem em saúde ampliada e focada na integralidade e promoção de saúde. Diante disso, muitas práticas na categoria das MTCI têm demonstrado soluções para o cuidado em saúde em condições de sustentabilidade mais condizentes com os recursos e a realidade dos países no panorama contemporâneo (BAARS; KOOREMAN, 2014; HERMAN *et al.*, 2014).

Sabe-se que atualmente a grande concentração de investimento em pesquisa e recursos de assistência é atrelada à visão biomédica de saúde. Neste ponto, a principal discussão é a sustentabilidade de um modelo focado em condições terciárias com alto grau de especialização e recursos tecnológicos de alto custo. Por vários motivos é comum governos investirem em políticas para solucionar problemas imediatos, como por exemplo a construção de hospitais, clínicas especializadas, compra de medicamentos e equipamentos de alto custo. Acompanhando esta tendência, a dotação de recursos para a pesquisa científica acaba seguindo a mesma lógica, priorizando soluções imediatas para atuar em problemas de saúde prevalentes nas populações (ANDRADE; PORTELLA, 2018).

O problema desta forma de estruturar as prioridades está no fato de que a maior parte dos desafios atuais em nível de saúde

pública é de ordem crônica, ou seja, ligada principalmente com modos de vida e agravos acumulados ao longo do tempo.

O investimento em ações terciárias é evidentemente importante para a população adoecida, no entanto a carência de recursos para a produção de tecnologias leves de cuidado, que sejam focadas na promoção de saúde e na participação ativa do indivíduo como agente transformador da sua própria saúde, coloca em risco a sustentabilidade dos sistemas ao longo do tempo. A tendência de um sistema com foco terciário caminha invariavelmente para um colapso das estruturas de cuidado, na medida em que este se torna exponencialmente mais caro, em especial com as mudanças na distribuição etária da população (envelhecimento) da maior parte dos países.

Desta forma, promover uma mudança na cultura de saúde, incorporando recursos tradicionais e complementares dentro da proposta integrativa, ou seja, em harmonia com o sistema biomédico, respeitando as limitações e potencialidades de cada sistema terapêutico complexo ou prática complementar, é um desafio político, acadêmico e social (PORTELLA, 2013).

Instituições como o Consórcio Acadêmico Brasileiro de Saúde Integrativa, a Rede MTCI Américas, a Rede de Práticas Integrativas e Complementares (PICS) e a própria OPAS, como promotora de estratégias no nível governamental para a implementação de recursos da área de MTCI, são fundamentais para equilibrar o investimento e a produção científica da saúde.

Do ponto de vista de investimento, é preciso disponibilizar recursos para o desenvolvimento de estratégias de cuidado que cheguem antes da cronificação dos agravos e que sejam acessíveis e eficazes como política pública de saúde. Para cumprir esse desafio, precisa-se superar a pressão econômica e política financiada pela indústria na captação de recursos públicos, área que conta quase sempre com departamentos altamente especializados em relações governamentais com fins comerciais.

Referências

ADAMS, J.; SOMMERS, E.; ROBINSON, N. Public Health and Health Services Research in Integrative Medicine: An Emerging, Essential Focus. *European Journal of Integrative Medicine*, v. 5, p. 1-3, 2013.

ALDANA, N.; BELTRAN, E.; BENITEZ, G. *La evolución de la investigación en medicina alternativa y terapias complementarias en Colombia en el periodo 2011-2016: revisión documental*. Bogotá, Colômbia: Universidad Nacional de Colombia, 2017.

ANDRADE, F. A.; PORTELLA, C. F. S. Research Methods in Complementary and Alternative Medicine: An Integrative Review. *Journal of Integrative Medicine*, v. 16, n. 1, p. 6-13, 2018.

BAARS, E. W.; KOOREMAN, P. A 6-Year Comparative Economic Evaluation of Healthcare Costs and Mortality Rates of Dutch Patients from Conventional and CAM GPs. *BMJ open*, v. 4, n. 8, set. 2014.

BAER, H. The Growing Interest of Biomedicine in Complementary and Alternative Medicine. *Medical Anthropology Quarterly*, v. 16, n. 4, p. 403-405, 2002.

BIREME/OPAS/OMS. *Guía de la BVS 2011*. São Paulo: Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud, 2011.

CARVALHO, F. F. B.; COHEN, S. C.; AKERMAN, M. Refletindo sobre o instituído na Promoção da Saúde para problematizar “dogmas”. *Saúde em Debate*, v. 41, n. 3, p. 265-276, 2017.

FRANCO DE SÁ, R.; NOGUEIRA, J.; GUERRA, V. A. Traditional and Complementary Medicine as Health Promotion Technology in Brazil. *Health Promotion International*, v. 34, n.1, p. 74-81, 2019.

HERMAN, P. M. *et al.* A Naturopathic Approach to the Prevention of Cardiovascular Disease: Cost-Effectiveness Analysis of a Pragmatic Multi-Worksite Randomized Clinical Trial. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, v. 56, n. 2, p. 171, 2014.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *La construction des savoirs: manuel de méthodologie en sciences*. Montréal, Canadá: Chenelière / McGrawHill, 1997.

LUZ, M. T. *Racionalidades médicas e terapêuticas alternativas*. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1996. (Estudos em saúde coletiva, 62).

MAIDANA, C.; OTTENHEIMER, A. C.; ROSSI, E. Comunidades indígenas y apropiación de TICs: un nuevo espacio en la producción de conocimiento conjunto. In: MAIDANA, C.; SOUZA, J. (org.). *Antropología de los nativos: estrategias sociales de los sujetos en investigación*. La Plata: Universidad de La Plata, 2011. p. 131-145.

OMS – Organização Mundial da Saúde. *Estrategia de la OMS sobre medicina tradicional 2014-2023*. Hong Kong, China: OMS, 2013. Disponível em: <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21201es/s21201es.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. Política sobre Etnicidad y Salud. In: CONFERENCIA SANITARIA PANAMERICANA, 29., 2017, Washington, D.C. *Anais* [...]. Washington, D.C.: OPAS/OMS, 2017.

OPAS/OMS – Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde. *Sistemas de salud tradicionales en América Latina y el Caribe: información de base*. Washington, D.C.: OPAS/OMS, 1999.

OPAS/OMS – Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde. *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*. [S. l.]: OPAS/OMS, 2014.

PORTELLA, C. F. S. Naturologia, transdisciplinaridade e transracionalidade. *Cadernos de Naturologia e Terapias Complementares*, v. 2, n. 3, p. 57-65, 2013.

QI, Z.; KELLEY, E. The WHO Traditional Medicine Strategy 2014-2023: A Perspective. *Science*, v. 346, n. 6216, p. S5-S6, 2014.

RAMIREZ, C. La información en las comunidades indígenas ¿Recurso minimizado? *Investigación Bibliotecológica*, v. 26, n. 57, p. 7-10, 2012.

RED MTCI AMÉRICAS. *Sobre a Rede MTCI para as Américas*. [S. l.]: BVS MTCI Américas, 2018. Disponível em: <http://mtci.bvsalud.org/pt/sobre/>. Acesso em: fev. 2020.

SOUSA, I. M. C.; AQUINO, C. M. F.; BEZERRA, A. F. B. Custo-efetividade em práticas integrativas e complementares: diferentes paradigmas. *Journal of Management & Primary Health Care*, v. 8, n. 2, p. 343-350, 2017.

TELESI JÚNIOR, E. Práticas integrativas e complementares em saúde, uma nova eficácia para o SUS. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 86, p. 99-112, 2016.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue: UNESCO World Report. Executive Summary*. Paris: UNESCO, 2009.

5. TENDÊNCIAS ATUAIS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Dalila Andrade Oliveira

Este capítulo discute a educação na América Latina tendo como foco o atual estágio das políticas educacionais nessa região. Apesar da intenção de tentar traçar um quadro mais ou menos abrangente do que vem caracterizando as políticas educacionais no contexto latino-americano, é sabido que a diversidade de situações que abarca cada país da região precisa ser resguardada, o que impõe certos limites à tentação generalizante. O que se pretende, neste texto, é interpretar as tensões no campo da educação que se expressam como uma tendência, já que são observadas em um conjunto de países da região e que refletem, em certa medida, avanços e retrocessos na ampliação do direito à educação. Para tal objetivo, a análise valer-se-á de alguns estudos comparativos produzidos sobre a região.

A educação comparada como um campo de pesquisa tem seu nascimento concomitante à sociologia da educação (SOBE, 2011), portanto não é um campo novo. Os estudos de educação comparada com o objetivo de oferecer métodos e resultados, bem

como diagnóstico e prognóstico a respeito dos sistemas educativos nacionais se ampliaram muito a partir da segunda metade do século XX, vinculando educação e desenvolvimento econômico. Na América Latina, houve um grande incremento desses estudos, em geral produzidos por organismos internacionais, valendo-se de uma onda desenvolvimentista que se instalou na região a partir dos anos de 1950 (OLIVEIRA, 2000). Nesses estudos, a educação é sempre apresentada como um objeto em crise que precisa ser estudado e transformado, ou seja, reformado.

A influência que exercem os organismos internacionais na educação não se restringe à América Latina, muitos estudos vêm demonstrando que a agenda para esse setor é cada vez mais integrada internacionalmente (GREK, 2016; CARVALHO, 2016). De acordo com Dale (2001), vai se organizando uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, definida como um movimento que busca determinar o que, para quem, por quem e como deve se dar a educação no mundo. Nessa agenda, alguns organismos internacionais desempenham papel-chave, com especial destaque, na atualidade, para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e, no caso específico da América Latina, a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A forte presença que tem esses organismos na América Latina pode ser constatada nos muitos eventos internacionais que promovem e nos numerosos estudos produzidos para governos nacionais, normalmente insistindo na especificidade de uma agenda regional, tendo maior capilaridade naqueles países que não possuem suas próprias estruturas de produção de dados. Dessa maneira, buscam fornecer informações que sejam supostamente relevantes para estudantes e profissionais da educação, mas, sobretudo, que sejam úteis para os formuladores e implementadores de políticas públicas nos governos da região.

Hervis (2017) ressalta que, apesar da grande diversidade cultural que prevalece hoje na América Latina, há uma tentativa de generalizar o assunto em matéria educativa. Para ele, a educação deve ser assumida como um fenômeno social complexo e dialético em que se faz necessário contextualizá-la na região, sub-região e internamente aos países, já que cada caso nacional pode apresentar distintos fatores de condicionamento. A educação como expressão das relações sociais é condicionada por circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais. Ela está sujeita à influência de fatores econômicos, como pobreza e exclusão, distribuição de riqueza e gastos ou investimentos que podem influenciar seu desenvolvimento. Do mesmo modo, a história e a cultura devem ser consideradas como referências essenciais para se analisar a escola e a educação em cada país e na região. Assim, o autor ressalta que a educação na América Latina como objeto de estudo é um fenômeno complexo e que seria bastante arriscado e difícil estabelecer generalizações suficientemente abrangentes do mosaico de situações representadas pela região e por cada país. Concordando com Hervis (2017) é que este texto assume o risco de apenas traçar algumas tendências de políticas educativas no contexto latino-americano atual em sua articulação com as tensões que envolvem a defesa do direito à educação.

Como já apontado em muitos estudos, um dos fatores mais relevantes a serem considerados na análise da educação no contexto latino-americano é a condição de pobreza das famílias (CARNOY, 1992; OLIVEIRA, 2000; MURILLO, 2008). A situação de pobreza limita o acesso à educação e dificulta o uso do estudo e das oportunidades. Nesse sentido, Hervis (2017) considera que é necessário apreciar de forma dinâmica e multidimensional o problema da pobreza e seu impacto na educação na América Latina em relação aos diferentes indicadores que podem ser considerados e à combinação em que se manifestam em cada contexto da vida social.

Para se ter uma percepção do estado atual da educação na região e identificar tendências relativas a políticas educacionais, é indispensável considerar alguns aspectos da história da constituição dos sistemas educacionais e seu desenvolvimento nos países que a compõem. Desde a influência iluminista do século XVIII, passando pelos movimentos críticos de educação popular como elementos substanciais para os movimentos de independência revolucionária até os processos mais recentes de reformas que visam atender a determinadas políticas econômicas, persiste como elemento central a tensão em torno da ampliação do direito à educação. Este capítulo discutirá tal tensão no momento presente.

Os sistemas educacionais na América Latina: constituição e desenvolvimento

Os sistemas educacionais nos países ocidentais se constituíram por meio da ação do Estado, apesar de terem sido desenvolvidos de diferentes maneiras e em distintos períodos históricos, durante o intervalo que foi do final do século XIX até meados do século XX (PETITAT, 1994). Com a separação entre Estado e religião que deu lugar ao Estado moderno, organizado de forma racional, com base no direito legal, este reivindicou para si a instrução pública, considerando de sua competência instruir seus cidadãos, fundamentando-se na ideia de que toda nação tem o direito inalienável de instruir seus membros. Ainda que tenha sido a Igreja, sobretudo as religiões monoteístas, a pioneira em fornecer os primeiros instrumentos para a expansão da educação, em especial na região latino-americana, exercendo influência decisiva na ampliação social e homogeneização da mensagem intergeracional, o desenvolvimento da educação de massa e os sistemas educativos nacionais como conhecidos nasceram essencialmente com o Estado-Nação. No Estado moderno,

os sistemas escolares foram instituídos com a função de manter a ordem social, por meio da difusão de valores que se pretendiam comuns e universais, essenciais à integração nacional. Contudo, para os indivíduos em particular, a função social da escola seria a promoção de justiça social, assim o Estado passou a defender a noção de uma educação comum, em que ele atuasse como o organizador do discurso pedagógico para que o sistema escolar pudesse formar os cidadãos republicanos e democráticos (VAN ZANTEN, 2008; PUIGGRÓS, 2010; OLIVEIRA, 2010).

Como afirma Puiggrós (2010), a educação foi chamada a construir a subjetividade da cidadania, justificando o Estado junto aos indivíduos, e os deveres dos indivíduos em relação ao Estado. Dessa forma, os sistemas escolares se constituíram tendo como suporte ideológico o liberalismo e o republicanismo, e disso resultou que os conceitos de comum e de universal, evocados por tais sistemas, deixassem de fora camadas expressivas da população.

Desde o princípio dessa organização, o ensino público teve como objetivo a instrução dos cidadãos em relação aos conhecimentos dos novos direitos e deveres individuais, assim como a transmissão de novos valores que deveriam contribuir à criação de uma consciência nacional e de um novo imaginário coletivo (DURKHEIM, 2001). O ideal de igualdade de oportunidades, fundado na possibilidade de os indivíduos se ascenderem a posições sociais de maior prestígio por seus valores pessoais e não por herança ou dinheiro, constitui uma matriz normativa importante dos sistemas escolares. Contudo, esse sustentáculo, baseado no princípio de igualdade, nunca passou de um enunciado teórico e formal, em especial na realidade latino-americana.

Como observam Carnoy e Levin (1993), a educação no capitalismo se constitui como parte das funções do Estado e, por isso mesmo, é campo de conflito social. O Estado nas democracias capitalistas é responsável pela promoção da justiça e da igualdade,

devido compensar as desigualdades que emergem do sistema social e econômico. A educação é vista, então, como o processo que permite melhorar a posição social dos grupos carentes, dispondo a seu alcance os conhecimentos e o credenciamento para que possam participar da vida social. Portanto, o Estado capitalista e seu sistema educacional devem reproduzir as relações capitalistas de produção, entre as quais a divisão do trabalho e as relações de classe.

A partir dos anos de 1960, os sistemas educacionais estatais passaram a enfrentar uma forte crítica que estava dirigida ao princípio de justiça que o fundamenta, ou seja, o ideal de igualdade de oportunidade. Essas críticas buscavam demonstrar o papel reprodutor das relações sociais desempenhado pelo sistema escolar, identificando as escolas como reprodutoras das concepções da classe dominante (BOURDIEU; PASSERON, 1992). Para Carnoy e Levin (1993), essas análises ignoram o fato de que as escolas públicas refletem também as demandas sociais, pois são as reivindicações sociais que acabam moldando o Estado e a educação. Os autores consideram que a educação pública não é inteiramente obediente às imposições do capitalismo, ela pode não colaborar da maneira mais favorável para a criação de uma força de trabalho que contribua para uma tranquila acumulação de capital. Considerando essa afirmação é que podemos inferir que a educação, em especial pública, é um campo constante de conflito e disputa e que por isso pode assumir dinâmicas bastante variáveis.

Os sistemas escolares na América Latina foram, nos seus primórdios, dirigidos aos filhos das elites brancas, deixando de fora os nativos, os negros, os considerados selvagens (PUIGGRÓS, 2010). As repúblicas latino-americanas geraram sistemas injustos de distribuição dos bens e do acesso aos direitos que proclamavam as revoluções liberais. E como tais sistemas educativos se desenvolveram adotando os modelos europeus ou

o norte-americano, o direito à educação dos povos originários se reduzia muitas vezes à substituição das próprias culturas pela cultura dominante, o que pode ser caracterizado como um processo de colonização do saber, como nos ensina Quijano (2005). Para esse autor, na região latino-americana, a negação da cultura local resultou em uma integração subordinada ao projeto eurocêntrico de colonização. Os povos conquistados e dominados foram situados em uma posição “natural” de inferioridade, assim como seus traços fenóticos, seus descobrimentos mentais e culturais.

Como afirma Puiggrós (2010), em quase todos os países latino-americanos, foi triunfando a atuação central do Estado na educação, reconhecendo-se nele o único capaz de garantir o direito à ilustração. Nesse processo, no qual o Estado assume papel protagonista, é possível distinguir períodos com características comuns para toda a região latino-americana, ainda que seus limites cronológicos sejam flexíveis e tenham em conta diversos ritmos e distintos elementos que condicionaram a evolução de cada país.

Organizados a partir de modelos externos à experiência latino-americana, esses sistemas refletem em si a estrutura desigual e ambivalente dessa sociedade, o que resulta em conflitos de várias ordens e irresolúveis até os dias atuais. Segundo Tiramonti (2001), enquanto em alguns países a ampliação da oferta pública de educação gerou processos de segmentação dentro dos sistemas públicos, fazendo surgir um espaço de comunicação entre os diferentes setores, caso dos países que desenvolveram cedo a modernidade e expandiram seus sistemas educativos, em outros, a incorporação de setores emergentes à oferta educativa pública levou a uma retirada das elites desse circuito (Colômbia e Brasil), negando, desde o princípio, espaços comuns de socialização àqueles que passavam a ter acesso à escola.

Podemos afirmar então que os sistemas educacionais nos países latino-americanos tiveram processos de constituição bastante desiguais e em tempos relativamente variados. O Brasil teve um processo tardio, se comparado a muitos de seus vizinhos. De acordo com Cury (2000), a legislação educacional no Brasil como nação independente tem seu início na Constituição Imperial de 1824, que continha um artigo sobre educação escolar gratuita reservada exclusivamente aos considerados cidadãos. Importante ressaltar que a abolição da escravatura no país só ocorreu em 1888, quando finalmente foi sancionada a Lei Áurea, oficialmente Lei Imperial nº 3.353; o que corrobora a afirmação de Puiggrós (2010), de que a própria educação tem sido cúmplice da escravidão, da persistência da desigualdade de direitos e de um sem-número de discriminações. Os índios, os negros, os pobres encontravam-se distantes do acesso a esse direito, quer pelas dificuldades próprias de um país vasto em terras e pouco populoso, quer pelas características sociais da sociedade colonial brasileira.

Entretanto, essa situação não é uma especificidade do Brasil ou da Argentina, pelo contrário, encontra ressonância na maioria dos países da região. Mariátegui (2008), nos *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*, publicado em 1928, argumenta que a conquista foi um ato político que interrompeu bruscamente o processo autônomo da nação quéchua, mas não implicou uma substituição repentina das leis e costumes dos nativos pelas dos conquistadores. Para ele, a independência não correspondeu a uma transformação radical da estrutura econômica e social do Peru, mantendo a infraestrutura colonial, não melhorando em praticamente nada a vida do indígena.

Já no caso boliviano, Linera (2008) considera que, na passagem do século XIX para o século XX, com a derrota de 1899,¹ a

¹ O autor se refere à derrota da sublevação e do governo indígena dirigido por Zárate Wilka e Juan Lero.

Bolívia viveu a repressão do projeto de poder nacional indígena, tendo como consequência a renovação do pacto de subalternidade com o Estado, mediante a defesa das terras comunitárias e o acesso ao sistema educativo. Para o autor, tal processo permitiu que o nacionalismo eurocêntrico se impusesse como “horizonte explicador do mundo” nas comunidades indígenas, emitido pelo Estado, por meio de uma reforma moral e intelectual, criando uma hegemonia político-cultural que governou o país por mais de 35 anos.

A educação para o desenvolvimento econômico

A partir dos anos de 1950, a maioria dos países da região reformou seus sistemas de ensino buscando atender às exigências do nacional-desenvolvimentismo. Tais reformas visavam ampliar o acesso à educação, considerada importante fator de formação de força de trabalho e principal meio de mobilidade social individual, único caminho para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento atingirem novos patamares econômicos. Essa orientação veio no corolário de uma nova governação global instaurada a partir da Conferência de Bretton Woods (OLIVEIRA, 2000).

A defesa de um sistema educacional orientado por políticas redistributivas, como mecanismo de redução das desigualdades sociais e como investimento econômico, era o argumento hegemônico, justificado pela Teoria do Capital Humano (TCH). Segundo a TCH, a maior contribuição da educação é melhorar a capacidade dos indivíduos de utilizar os recursos disponíveis para produzir bens e serviços (SCHULTZ, 1967). O elo entre educação e economia se fortalece em um contexto marcado pela ideologia do nacional-desenvolvimentismo (CARDOSO, 1978).

A década seguinte, de 1960, representou para vasto número de países da América Latina um período de reorganização de seus

sistemas educacionais no sentido da expansão da escolaridade, período em que começam a se fazer mais presentes na região as orientações vindas dos organismos internacionais tais como CEPAL e UNESCO.² No caso brasileiro, tais reformas não foram suficientes para garantir a universalização nem mesmo no nível mais elementar da educação. A ampliação do direito à educação, de quatro para oito anos, só foi inscrita na Constituição Federal de 1967 e regulamentada pela Lei nº 5.692 de 1971, já no período ditatorial. A partir dessa década, vários países latino-americanos enfrentaram regimes autoritários, muitos dos quais implantados por meio de golpes de Estado, constituindo-se em uma época marcada por processo de militarização, como explica Víctoriano Serrano (2010, p. 179, tradução minha):

Esse processo de militarização experimentado pelo Estado e pela sociedade civil teve a particularidade de ser histórico, descrevendo não apenas um fenômeno de coincidências geográficas, mas, sobretudo, um período que encontrou sua originalidade nos golpes “cívico-militares” que irromperam cronológica e sintomaticamente na primeira metade da década de 1970 – Bolívia, em 1971; Chile e Uruguai, em 1973; Argentina, em 1976. Também se deve levar em conta o fato de que as ditaduras do Paraguai (desde 1954) e do Brasil (1964) conduzem, no início da década de 1970, uma mudança doutrinária no perfil repressivo que até então haviam exibido. O “golpe dentro do golpe”, no Brasil, em 1968, e a promulgação, em 1969, da Lei de Segurança Nacional pelo governo Médici. O golpe de Estado ao golpe de 1968, no Peru, em 1975. Nesse contexto repressivo, o México certamente não deve ser esquecido, onde

² Já em 1958, com o Seminário Interamericano sobre Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da UNESCO, foi acordada a iniciativa de organizar a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, que ocorreu em Santiago do Chile, em março de 1962, com a participação da CEPAL, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS).

a intervenção militar do governo Gustavo Díaz Ordaz tirou a vida de um número ainda indefinido de estudantes reunidos na Plaza de las Tres Culturas, em Tlatelolco, em 1968. O mesmo ocorreria em 1971, quando governava Luis Echeverría, inaugurando um período de intervenção radical que tinha como característica central o uso do Exército e suas táticas de guerra contra sua própria população civil.

A década de 1990 encontra a maioria das sociedades latino-americanas em regimes democráticos (apesar de débeis democracias) e traz novos processos políticos que marcaram mais uma vez a história da região. Essa década é marcada por reformas neoliberais que pouco a pouco vão se instalando nos países da região. Elas chegam justificadas pelas necessidades de ajustes fiscais em sociedades fustigadas por crises econômicas sucessivas, hiperinflação e alto endividamento externo, após uma década (anos de 1980) considerada perdida (CALCAGNO, 2001).

Salama e Valier (1997) observam que as reformas de Estado dos anos de 1990 nos países latino-americanos trouxeram uma orientação mais ou menos convergente com o modelo britânico do período Thatcheriano. Essas reformas foram caracterizadas por firme orientação de redução dos gastos públicos destinados à proteção social e à priorização da assistência social aos mais pobres, em geral com fundos públicos provisórios, criados para esse fim. O Estado passa a se relacionar com os cidadãos dividindo-os em dois grupos: os contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos.

A reforma de Estado realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) no Brasil guarda similaridades com as que foram feitas em muitos países latino-americanos. Essas reformas foram justificadas pela necessária modernização do Estado (DRAIBE, 1998, DINIZ, 1998; ABRÚCIO, 1999) e introduziram a Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP na educação trouxe mudanças importantes para a configuração atual dos sistemas educativos e das escolas (OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017). Ela veio acompanhada de maior descentralização administrativa e financeira, atribuindo às escolas maior autonomia institucional e responsabilidades. A ênfase nas avaliações dos resultados acadêmicos passa a dirigir a gestão escolar, constituindo-se em importante mecanismo de regulação do sistema. É por meio de seus resultados, do “conhecimento” produzido em forma de indicadores, que a escola passa a ser avaliada.

As reformas educacionais desenvolvidas durante a década de 1990 se inserem, em quase todos os países da América Latina, nos processos de reforma estrutural e de transformação do Estado (OLIVEIRA; FELDFEBER, 2016).

A passagem para o século XXI: uma guinada à esquerda na América Latina?

A passagem do século XX para o XXI trouxe importantes transformações no cenário latino-americano. A aparição de novos governos, em muitos países da região, significou uma mudança de rumo na orientação daquelas políticas que foram hegemônicas durante os anos de 1980 e 1990. O denominador comum desses governos é a ampla oposição ao consenso político reformista da década de 1990 e a recuperação da centralidade do Estado na implementação de políticas mais inclusivas.

Fazendo o balanço do governo Lula (2003-2010) e seus desdobramentos, Anderson (2011) considera que, como um período na economia política do Brasil, ele pode ser considerado contíguo ao de FHC, um desenvolvimento dentro da mesma matriz. Já visto como um processo social, marcou uma ruptura distinta. Entre as bases dessa mudança estavam as condições externas, extraordinariamente propícias. Para ele, foi uma época em que

a América do Sul como um todo foi palco de uma guinada para a esquerda, o que a distinguiu de qualquer outra região do mundo.

É difícil caracterizar a diversidade de projetos políticos que chegam ao poder na região na primeira década deste século. Sader (2008) os distinguiu em três tipos: *i*) aqueles de continuidade, ou seja, que continuavam implantando políticas pró-mercado similares às da década de 1990; *ii*) os governos que proporcionaram a quebra do modelo neoliberal-capitalista mediante uma estratégia que consistia numa mistura de sublevação popular, participação e êxito eleitorais e refundação do Estado, e que propuseram construir o denominado “socialismo do século XXI” (Venezuela, Bolívia e Equador); *iii*) e o terceiro, aqueles que rejeitam, ao menos discursivamente, as políticas de inspiração neoliberal e tentam atenuar os efeitos mais devastadores da sua aplicação. Sem formular alternativas ao capitalismo, essas nações procuram recuperar a capacidade de regulação da esfera estatal nacional e o protagonismo do Estado, impulsionando mudanças substantivas nas orientações das políticas públicas, como nos casos do Brasil, Argentina e Uruguai.

As políticas educacionais seguiram a mesma dinâmica e nelas podem-se identificar tanto linhas de continuidade e/ou aprofundamento das reformas efetuadas nas décadas anteriores, quanto conquistas importantes que permitiram avanços em relação ao direito à educação (OLIVEIRA, 2009; OLIVEIRA; FELDFEBER, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Grande gama de programas sociais que visavam eliminar a condição de pobreza e reduzir a desigualdade social promoveu a inclusão de importantes segmentos, representando um mecanismo importante de justiça social. Como afirma Thwaites Rey (2010, p. 8, tradução minha):

Assim se chega à década de 2000 com um amplo conglomerado de movimentos que expressam o descontentamento e que conseguem se

estabelecer em diversas expressões de governo. O questionamento ao neoliberalismo e às nefastas consequências destas políticas na região deriva do surgimento de governos que, em conjunto e à margem de suas notáveis matizes, podem se chamar “pós-neoliberais” e que expressam correlações de força social mais favoráveis ao alinhamento do poder do capital global. Em todos estes casos, começa-se a questionar a “bondade do mercado” como o único alocador de recursos, e recuperam-se os subsídios estatais para a construção política substantiva. Instaure-se, assim, uma retórica crítica frente às políticas neoliberais, o projeto de propostas para transformar os sistemas políticos em democracias participativas e diretas e uma maior presença estatal em setores estratégicos.

Entretanto, esses governos não foram tão exitosos em promover sociedades muito mais justas, o que demandaria alto rigor nas políticas tributárias e reformas profundas na estrutura concentradora da maioria dos países da região.

A despeito dos avanços relativos a políticas sociais promovidos por esses governos, esse período parece ter se esgotado em pouco mais de uma década com a ascensão de governos de direita, ou por meio de golpes de Estado ou pelo voto popular.

Tentando compreender o crescimento de forças conservadoras em sociedades governadas pelo voto popular, Crisafulli (2019) interpreta o contexto político mais recente observando três diferentes ondas do neoliberalismo na América Latina. Parte da afirmação de que o neoliberalismo se instaurou na região através de diferentes estratégias, que mudaram ao longo do tempo, mas que sempre envolveram um processo de colonização da subjetividade das maiorias.

Explica que a primeira onda começou no Chile, durante a ditadura de Pinochet, e se seguiu em outros países através de ditaduras mais sangrentas. Naquele momento, o neoliberalismo precisou se valer do poder dos tanques e da força bruta para

dobrar a vontade política e, assim, ser capaz de implementar as políticas econômicas. Nessa ocasião, afirma Crisafulli (2019), os governos militares neoliberais prometeram garantir a ordem política, mesmo que, para isso, tivessem que transformar uma democracia ou fazer com que 30 mil pessoas desaparecessem.

A segunda onda de neoliberalismo veio com a promessa de garantir a ordem econômica contra a perda da hiperinflação. Um golpe de Estado não era mais necessário, embora as reformas realizadas em alguns países, em especial no caso argentino, tenham tido como sacrifício a venda das empresas públicas, o endividamento das organizações internacionais de crédito com a consequente perda de soberania e os mais altos níveis de desemprego e pauperização das condições de trabalho. Para Crisafulli (2019), a terceira onda não promete mais uma ordem política conservadora como o neoliberalismo dos anos de 1970 ou uma ordem econômica conservadora como o neoliberalismo dos anos de 1990. Agora, promete uma ordem social conservadora, na qual o ódio é um aliado estratégico dos governos neoliberais que tomam os votos. O triunfo dos governos neoliberais não garantirá uma vida melhor para seus eleitores, mas garantirá uma vida pior para aqueles que eles odeiam.

Rebolledo Gonzales (2016), partindo da realidade chilena, também distingue três ondas do neoliberalismo naquele país. Para a autora, a primeira onda neoliberal consistiu em uma reforma do Estado que buscou minimizar o seu tamanho para que não mais pudesse interferir na economia. Isso significou a venda de empresas estatais, a privatização no plano orgânico do Estado e a desregulamentação no plano normativo. Tal reforma trouxe como consequência tamanha pobreza e desarticulação da sociedade que acabou por ensejar uma segunda reforma que, para ela, consiste em uma segunda onda neoliberal no Chile. Esta foi caracterizada pela instauração do conceito de Estado subsidiário, com forte orientação em políticas sociais focalizadas. A terceira

onda viria um pouco mais tarde, como um aprofundamento das reformas anteriores, sustentada na necessidade de maior eficiência do Estado, o que foi realizado por meio da reforma gerencial. A autora considera que o propósito dessa terceira onda foi a reconfiguração de um Estado que administre bem o modelo econômico herdado da ditadura, que introduziu uma nova relação entre Estado e sociedade.

A ascensão de forças conservadoras ao poder não é uma especificidade da América Latina. O mundo assiste à emergência de uma “nova direita” que, com algumas variações, tem se afirmado em bandeiras conservadoras que vão desde a ortodoxia do mercado às políticas racistas, xenofóbicas e antimigratórias. Essa “nova direita” tem assumido a contraofensiva aos avanços mais recentes na legislação em relação aos direitos civis e políticos, como o casamento entre pessoas do mesmo sexo, a igualdade de gênero, as políticas afirmativas de caráter racial, as leis de descriminalização do aborto e de algumas drogas, apelando aos valores conservadores de preservação da família, da ordem e da moral cristã. Essa “nova direita” busca demonstrar que a agenda social não é patrimônio de um setor, promove uma disputa conceitual que é, antes de tudo, ideológica. E, assim, busca interferir diretamente na agenda educacional ameaçando as conquistas populares mais recentes.

As políticas educacionais na atualidade no contexto latino-americano: principais tendências

É difícil compreender como algumas conquistas mais recentes no campo educativo obtidas durante os governos pós-neoliberais, que representaram uma ruptura no papel tradicionalmente desempenhado pelos sistemas escolares na construção de hegemônias políticas, agora se veem ameaçadas. Projetos que defendem ideais conservadores em relação à escola pública, valores

tradicionais e anacrônicos no que se refere ao ensino contra-põem-se à autonomia pedagógica e a direitos que são importantes conquistas coletivas. Paralelamente, observa-se a ampliação da privatização da oferta educativa na maioria dos países que compõem a região. Apesar de parecerem processos independentes, a tendência à privatização e o avanço conservador apresentam certas convergências e estão articulados em muitos aspectos.

A privatização na educação tem sido amplamente adotada pelos governos nacionais de distintas matrizes políticas, o que tem suscitado muito debate em torno ao direito à educação como um bem público, oferecido pelo Estado de forma laica e gratuita. Historicamente a educação privada esteve presente nos sistemas educacionais na maioria dos países do mundo, quer como um direito das famílias, bastante vinculado à opção religiosa, quer como uma opção das elites. Contudo, essa presença vem se intensificando e mudando seu caráter.

As justificativas da presença do setor privado em educação estão fundamentadas na atualidade em vários argumentos e se manifestam de distintas maneiras. Encontra-se desde o argumento de que o Estado não pode financiar a educação para todos, porque ela é onerosa, devendo o poder público apenas se ocupar da garantia da educação elementar. Esse é um argumento bastante usado para combater o caráter gratuito das universidades latino-americanas, sob a justificativa de que a maioria dos seus estudantes poderia pagar os estudos. Outro argumento é a defesa da educação privada subsidiada por recurso público; ainda que de forma dissimulada, ela aparece ancorada no exercício do direito de livre escolha das famílias, seja por questões de ordem religiosa, cultural, linguística ou mesmo de classe. O direito das famílias aparece muito fortemente hoje na defesa do *home schooling* e da *Choice school*.

Verger, Moschetti e Fontdevila (2017), em estudo realizado com o apoio da Internacional da Educação (federação

internacional dos sindicatos da educação), fizeram um mapeamento das distintas manifestações e trajetórias da privatização da educação na América Latina, considerando a multiplicidade de condicionantes sociopolíticos, institucionais, demográficos e históricos que intervêm em cada caso. Porém, destacam esses autores que a articulação de uma perspectiva regional apresenta dificuldades dada a heterogeneidade interna da região. O estudo identificou as seguintes trajetórias para a privatização educativa na América Latina: *i*) a privatização educativa como parte da reforma estrutural do Estado. É o caso quando os processos de privatização podem tomar um carácter estrutural, implicando em redefinição drástica do papel do Estado em matéria educativa, ou seja, o Estado transita de um papel provedor para o papel de regulador, financiador e avaliador do sistema educativo. O Chile representa um dos casos mais emblemáticos desse tipo de privatização na América Latina e no mundo; *ii*) a privatização como reforma incremental. Para os autores, seriam os casos da Colômbia e do Brasil, nos quais a privatização educativa é resultado do efeito acumulativo de uma série de mudanças graduais, tipicamente adotadas nos níveis subnacionais e relativamente desconectados uns dos outros; *iii*) a privatização ‘por defeito’ e a emergência de escolas privadas de baixo custo. Para os autores, em determinados países, o crescimento do setor privado se explica pela passividade ou limitada capacidade de resposta do Estado ante uma crescente demanda educativa, situam aí o Peru, a República Dominicana e a Jamaica; *iv*) alianças público-privadas históricas. São os casos em que se constata a forte presença de provisão educativa não estatal como resultado de uma relação de cooperação estável entre a Igreja e o Estado. São as alianças de Parceria Público-Privada (PPP), justificadas pela necessidade de ampliar a cobertura escolar, os exemplos são República Dominicana e Argentina; *v*) a privatização pela via do desastre. São as situações de emergência humanitária

e social, que são resultado tanto de desastres naturais como de conflitos armados, tais dinâmicas se encontram por trás da adoção de distintos programas de *school-based management* em países centro-americanos (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Honduras e Haiti); *vi*) a contenção da privatização. Nesse tipo, identificam uma contratendência àquela observada na região, na qual a matrícula privada apresenta diminuição, o exemplo seria a Bolívia; *vii*) a privatização latente, o caso do Uruguai, que historicamente tem apresentado um limitado desenvolvimento do setor privado, mas nos tempos mais recentes vem desenvolvendo incipiente cooperação público-privada em forma de iniciativas experimentais (VERGER, MOSCHETTI; FONTDEVILA, 2017, p. 4-8).

Apesar de se tratar de um estudo recente, concluído em 2017, a dinâmica política da região já foi bastante alterada nesses três anos que se passaram, sinalizando na maioria dos casos para contextos ainda mais favoráveis à privatização, como o caso do Brasil, do Uruguai e da Bolívia, que passaram a ser administrados mais recentemente por governos de direita com plataformas claras de privatização.

Ball e Youdell (2007) constatam que a privatização da educação no mundo é crescente e, em muitos casos, ela vem encoberta, numa espécie de simulacro. Ela é apresentada por meio de práticas objetivas que buscam soluções eficazes para o atendimento público e se manifestam através de expressões como: escolha, responsabilidade, melhora educativa, transferência de atribuições, competência ou eficácia. Observam que a privatização da educação pública pode ser de duas naturezas: endógena e exógena. Por privatização endógena, entendem as formas que implicam a importação de ideias, métodos e ferramentas da empresa privada para o setor público, e a privatização exógena, aquela que envolve a abertura dos serviços públicos à participação do setor privado, através de modalidades baseadas em benefício econômico.

A NGP pode ser considerada um tipo de privatização endógena, sendo uma forma indireta que introduz valores da economia privada na gestão pública. Tendo sempre como referência a empresa privada, a NGP vai impondo um *éthos* empresarial nos serviços públicos, imprimindo a lógica mercantil entre fornecedores e clientes ou consumidores, onde antes imperavam noções de direito baseadas na relação entre Estado e cidadania.

Como já discutido, os países latino-americanos viveram reformas nos anos de 1990 que promoveram o enxugamento do Estado na provisão de serviços públicos, maior desregulamentação e flexibilização administrativa, privatização de empresas estatais e entrega de exploração de determinados setores à iniciativa privada. Os sistemas educacionais foram reestruturados, envolvendo, em alguns países, maior descentralização, resultando em maior diversificação e fragmentação da oferta escolar. Os organismos internacionais tiveram forte influência na determinação das políticas nacionais nesse contexto em que a justificativa era atribuir maior equidade ao sistema, porém a orientação da agenda educativa esteve marcada pela busca de melhoria da qualidade (OREALC/UNESCO, 2005).

Contudo, essa busca de melhoria dos resultados educacionais, como meio de reduzir a desigualdade e promover maior justiça social, tem estimulado a adoção da lógica empresarial na gestão da educação pública ao mesmo tempo que fomenta o individualismo e a concorrência entre estudantes, profissionais e escolas. O recorrente discurso de que a educação está em crise na região fortalece as soluções que chegam do setor privado, prometendo maior eficácia no uso dos recursos e maior eficiência nos resultados obtidos, o que traz mais um argumento em defesa da privatização da educação pública, o culto à “eficiência do privado” que tem justificado o repasse da gestão de escolas públicas para organizações privadas, o fornecimento de material didático, a formação dos professores em serviço, as avaliações externas, entre outros.

Nesse sentido, as discussões em torno da crise da educação pública, constatada por sua baixa qualidade verificada e reiterada pelas avaliações em larga escala, vêm desqualificando as escolas e seus profissionais, e ainda mais a sua gestão. O problema é deslocado do âmbito político para o administrativo, recorrendo-se à técnica como supostamente neutra, no lugar do político que é claramente posicionado. Assim, ignoram-se as desigualdades na oferta educativa, os fatores sociais e econômicos que interferem diretamente nesses processos, as carências materiais dos estudantes e dos estabelecimentos, a precária infraestrutura das escolas, as condições de trabalho e de formação de seus profissionais, além da enorme diversidade cultural que esse subcontinente comporta, e direciona-se o foco para a administração, reduzindo a questão educacional a um problema de gestão. O discurso da qualidade educativa tem aberto caminho para a privatização da educação por meio da desqualificação do público como ineficiente e da promoção do individualismo imposta pela lógica meritocrática de que só os melhores vencerão.

O conservadorismo que se fundamenta no individualismo egoísta e reforça particularismos põe em risco a paz social. Os discursos que prometem soluções educativas para atender às particularidades dos indivíduos e de suas famílias vêm dissimulados por certa pretensão neutral “de não ideológicos”. Como defensores de uma sociedade tradicional e “isentos” de orientação político-ideológica, buscam esvaziar o caráter público e coletivo da escola e reforçar as soluções no nível do mercado.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 173-199.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 91, p. 23-52, 2011.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. Privatización encubierta en la educación pública. Informe preliminar. In: CONGRESSO MUNDIAL, 5., jul. 2007, Bruxelas. *Anais [...]*. Bruxelas: Internacional de la Educación, 2007.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Ed., 1992.

CALCAGNO, A. Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. In: SADER, E. (org.). *El ajuste estructural en América Latina costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK–JQ*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARNOY, M. *Razões para investir em educação básica*. Brasília: UNICEF / MEC, 1992.

CARNOY, M.; LEVIN, H. *Escola e trabalho no Estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1993.

CARVALHO, L. Intensificação e sofisticação dos processos da regulação transnacional em educação: o caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. *Educ. Soc.* [online], v. 37, n. 136, p. 669-683, 2016.

CRISAFULLI, L. El odio como dispositivo político. *Latinta*, 26 fev. 2019.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, Portugal, n. 16, p. 133-169, 2001.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Edunb, 1997.

DRAIBE, S. M. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Edunb, 1998.

DURKHEIM, E. *Educação e sociologia*. São Paulo: Edições 70, 2001.

GREK, S. Atores do conhecimento e a construção de novos cenários de governança: o caso da direção-geral de educação e cultura da comissão europeia. *Educação e Sociedade*, v. 37, n. 136, p. 707-726, set. 2016.

HERVIS, E. E. La educación en América Latina: desarrollo y perspectivas. *Rev. Actual. Investig. Educ.*, San José, Costa Rica, v. 17, n. 2, maio/ago. 2017

LINERA, A. G. Indianismo e marxismo: o desencontro de duas razões revolucionárias. In: SADER, E. (org.). *Cadernos do pensamento crítico latino-americano*. São Paulo: Expressão Popular / CLACSO, 2008.

MARIÁTEGUI, J. C. *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo: Expressão Popular / CLACSO, 2008.

MURILLO, S. Producción de pobreza y construcción de subjetividad. In: CIMADAMORE, A.; CATTANI, A. D. *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2008. p. 41-78.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, p. 197-210, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Educação. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. *Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015

OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M. El derecho a la educación en América Latina: un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina. *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, n. 27, p. 107-133, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. E.; CLEMENTINO, A. M. A nova gestão pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). *RBPAAE*, v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017.

OREALC/UNESCO – Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO. *Invertir mejor para invertir más*. Financiamiento

y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO, 2005.

PETITAT, A. *Produção da escola, produção da sociedade*. Análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no Ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PUIGGRÓS, A. Avatares e restrições do direito à educação na América Latina. *Docencia*, Santiago do Chile: Colégio de Profesores, ano 15, n. 40, maio 2010.

QUIJANO, A. A colonialidade do saber. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

REBOLLEDO GONZALEZ, M. L. *Pensar Chile desde las ciencias sociales y las humanidades*. Editorial Universitaria: Chile, 2016.

SADER, E. *Refundar el Estado*. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: Ediciones CTA-CLACSO, 2008.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.

SCHULTZ, T. W. Custos da educação. In: PEREIRA, L. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOBE, N. W. El viaje, las ciencias sociales y la formación de las naciones en la educación comparada de principios del siglo XIX. In: CARUSO, M. R. (comp.). *Internacionalización: políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica, 2011.

THWAITES REY, M. Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado em América Latina? *OSAL*, Buenos Aires: CLACSO, ano 9, n. 27, abr. 2010.

TIRAMONTI, G. Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90. *PREAL/UNESCO*, n. 19, maio 2001.

VAN ZANTEN, A. Politiques éducatives. In: VAN ZANTEN, A. (dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: Quadrige/PUF, 2008.

VERGER, A.; MOSCHETTI, M.; FONTDEVILA, C. *La privatización en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. [S. l.]: Universitat Autònoma de Barcelona / IEAL, 2017.

VICTORIANO SERRANO, F. Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política. *Argumentos*, México, v. 23, n. 64, p. 175-193, set./dez. 2010.

6. SIRGAS2000: conquistas e desafios no continente americano – comparativo Brasil e Argentina

*Plínio da Costa Temba
Marcelo Antonio Nero
Cecília Cornero
Sebastián Amherdt*

Introdução

A demanda por uma cartografia moderna e atualizada sempre foi uma cobrança às autoridades e à comunidade técnica pela sociedade de um modo geral. Por outro lado, as limitações das tecnologias que dominavam os empreendimentos responsáveis pela publicação analógica de mapas e os levantamentos de superfície representavam um entrave significativo ao avanço. Somente com o advento de novas tecnologias que permitiram a publicidade na mídia digital e o alcance de atividade de medição com receptores de satélites artificiais, foi possível promover mudanças que sensibilizaram e impactaram a sociedade, seja por meio do acesso a localidades pela telefonia celular, seja

por meio de operações de medição com o uso combinado de celulares a centrais de profusão de dados pelo IBGE ou órgãos assemelhados regulamentados. O capítulo trata de um aspecto que está na gênese destas mudanças: a admissão de um Sistema Geodésico de Referência compatível com a geodésia espacial – compreendendo as virtudes e fragilidades que a acompanham. Revela o alcance que esta mudança traduz em todo o continente americano e os efeitos e contribuições com que cada país pode contribuir. São tratados, em particular, os aspectos significativos no Brasil e na Argentina. Destaca-se, para tanto, a importância do SIRGAS2000 (Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas, campanha de 2000), que espelha as alterações que impactam o sistema de coordenadas, abstrato naturalmente, que serve para fornecer locais conhecidos para iniciar levantamentos e criar uma cartografia moderna e atualizada como esperado. O capítulo detalha conceitualmente as superfícies de referência – geoide e elipsoide –, a legislação e os efeitos caudatários das transformações que levaram o Brasil a adotar o SIRGAS2000, além das divergências verificadas decorrentes das transformações dos modelos de superfícies remotos em comparação com os adotados atualmente.

Sistema Geodésico de Referência

Dalazoana (2001) conceitua o Sistema Geodésico de Referência (SGR) sob a égide de dois critérios. O primeiro pela *definição*, em que o SGR pode ser caracterizado por um conjunto de convenções junto a um elipsoide ajustado às dimensões da Terra e devidamente orientado; e o segundo pela *realização*, em que

pode ser estabelecido por um conjunto de pontos implantados sobre a superfície física da Terra com coordenadas conhecidas. O IBGE assegura que a materialização se efetiva com as Redes Geodésicas Brasileiras – RGB (planimétrica e altimétrica), formadas pelos conjuntos de estações e coordenadas geodésicas implantadas e homologadas pelo órgão.

Sampaio e Sampaio (2015) elencam os *data* horizontais em escala temporal praticados no Brasil: Córrego Alegre, Astro Datum Chuá, SAD69 e SIRGAS2000. Detalham características do primeiro *datum* no Brasil (o Córrego Alegre).

Para se estabelecer um SGR, na época do primeiro *datum* no Brasil [...], vários ajustes foram necessários, para se definir este sistema. Antes do advento tecnológico da computação, estes ajustes eram feitos com calculadoras mecânicas e com o uso das tábuas de logaritmo. Com essa tecnologia, estabeleceu-se o *Datum* Córrego Alegre de 1949. A escolha do vértice Córrego Alegre para ponto *datum*, bem como [a] do elipsoide internacional de Hayford para superfície matemática de referência, foram baseadas em determinações astronômicas realizadas na implantação da cadeia de triangulação em Santa Catarina (SAMPAIO; SAMPAIO, 2015, p. 1705).

Quanto ao SIRGAS, Figura 1, ele foi concebido na era da geodésia espacial, portanto possui características diferentes dos SGRs relatados anteriormente, mas a sua essência é a mesma no sentido de possuir uma parte definidora, e atrelada a ela uma materialização.

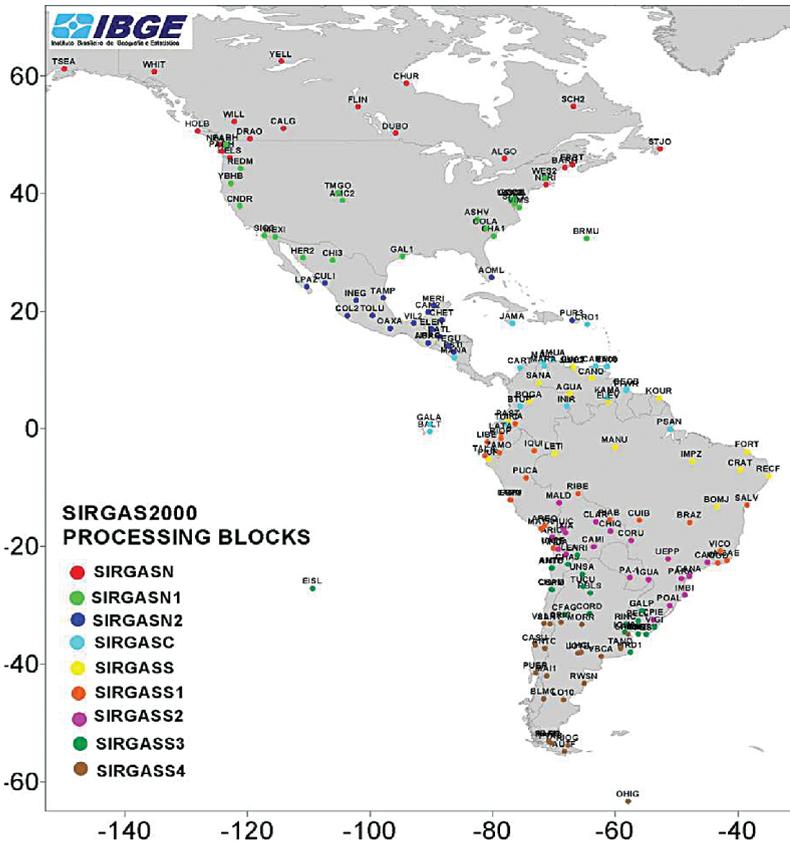


Figura 1 - Distribuição de estações SIRGAS2000 no continente americano
 Fonte: IAG, 2002.

Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS)

O Decreto nº 5.334, de 6 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), e a Resolução PR nº 01/2005 (IBGE, 2005) alteraram a caracterização do Sistema Geodésico Brasileiro e definiram o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS), em sua realização do ano de 2000 (SIRGAS2000). Suas características são detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Caracterização do SIRGAS2000

Sistema Geodésico de Referência
Sistema Internacional de Referência Terrestre – ITRS (International Terrestrial Reference System)
Figura geométrica para a Terra
Elipsoide do Sistema Geodésico de Referência de 1980 (Geodetic Reference System 1980 – GRS80)
Semieixo maior $a = 6.378.137$ m
Achatamento $f = 1/298,257222101$
Origem
Centro de massa da Terra
Orientação
Polos e meridiano de referência consistentes em $\pm 0,005''$ com as direções definidas pelo BIH (Bureau International de l'Heure), em 1984,0.
Estações de Referência
As 21 estações da rede continental SIRGAS2000, estabelecidas no Brasil e identificadas nas Tabelas ^(*) 1 e 2, constituem a estrutura de referência a partir da qual o sistema SIRGAS2000 é materializado em território nacional. Está incluída nestas tabelas a estação SMAR, pertencente à Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo do Sistema GPS (RBMC), cujas coordenadas foram determinadas pelo IBGE posteriormente à campanha GPS SIRGAS2000.
Época de Referência das coordenadas
2000,4
Materialização
Estabelecida por intermédio de todas as estações que compõem a Rede Geodésica Brasileira, implantadas a partir das estações de referência.
Velocidade das estações
Para aplicações científicas, onde altas precisões são requeridas, deve-se utilizar o campo de velocidades disponibilizado para a América do Sul no site http://www.ibge.gov.br/sirgas . Com estas velocidades, é possível atualizar as coordenadas de uma estação da época de referência 2000,4 para qualquer outra, e vice-versa, por conta das variações provocadas pelos deslocamentos da placa tectônica da América do Sul.
^(*) As Tabelas 1 e 2 (que se encontram na fonte consultada) descrevem as coordenadas de 22 estações de Referência SIRGAS2000 situadas no Brasil referidas à época 2000,4. A Tabela 1 expressa a localização das estações em coordenadas cartesianas, enquanto a Tabela 2 em coordenadas geodésicas.

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2005).

O Quadro 2 sintetiza a publicação do sétimo *Boletim Informativo* do SIRGAS, que registra as informações da reunião promovida em Santiago, Chile, em 2002. São relatados os resultados da campanha GPS SIRGAS2000.

Quadro 2 - *Boletim Informativo* nº 7 – Projeto SIRGAS

Realização	
The International Association of Geodesy (IAG), Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) e National Imagery and Mapping Agency (NIMA)	
Resoluções	
O comitê SIRGAS decidiu que a solução final da campanha GPS SIRGAS2000 será gerada pela combinação de três soluções: do DGFI, utilizando-se o software Bernese; do DGFI, utilizando-se o software GIPSY; e do IBGE, utilizando-se o software Bernese.	
Seguir utilizando o modelo livre das marés nos resultados SIRGAS2000 e sugerir formalmente à IAG que gestione junto ao International Earth Rotation Service (IERS) a solução da questão.	
O Comitê SIRGAS aprova a proposta de H. Drewes de se considerar as observações de estações GPS permanentes e das campanhas geodinâmicas, além dos resultados das campanhas SIRGAS1995 e SIRGAS2000, na determinação do campo de velocidades no continente sul-americano.	
Estabelecer um Datum Geocêntrico mediante a extensão da Rede GPS SIRGAS através da integração das “Redes Geodésicas” de cada um dos países sul-americanos participantes no Projeto SIRGAS.	
Integração dos países sul-americanos ao SIRGAS	
Argentina	
Responsáveis	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar
Medições de campo	136 estações da Rede POSGAR 98
	109 pontos em comum com a POSGAR 94
Processamento de dados	Universidad Nacional de la Plata (DGFI)
	Software BERNESE 3.5
Avanços tecnológicos	Recentemente o subcomitê de Geodésia recomendou o uso do novo marco de referência POSGAR 98 para as realizações geodésicas de alta precisão a se desenvolverem no futuro, ainda que mantenha por mais um tempo em vigência o POSGAR 94. POSGAR 98, época 1995,4.
Contribuição ao SIRGAS2000	20 estações

(Continua)

(Continuação)

Bolívia	
Responsáveis	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar
Medições de campo	Existem 2 Redes de controle GPS: - Rede geodésica Fundamental classe A - Rede Mineira classe B
Processamento de dados	Instituto Geográfico Militar
	Software BERNESE 3.5
Contribuição ao SIRGAS2000	9 estações
Equador	
Responsáveis	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar
Medições de campo	135 estações medidas durante 1994, 1996 e 1998
Processamento de dados	Instituto Geográfico Militar
	Em DGFI, Munique, Software BERNESE 4.0
Avanços tecnológicos	Obtenção de coordenadas apoiadas ao SIRGAS, época 1995,4.
Contribuição ao SIRGAS2000	42 pontos em comum entre PSAD56 e SIRGAS para a determinação de parâmetros locais de transformação.
Brasil	
Responsáveis	Sonia Maria Alves Costa – IBGE
Medições de campo	22 estações SIRGAS, 14 são da Rede de Monitoramento Contínuo.
Processamento de dados	IBGE
	Software BERNESE 4.0
Avanços tecnológicos	Em Outubro de 2000 o IBGE organizou e coordenou o primeiro Seminário para visualizar a adoção do novo Marco de Referência Geodésico. No ano de 2005, o Brasil pretende adotar o SIRGAS oficialmente.
	Órbitas e ERP: IGS combinado (arquivos SP3); coordenadas das estações de referência: ITRF97, época 2000,3; desvio e variação do centro de fase da antena: informações obtidas no IGS e NGS; as alturas da antena foram corrigidas para ARP (Antenna Reference Point).
Contribuição ao SIRGAS2000	21 estações

(Continua)

(Continuação)

Chile	
Responsáveis	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar
Medições de campo	260 pontos da Nova Rede Geodésica Nacional e 133 pontos conectados à antiga Rede.
Processamento de dados	Instituto Geográfico Militar
	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar, Software BERNESE 4.0
Avanços tecnológicos	Coordenadas preliminares ITRF 2000, à espera de ajuste final ao SIRGAS2000. Estima-se que em 2005 se adotará oficialmente o SIRGAS em todo o país.
Contribuição ao SIRGAS2000	20 estações, sendo 8 estações GPS de Monitoramento Contínuo e 5 mareógrafos.
Colômbia	
Responsáveis	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Medições de campo	A Red MAGNA consta de 60 estações GPS, das quais 16 correspondem à Rede CASA (Rede Geodinâmica para o Centro e Sul da América).
Processamento de dados	Instituto Geográfico Militar
	G. Agustín Codazzi – DGFI. Software BERNESE 4.0
Avanços tecnológicos	A Rede MAGNA e em consequência o SIRGAS foram adotados como sistema oficial da Colômbia desde 1998. Estão definindo os padrões de geoposicionamento no âmbito nacional, dentro da normativa ISO9001.
Contribuição ao SIRGAS2000	8 estações
Paraguai	
Responsáveis	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar
Medições de campo	165 pontos medidos da Rede Geodésica primária em 1992.
Processamento de dados	Instituto Geográfico Militar
	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar e NIMA
Contribuição ao SIRGAS2000	1 estação

(Continua)

(Continuação)

Peru	
Responsáveis	Departamento de Geodésia do Instituto Geográfico Militar
Medições de campo	165 pontos medidos da Rede Geodésica primária em 1992.
Processamento de dados	Instituto Geográfico Militar e NIMA
Contribuição ao SIRGAS2000	10 estações
Uruguai	
Responsáveis	Serviço Geográfico Nacional e Instituto de Agrimensura
Contribuição ao SIRGAS2000	8 estações
Venezuela	
Responsáveis	Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar
Medições de campo	156 estações entre 1995 e 2000.
Processamento de dados	Software BERNESE
Avanços tecnológicos	A Venezuela possui 210 vértices integrados ao SIRGAS, disponíveis e publicados. Além desses, existem 500 vértices totalmente calculados, em fase de edição de descrições, acessos e monografias. A Venezuela oficialmente adotou o SIRGAS como novo Sistema de Referência.
Contribuição ao SIRGAS2000	10 estações

Fonte: Elaboração própria com base em IAG (2002).

O SIRGAS adota como Sistema Geodésico de Referência o Sistema Internacional de Referência Terrestre (ITRS). Segundo Altamimi (2009) e Altamimi *et al.* (2012), o ITRS é promovido pela Associação Internacional de Geodésia (IAG). Constitui um conjunto de prescrições e convenções, juntamente com a modelagem necessária para definir origem, escala, orientação e evolução temporal de um Sistema Convencional de Referência Terrestre (Conventional Terrestrial Reference System – CTRS). O sistema é realizado pela Rede Geodésica de Referência Internacional

(International Terrestrial Reference Frame – ITRF) com base nas coordenadas e velocidades estimadas de um conjunto de estações observadas pelo Serviço Internacional de Interferometria de Linha-Base Muito Longa (International Very Long Baseline Interferometry Service – VLBI), Serviço Internacional de Medição a Laser (International Laser Ranging Service – ILRS), Medição Lunar a Laser (Lunar Laser Range – LLR), Serviço Internacional do GNSS (International GNSS Service – IGS), Medição do Satélite por Laser (Satellite Laser Ranging – SLR) e Serviço Internacional DORIS (International DORIS Service – IDS). A Resolução PR nº 01/2005 publicada pelo IBGE (2005) contemplou a coexistência entre os sistemas SAD69 e Córrego Alegre, conforme os parâmetros definidos nessa resolução.

Soler e Marshall (2003) apresentaram uma solução para transformar coordenadas e velocidades de quadros do ITRF em sistemas geodésicos geocêntricos modernos baseados na geodésia espacial. Foram contemplados o Datum Norte-Americano (North American Datum of 1983 – NAD83), Sistema Geodésico de Referência Terrestre Europeu (European Terrestrial Reference System 89 – ETRS89), Datum Geodésico da Austrália (Geocentric Datum of Australia 1994 – GDA94) e SIRGAS. Magna Júnior, Carmargo e Galo (2009) desenvolveram posteriormente uma metodologia afinada ao procedimento praticado por Soler e Marshall (2003) para a modelagem de distorções entre realizações dos sistemas geodésicos SAD69 e SIRGAS2000. A proposta de pesquisa gerou grades de distorção com utilização do método de *Shepard*.

Concluíram que a modelagem das distorções entre o SAD69 (realização de 1996) e o SIRGAS2000 obteve valores médios de distorção na grade gerada de -0,247 m em latitude e 0,028 m em longitude, com um indicador médio de precisão de 0,158 m e 0,099 m, respectivamente, em latitude e longitude. Apontam que há assimetria de resultados em determinadas regiões da rede geodésica brasileira que prejudica a aderência da modelagem.

Magna Júnior *et al.* (2014) propuseram a solução para a transformação de coordenadas entre os referenciais SAD69 e SIRGAS2000. O método *Thin-Plate Splines* (TPS) revela uma vantagem em relação ao método *Shepard*, pois contempla, além de medições com características para a modelagem a partir de dados homólogos resultantes de uma transformação geométrica (translação, rotação, não ortogonalidade e fator de escala), outras com distorções de natureza não linear.

A qualidade da modelagem foi verificada nas transformações direta e inversa entre as realizações SAD69 e SIRGAS2000. Os resultados mostraram que o erro máximo esperado para a modelagem com TPS foi de aproximadamente 3,5 mm em latitude e 2,6 mm em longitude.

O estudo sobre a propagação de erros, tratados na literatura também como incertezas ou covariâncias, fora adotado com resultados exitosos para diversas finalidades. Yao *et al.* (2015) desenvolveram modelo de propagação de incertezas para linhas costeiras compiladas a partir de imagens aéreas coordenadas por marés e não coordenadas por marés, usando imagens fotogramétricas. Afirmaram ainda que se poderia facilitar a estimativa da incerteza nos modelos de inundação e migração de pântanos. Seales e Lenardic (2020), também nesse caminho, realizaram tarefas de mesmo teor associadas ao movimento das placas tectônicas.

Aguiar, Oliveira e Galo (2002), por sua vez, propuseram uma metodologia que estima a propagação de covariâncias na transformação de coordenadas e *data*, seja a solução direta ou iterativa. O artigo desses autores revela uma metodologia que permitiu obter a propagação de covariância decorrente da transformação de coordenadas geodésicas cartesianas (X, Y, Z) do Sistema Geodésico de Referência SAD69 ou Córrego Alegre para as coordenadas geodésicas (j, l, h) referidas ao Datum WGS84, que utiliza o Sistema de Referência Geodésico GRS-80 como elipsoide de referência. O WGS84 partilha de parâmetros de determinação

assemelhados aos do SIRGAS2000. Os autores usaram um aplicativo educacional que, além de outras, realiza as transformações entre os sistemas geodésicos Córrego Alegre, SAD69 e WGS84. Foi considerada no processo de cálculo a transformação intermediária para o sistema de projeção TM – Transverso de Mercator. Foram considerados os vetores X e Y (coordenadas geodésicas cartesianas), cujos componentes são variáveis aleatórias e estão associados a um modelo linear na forma:

$$Y = GX + C \quad (1)$$

Y - vetor das quantidades calculadas;

G - matriz dos coeficientes;

X - vetor das observações, com média U_x e $MVCV^* SX$;

C - vetor de constantes;

(*) - matriz variância-covariância.

As equações utilizadas na conversão de coordenadas geodésicas em cartesianas (X, Y, Z) são dadas por:

$$\begin{bmatrix} X \\ Y \\ Z \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (N + h) \cos \varphi \cos \lambda \\ (N + h) \cos \varphi \sin \lambda \\ \left[N(1 - e^2) + h \right] (\sin \varphi) \end{bmatrix} \quad (2)$$

N - grande normal;

e - excentricidade do elipsoide de referência.

A propagação de covariâncias é expressa por:

$$\Sigma_{xy} = D \Sigma_{\phi\lambda} D^T \quad (3)$$

$\Sigma_{\phi\lambda}$ - matriz variância-covariância das coordenadas geodésicas;

Σ_{xy} - matriz variância-covariância das coordenadas TM.

Evolução dos Sistemas Geodésicos de Referência na Argentina

Antes de iniciar uma discussão mais teórica a respeito da implantação dos Sistemas Geodésicos de Referência na Argentina, vale destacar como foi, de um modo resumido, a história da República Argentina, bem como os aspectos gerais de relevo, o que foi relatado por Mugnier (2017). O autor comenta sobre a descoberta do Rio da Prata em 1516, por Juan Díaz de Solís, sendo que a Argentina teve como marco inicial de exploração de seu território os anos de 1526 a 1530, por Sebastián Cabot. Já em 1536, Pedro e Mendoza fundaram a primeira colônia, denominada Buenos Aires. A Argentina se tornou um país independente da Espanha no ano de 1816, sendo o segundo país em extensão territorial na América do Sul a realizar esse feito.

No que diz respeito a seu relevo, a Argentina possui regiões planas e de planalto, tais como o Chaco (Norte) e os Pampas (área Central), bem como a Cordilheira dos Andes na sua porção principal e a Oeste, na divisa com o Chile. As altitudes variam de 40 a 6.962 metros, esta última se referindo à altitude do Pico do Monte Aconcágua, sendo o mais alto do Hemisfério Ocidental do Mundo.

Mugnier (2017) relata ainda sobre a fundação do Departamento de Topografia da província de Buenos Aires no ano de 1879, sendo criado no final do mesmo ano o denominado Escritório de Topografia Militar e denominado finalmente em 1901 de Instituto Geográfico Militar (IGM), atual Instituto Geográfico Nacional (IGN). O autor relata sobre as várias observações astronômicas realizadas e que foram utilizados para a adoção os sistemas geodésicos locais. Esses mesmos sistemas serão abordados com mais detalhe na seção seguinte.

Mugnier (2017) menciona que antes do advento do GPS, quando não existiam ainda os sistemas de posicionamento globais, a

Argentina adotou vários sistemas locais e topocêntricos, o que aconteceu e foi aplicado para as diversas regiões do país, tais como em Castelli, Iglesia Flores, Chos Malal, Quiñi Huao, Aguarray, Pampa del Castillo, entre outras. Porém, no ano de 1940, todos esses sistemas foram integrados e convertidos num único *datum* horizontal, denominado Sistema Geodésico Inchauspe (detalhado mais adiante), o qual era topocêntrico (origem do sistema medida em vértice obtido por técnicas astronômicas e convertidas para coordenadas geodésicas), sendo que mais recentemente se adotou o sistema geocêntrico (origem do sistema corresponde ao centro de massas da Terra), a partir do conceito de Sistema de Posicionamento Global, no início da década de 1990. Esse novo conceito é apresentado mais à frente, na seção destinada ao POSGAR (Posições Geodésicas Argentinas).

Sistemas Geodésicos de Referência locais na Argentina

O IGN (2017) informa que na Argentina, antes do advento de práticas da geodésia espacial, a determinação das coordenadas se realizava a partir da definição de um sistema geodésico local (ou seja, definia-se um ponto de origem com coordenadas geográficas de latitude e longitude do elipsoide de referência) e posterior materialização por meio das redes de triangulação. Estas redes foram obtidas a partir de medições angulares, medições de distância e medições astronômicas, com o uso de equipamentos geodésicos e topográficos clássicos (por exemplo, teodolitos, trenas e outros). Assim, desenvolveram-se vários sistemas geodésicos locais com *data* topocêntricos locais conforme a região. Portanto, era definido cada ponto de origem por métodos astronômicos e obtidas as coordenadas de latitude e longitude astronômicas, sendo estas posteriormente calculadas como coordenadas de latitude e longitude geodésicas. O desvio da vertical

era considerado nulo, e o ponto na superfície sobre o geóide era coincidente com o ponto no elipsoide, sendo, portanto, a ondulação geoidal (N) igual a zero. Dessa maneira, utilizavam-se sistemas topocêntricos locais. Além disso, eram definidos os azimutes iniciais a partir dessa origem. Finalmente, essa rede era integrada a outros vértices por processos topográficos, sendo realizadas as devidas conversões para o sistema geodésico correspondente.

Mugnier (2017) relata que em 1898 o Observatório Astronômico de Córdoba estabeleceu a longitude do círculo meridiano por meio de métodos astronômicos, obtendo-se, para a longitude que passa por esse meridiano, o valor de $\lambda_o = -68^\circ 12' 03,3''$. No entanto, a primeira estação com qualidade geodésica astronômica foi observada em 1894 no pilar geodésico no Army Barracks em Mendoza, onde se obtiveram os valores de $\varphi_o = -32^\circ 52' 54,8''$ Sul, $\lambda_o = -68^\circ 51' 22,8''$. Outros valores foram obtidos com metodologia similar, tais como Paraná 1908 ($\varphi_o = -31^\circ 44' 00,7''$, $\lambda_o = -60^\circ 31' 58,5''$) capital da província de Entre Ríos, e São Tomé 1908 ($\varphi_o = -28^\circ 32' 34,380''$, $\lambda_o = -56^\circ 02' 09,225''$). Outro *datum* que foi ocasionalmente utilizado em conexão para projetos de exploração de óleo e gás foi denominado Datum Chos Malal 1914 ($\varphi_o = -37^\circ 22' 30,3''$, $\lambda_o = -70^\circ 17' 01,8''$). Nessa época foi utilizado como elipsoide de referência o Bessel 1841, com semieixo menor (a) = 6.377.397,155 m e com achatamento ($1/f$) = 299,1528128. A longitude do círculo do Instituto Geográfico Militar (IGM) em Palermo foi determinada em 1902, correspondendo a $\lambda_o = -58^\circ 25' 25,05''$ e mais tarde transferida para Belgrano em 1910, com o valor de $\lambda_o = -64^\circ 13' 10,8''$.

Conforme relatado pelo IGN (2017), no ano de 1919 foi desenvolvida uma rede de triangulação de cerca de 110 pontos de primeira, segunda e terceira ordem, sendo materializado o sistema de referência da cidade de Buenos Aires. Além disso, o mesmo IGN (2017) menciona que em 1920 o Escritório de Cadastro da Cidade realizou a medição de uma rede de triangulação

e poligonação de cerca de 91 pontos, abrangendo a cidade de Buenos Aires por completo, sendo monumentados vértices sobre a superfície física, o que é diferente da prática de monumentalização no Brasil, feita normalmente sobre pilares de alvenaria de dimensões normatizadas e homologadas pelo IBGE.

A exemplo do que foi realizado na região de Buenos Aires, elaborou-se também em outras regiões da Argentina, sendo estabelecidos *data* topocêntricos e locais de apoio em redes de triangulação por métodos topográficos tradicionais.

A partir de 1926, segundo Mugnier (2017), o IGM passou a adotar um novo elipsoide de referência, bem como um novo sistema de projeção para os mapas topográficos. Assim, adotou-se o Gauss-Krueger Transversa de Mercator como nova projeção de sistema de articulação de folhas, em que o fator de escala na origem (k) foi definido como 1 e com meridianos centrais (MC) iguais a 72° , 69° e 66° a Oeste de Greenwich, o falso Oeste (E) como origem com valor de 500.000,000 m e o falso Norte (N) com valor de 10.002.288,299 m. Foi adotado como elipsoide de referência o Hayford 1909 e Madrid 1924, com os parâmetros correspondentes ao semieixo maior (a) = 6.378.388,000 m e achatamento ($1/f$) = 297.

Sistemas Geodésicos de Referência Campo Inchauspe

A princípio, a Argentina definiu um *datum* de integração provisório, denominado Castelli, o qual integrou os diversos sistemas locais apresentados a seguir. Assim, entre 1919 e 1914 o IGN projetou uma rede de triangulação com precisão de 1:100.000 a partir de triângulos com lados de 40 e 60 km de extensão. Para tanto, foram utilizados na época teodolitos, fios de invar e trenas. No entanto, foram geradas redes com maiores dimensões e mais espaçadas, o que proporcionou a necessidade de se realizarem

novas observações de vértices de origem por métodos astronômicos, sendo então, ao final, estabelecidos vários sistemas locais. Assim, a rede de triangulação da capital federal partiu de um vértice astronômico medido em Campo de Mayo. Já na província de Buenos Aires se partiu do lado de Mahón – Tres Flores, cujas observações foram realizadas em 1909 e 1912. Em Santa Fe as triangulações provinciais se iniciaram a partir da base de Santa Teresa – Cepeda, sendo que as coordenadas foram calculadas a partir de um ponto astronômico por método expedito no Paraná. Na província de Entre Ríos os levantamentos se realizaram a partir de 1924, sendo que os realizados nessa mesma região posteriores a 1932 partiram da base e ponto astronômico Itaembé-Mini. Em Misiones as cadeias de triangulação se iniciaram da mesma base e ponto astronômico de Corrientes. Em Mendoza, de 1928 a 1936 se realizou a medição de uma cadeia de triangulação desde Neuquén até San Juan, com apoio na base e estação astronômica de Chos Malal, e, além disso, outras estações tiveram suas coordenadas calculadas a partir do Observatório de Córdoba. Na província de Córdoba os pontos observados na capital (Córdoba) estavam no sistema Ubajay. Além disso, o Observatório de Córdoba foi utilizado como origem para todos os pontos da província situados a Oeste.

Mugnier (2017) destaca que em 1926 toda a província de Buenos Aires foi triangulada, sendo o *datum* Argentino materializado, o ponto de origem com as coordenadas $\varphi_0 = -35^{\circ}58'16,56''$, $\lambda_0 = -62^{\circ}10'12,03''$, denominado Datum Campo Inchauspe. Relata ainda que Rubén C. Rodríguez realizou em 1954 o primeiro ajustamento com iterações por meio de dupla triangulação. Já no ano de 1969 a rede geodésica foi reprocessada com cerca de 19 iterações, utilizando medições de distância mais precisas e obtidas por medidores eletrônicos de distância. Foram observadas 5 mil direções e 100 vértices, e dois geodestas argentinos ajustaram novamente a rede com o apoio do Serviço de Mapeamento dos

Estados Unidos. Assim, foi então obtido o erro médio quadrático de aproximadamente 0,4". Posteriormente, a dr. Irene Fisher coordenou o ajustamento do SAD69 (South American Datum 1969 – Datum da América do Sul 1969), incluindo esse mesmo conjunto de dados geodésicos da Argentina.

Mugnier (2017) assinala que a Argentina continuou utilizando o Datum Campo Inchauspe 1969 mesmo após o ajustamento ao SAD69 relatado anteriormente. O Datum Chos Malal foi utilizado nas montanhas centrais próximas ao Chile, e na região da Patagônia foi empregado o Datum Pampa Del Castillo (ambas as regiões de exploração de petróleo e gás). As coordenadas da origem geodésica utilizadas são: $\varphi_0 = -45^{\circ}47'30,2911''$ Leste, $\lambda_0 = -68^{\circ}05'27,7879''$ e $h_0 = 732$ m (altitude geométrica). Ambas as cartografias da região utilizavam como elipsoide de referência o Elipsoide Internacional 1967. O mesmo autor relata ainda que o primeiro sistema de referência nacional Campo Inchauspe, ao final, exigiu mais de 100 anos de trabalho, empregando-se técnicas geodésicas tradicionais e sendo criada uma rede de aproximadamente 18 mil marcos geodésicos, onde se destacam as unidades geodésicas de triangulação e poligonização.

Sistemas Geodésicos de Referência POSGAR

A primeira rede geodésica na era do posicionamento por satélite foi o POSGAR94 (Posições Geodésicas Argentinas 1994), constituindo uma rede de cerca de 127 vértices distribuídos pelo território argentino, sendo estes processados e ajustados pela equipe de geodestas da Universidade Nacional de La Plata (MUGNIER, 2017). Piñón *et al.* (2018) relatam que em 1993 o IGM tornou-se o órgão responsável no país para a aquisição de coordenadas geodésicas de primeira ordem de uma rede de aproximadamente 120 vértices geodésicos, adotando-se o POSGAR94 em substituição ao Campo Inchauspe 69 (vide LAURÍA *et al.*,

2002), com o apoio da Fundação Nacional de Ciências no âmbito do Projeto GPS dos Andes Centrais.

Mugnier (2017) aponta que o IGM publicou coordenadas geodésicas oficiais da Argentina no Datum POSGAR94, as quais fazem parte das soluções geodésicas na América do Sul e são referidas também ao WGS84, constituindo cerca de 127 vértices distribuídos homogeneamente (IGN, 2020). Assim, ainda conforme Mugnier (2017), as coordenadas geodésicas ajustadas ao POSGAR94 para a estação Campo Inchauspe foram as seguintes: $\varphi_0 = -35^{\circ}58'01,9731''$ Sul, $\lambda_0 = -62^{\circ}10'14,8175''$ Oeste e h_0 (altitude geométrica) = 106,697 m.

Conforme o IGN (2017), atualmente, os sistemas de posicionamento por satélite (por exemplo o GPS) permitem a determinação de coordenadas precisas sobre qualquer ponto da superfície terrestre de modo relativamente simples e requerem um marco de referência geodésico preciso e global, ao qual se podem vincular as medições realizadas.

Dessa maneira, no ano de 2009, o IGN oficializou o Marco de Referência Geodésico Nacional, denominado POSGAR07, substituindo o então vigente POSGAR94. O POSGAR07 constituiu a materialização sobre o território nacional argentino baseado no mais moderno sistema de referência mundial, atendendo a padrões rigorosos de acurácia e precisão. Além disso, o POSGAR07 incorporou as mais importantes redes geodésicas nacionais e provinciais em vigência, integrando-as. Ressalta-se ainda que a rede planimétrica de vértices geodésicos da Cidade Autónoma de Buenos Aires, rede antes denominada CABA (Sistema de Referência da Cidade de Buenos Aires), teve que ser integrada diretamente ao sistema POSGAR07.

Conforme relata Mugnier (2017) e o IGN (2020), foram realizadas observações por GPS (Global Positioning System – Sistema de Posicionamento Global) a partir de 2005, atualizando-se o sistema POSGAR07, processando os dados em consideração ao

ITRF05, e o SIRGAS2000. No entanto, a solução final foi publicada em 2009 e com a integração de cerca de 178 vértices correspondentes às estações da Rede Argentina de Monitoramento de Satélites (RAMSAC), conforme pode ser observado na Figura 2.

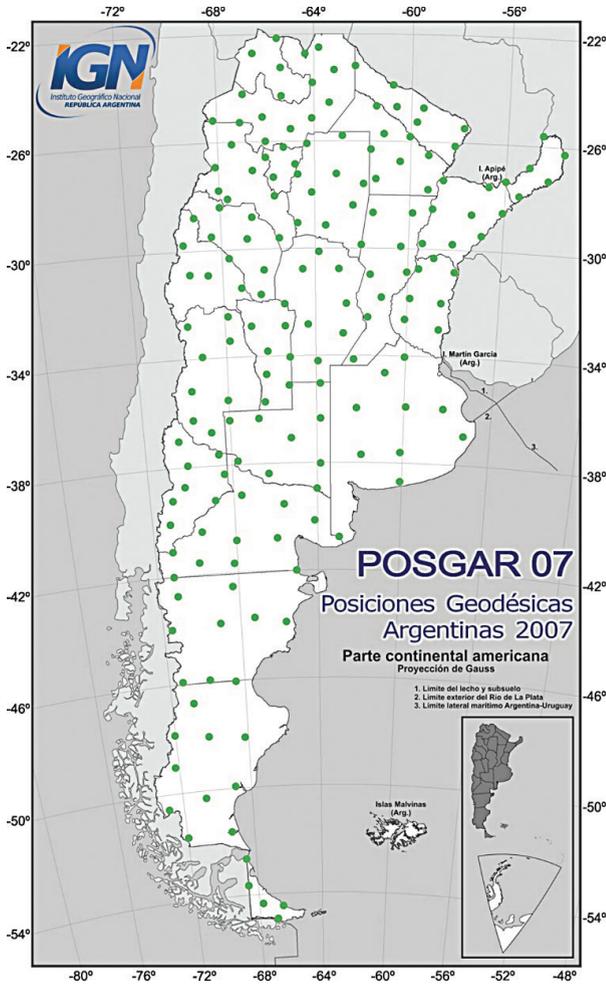


Figura 2 - Rede POSGAR07

Fonte: IGN, 2020.

Paralelamente, também foram integrados os vértices geodésicos do setor de exploração mineral, além dos vértices das redes geodésicas provinciais (Figura 3), sendo observados cerca de 500 vértices. Ao ser realizado o novo processamento e ajustamento da rede por completo, foram gerados ao final aproximadamente 4.500 vértices oficiais.

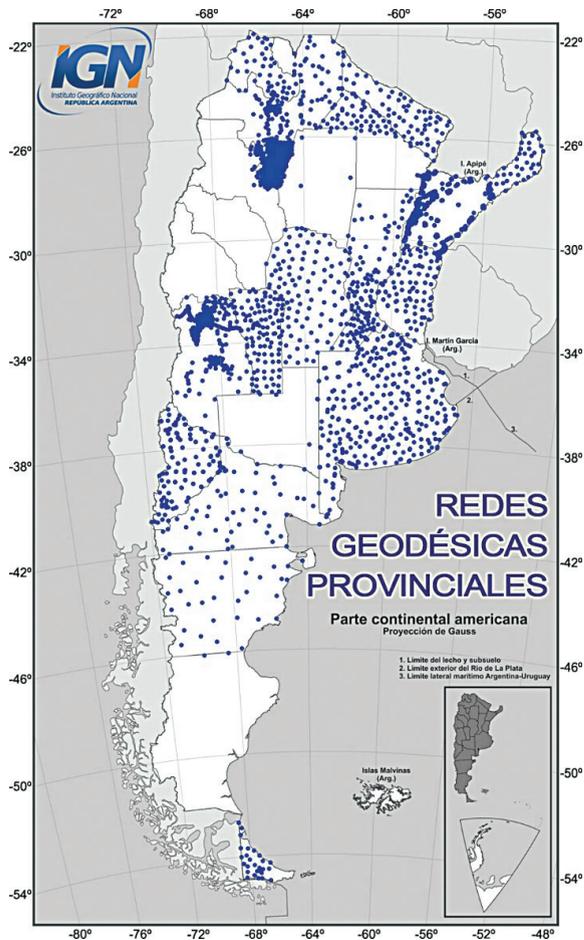


Figura 3 - Redes geodésicas provinciais

Fonte: IGN, 2020.

Atualmente, segundo o IGN (2020), a rede de vértices do POSGAR07 corresponde ao acréscimo de 50 novos vértices geodésicos que foram novamente observados, compondo o total de 436 vértices oficiais e tendo alguns destes integrados à RAMSAC, que atualmente conta com mais de 100 estações de monitoramento contínuo GNSS. Detalhes desse projeto são relatados em Piñón *et al.* (2018) e em IGN (2020). Além disso, deve-se destacar a rede de vértices que fizeram a correção NTRIP – modo de levantamento tratado amplamente em Cintra, Nero e Rodrigues (2011) e em Colombo (2008) –, rede que é denominada na Argentina de RAMSAC-NTRIP. Esta rede possui cerca de 88 vértices que podem transmitir a correção em tempo real, conforme documentado em IGN (2020).

De acordo com o IGN (2017), os parâmetros de transformação (Δx = translação em X, Δy = translação em Y) dos sistemas locais são para o Datum Campo Inchauspe. Deve-se ressaltar que os parâmetros calculados contemplaram apenas as variáveis em X e Y, e que foi aplicada uma transformação de similaridade para a definição dos parâmetros. Maiores detalhes podem ser observados em IGN (2017).

Conforme relata o IGN (2020), foi necessário um projeto de integração de todas as redes geodésicas já relatadas aqui, correspondentes às redes geodésicas dos vértices do POSGAR94, das redes geodésicas provinciais e do PASMA (setor de mineração, para algumas províncias são apenas esses parâmetros). Assim, foram realizados cálculos locais e obtidos parâmetros de transformação com os parâmetros da transformação Bursa-Wolf.

Conquistas e desafios

A concepção de uma geodésia espacial repercutiu na modelagem da superfície do planeta de modo irreversível. Obrigou a elaboração de agrupamentos (ver Quadro 2) que procurassem

assegurar procedimentos que tornassem possível uma melhor aderência ao contorno da Terra do que as técnicas clássicas de levantamento geodésico e topográfico em tempos remotos. Muitos sistemas geodésicos locais no mundo definidos historicamente com o objetivo de obter uma boa aproximação, somente em áreas de interesse, deixaram de ser utilizados. Apesar disso, os sistemas de coordenadas geodésicas locais, com elipsoides de referência escolhidos para aproximar a forma do geoide, na melhor das hipóteses, em uma dada região, são ainda usados em muitos países. Vanícek e Krakiwsky (1986) sustentam que o posicionamento e a orientação do referencial geodésico eram feitos através de seis parâmetros topocêntricos: a. coordenadas do ponto de origem (2), b. a orientação – azimute inicial de direção (1), c. ondulação geoidal (1) e d. componentes do desvio da vertical – meridiana e primeiro vertical (2).

Por outro lado, os Sistemas de Referência Terrestres contemporâneos adotam uma plataforma de referência que representa a forma e dimensões da Terra em caráter global em detrimento de uma solução local. Logo, são concebidos devido a extensas observações, a partir de satélites, do campo gravitacional terrestre, fornecendo, assim, o fundamento preciso para a organização de toda informação pertinente à Terra. São geocêntricos, por natureza. O NIMA (2000) afirma que o WGS84 está alinhado ao ITRF2008 na mesma época de 2005,0, afinado, logo, ao SIRGAS2000. Além disso, identifica quatro parâmetros de definição: o eixo semiprincipal do elipsoide WGS84, o fator de achatamento da Terra, a velocidade nominal angular média da Terra e a constante gravitacional geocêntrica.

Conclusões

O conteúdo do capítulo atentou às formas da Terra e ao tratamento dispensado para que se pudesse conceber uma expressão

espacial. Foi retratado inicialmente a forma do planeta como se fora irregular. O geoide foi a referência. Idealizada por Gauss, que dizia ser uma forma afinada ao nível médio das marés, o geodesta alemão considerou o modelo que mais se aproximava dos contornos do planeta a considerar a formação geológica e a ação de forças que atuam sobre o mesmo. Um aspecto que não foi abordado trata de uma concepção do modelo do geopotencial, como um conjunto de coeficientes da função potencial gravitacional da Terra expresso por funções harmônicas esféricas. Foi de forma deliberada, pois houve uma preocupação em centralizar os esforços em descrever aspectos afeitos exclusivamente ao *datum* horizontal – elipsoide. Foram detalhados os elementos técnicos que podem matematicamente modelar a superfície do *datum* horizontal. Foi relatado que inicialmente o Brasil, em decorrência de limitações tecnológicas, valeu-se de medições geodésicas e topográficas que procuravam materializar o elipsoide local aderido ao geoide. Com a difusão e maturidade da geodésia espacial, permitiu-se que houvesse mudanças nos paradigmas até então reconhecidos. A possibilidade de um elipsoide global se tornou uma realidade. O SIRGAS2000 refletiu esta contemporaneidade que fez o IBGE, responsável pelas diretrizes do mapeamento no país, tomar medidas que tornassem possível estas mudanças. O SGR incorporou e ajustou estações de medições que extrapolaram as fronteiras do país, tornando o referencial de local para global. Porém, as mudanças significaram transpor obstáculos que foram descritos nos diversos artigos citados. São, por exemplo, os cuidados com os parâmetros internos do *datum* horizontal. Foram praticados procedimentos matemáticos que se revelaram insuficientes para transpor de um modelo original da Terra topocêntrico para geocêntrico. Dentre os aspectos abordados, destacam-se as dificuldades de avaliar a influência das velocidades das placas tectônicas sobre as coordenadas de alvos ou localidades, a depender dos parâmetros escolhidos.

Logo, ressalta-se a percepção de sucesso na escolha de um novo SGR que possa atender ao continente americano como uno. Não é um processo acabado e definitivo. Demanda maturidade de investigar e adequar, segundo as mudanças, de modo que atenda corretamente aos novos paradigmas.

Em relação à Argentina, por outra análise, constatou-se que inicialmente os sistemas praticamente eram locais e derivados de levantamentos que se apoiavam em Astronomia, trilateração e triangulação com o emprego de levantamento topográfico assemelhado às práticas brasileiras. Provavelmente, por isso é que a princípio foram desenvolvidos os sistemas geodésicos locais. No entanto, com o advento do GPS passou-se a se realizar a integração dos diversos sistemas locais, obtendo-se, como pôde se observar, inclusive, ótimos resultados relativos à precisão de parâmetros de transformação se comparados com a metodologia analógica.

Deve-se ressaltar que primeiramente, devido inclusive à tecnologia que existia à época, percebeu-se que os sistemas geodésicos eram derivados de técnicas com base na Astronomia e Topografia, sendo estas interligadas e integradas por meio de formulações matemáticas de modo que se realizem as conversões para a área de Geodésia. No entanto, no que diz respeito à precisão e à acurácia, as limitações eram enormes, refletindo na baixa produtividade e em um esforço muito grande referente a cálculos. Porém, com a evolução tecnológica e o início das primeiras campanhas realizadas com o GPS, passou-se a obter resultados mais rápidos e precisos. Praticamente, o usual e a realidade consistiram na adoção de sistemas topocêntricos, cujo ponto de origem, obtido por técnicas de Astronomia, situava-se em um local mais adequado da superfície terrestre, vide por exemplos os *data* horizontais Córrego Alegre e SAD69, ambos adotados no Brasil, e o Campo Inchauspe (Argentina) e os locais regionais argentinos (CABA-1919 e outros), até recentemente.

Dando continuidade a essa linha de raciocínio, o GPS evoluiu para o GNSS, o que proporcionou e vem proporcionando a integração com outros sistemas de satélite e de outras agências governamentais de outros países, tal como se observa no GALILEU da Europa e no GLONASS da Rússia. Isso proporcionou a necessidade de integração, sendo então necessária a uniformização dos sistemas de posicionamento no que se refere ao *datum*, passando, assim, esses países, a exemplo de Brasil e Argentina, a adotarem os sistemas geocêntricos (a origem é o centro de massas da Terra). Em consequência disso, criou-se o conceito reunido no projeto SIRGAS2000, levando cada um desses países a realizar um projeto de transição dos seus respectivos *data* topocêntricos para o geocêntrico. Esperou-se, assim, por meio deste capítulo apresentar as experiências de ambos os países dentro dessa linha de pesquisa e a mesma praticada em outros países.

Referências

AGUIAR, C. R.; OLIVEIRA, P. C.; GALO, M. Transformação de coordenadas e datum com propagação de covariâncias. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOMÁTICA, Presidente Prudente, SP, 9 a 13 jul. 2002. *Anais* [...]. Presidente Prudente, SP: UNESP, 2002. p. 113-120.

ALTAMIMI, Z. International Terrestrial Reference Frame (ITRF2005). *In*: DREWES, H. (ed.). *Geodetic Reference Frames*. International Association of Geodesy Symposia 134. Heidelberg, Alemanha: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009.

ALTAMIMI, Z. *et al. Role and Importance of the International Terrestrial Reference Frame for Sustainable Development*. 2012. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/geoinfo/RCC/docs/rccap19/Side%20events/IAG-GGOS-ITRF-report2UNRRC-10Oct2012.pdf>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.334, de 6 de janeiro de 2005. Dá nova redação ao art. 21 e revoga o art. 22 do Decreto nº 89.817, de 20 de junho de 1984, que estabelece as Instruções Reguladoras das Normas Técnicas da Cartografia

Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5334.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

CINTRA, J. P.; NERO, M. A.; RODRIGUES, D. GNSS/NTRIP Service and Technique: Accuracy Tests. *Boletim de Ciências Geodésicas*, n. 17, p. 257-271, 2011.

COLOMBO, O. Real-Time, Wide-Area, Precise Kinematic Positioning Using Data from Internet NTRIP Streams. *Proceedings ION GNSS 2008*, Savannah, Georgia, v. 4, set. 2008.

DALAZOANA, R. *Implicações na cartografia com a evolução do sistema geodésico brasileiro e futura adoção do SIRGAS*. 2001. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41206>. Acesso em: 9 jan. 2020.

IAG – International Association of Geodesy. Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas – SIRGAS. *Boletim Informativo – Projeto SIRGAS*, n. 7, dez. 2002. Disponível em: http://www.sirgas.org/fileadmin/docs/Boletines/bol_007.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resolução PR 01/2005. Altera a caracterização do Sistema Geodésico Brasileiro. 2005. Disponível em: ftp://geofp.ibge.gov.br/metodos_e_outros_documentos_de_referencia/normas/rpr_01_25fev2005.pdf. Acesso em: 10 JAN. 2020.

IGN – Instituto Geográfico Nacional. Dirección de Geodesia. *Parámetros de Transformación para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: IGN-DG, 2017. Disponível em: https://ramsac.ign.gob.ar/posgar07_pg_web/documentos/Informe_Parametros%20de%20transformacion_CABA.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

IGN – Instituto Geográfico Nacional. *Actividades – Geodesia: introducción*. Buenos Aires, Argentina: IGN, 2020. Disponível em: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geodesia/Introduccion>. Acesso em: 9 jan. 2020.

LAURÍA, E. A. *et al.* The Vertical Reference System in the Argentine Republic. In: DREWES, H. *et al.* (ed.). *Vertical Reference Systems*. Berlin: Springer, 2002. v. 124, p. 11-15.

MAGNA JÚNIOR, J. P.; CAMARGO, P.; GALO, M. Modelagem de distorções entre SAD69 e SIRGAS2000 pelo método de Shepard e grades regulares. *Boletim de Ciências Geodésicas*, Curitiba, v. 15, n. 3, p. 388-409, jul./set. 2009.

MAGNA JÚNIOR, J. P. *et al.* Transformação de coordenadas com modelagem de distorções entre SAD69 e SIRGAS2000 com o uso de Thin-Plate Splines. *Boletim de Ciências Geodésicas*, Curitiba, v. 20, n. 1, p. 19-38, 2014.

MUGNIER, C. J. Grids & Datums: The Republic of Argentina. *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, v. 83, n. 9, p. 605-608, set. 2017.

NIMA – National Imagery and Mapping Agency. *Technical Report TR8350.2*. Bethesda, Maryland, EUA: NIMA, 2000. p. 175.

PIÑÓN, D. A. *et al.* The History, State, and Future of the Argentine Continuous Satellite Monitoring Network and Its Contributions to Geodesy in Latin America. *Seismological Research Letters*, v. 20, n. 20, p. 1-8, 2018.

SAMPAIO, A. C. F.; SAMPAIO, A. A. M. Datum Córrego Alegre: o estado da arte de sua existência ou não. *Revista Brasileira de Cartografia*, Rio de Janeiro, n. 67/8, p. 1705-1713, dez. 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/49245/26244>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SEALES, J.; LENARDIC, A. *Uncertainty in Planetary Thermal History Models: Implications for Hypotheses Discrimination and Habitability Modeling*. [S. l.]: ArXiv, 2020. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1910.13654.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SOLER, T.; MARSHALL, J. A Note on Frame Transformations with Applications to Geodetic Datums. *GPS Solutions*, n. 7, p. 23-32, 2003.

VANÍCEK, P.; KRAKIWSKY, E. J. *Geodesy*. 2nd ed. [S. l.]: Elsevier Science, 1986.

YAO, F. *et al.* Modeling Uncertainty in Photogrammetry-Derived National Shoreline. *Journal Marine Geodesy*, v. 38, n. 2, p. 128-145, 2015.

7. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD): uma visão otimista da instituição brasileira

Leonardo Netto Parentoni

Introdução: A ANPD e sua missão

Em todo sistema de proteção de dados pessoais, deve haver uma instituição responsável pela regulamentação desse sistema, desempenhando, assim, um papel importante. Em alguns países, essa instituição acumula a proteção de dados pessoais com outras atribuições, eventualmente muito diferentes. É o caso da Comissão Federal de Comércio (Federal Trade Commission – FTC) nos Estados Unidos da América, cuja principal missão é “proteger os consumidores e a concorrência” (FTC, [201-]a, p. 1), mas também proteger os dados pessoais (privacidade).¹ Por outro lado, existem países nos quais uma instituição pública é especificamente responsável por proteger os dados pessoais. É o

¹ Exemplo disso é o fato ocorrido em julho de 2019, em que a FTC aplicou ao Facebook a maior multa da história, no valor de US\$ 5 bilhões, por violar as recomendações anteriores da própria FTC, datadas de 2012, relativas a medidas que deveriam ser adotadas pelo Facebook para maior proteção dos dados pessoais dos usuários dos EUA (FTC, [201-]b).

que acontece nos Estados-membros da União Europeia, uma vez que a Carta dos Direitos Fundamentais (Charter of Fundamental Rights of the European Union – CFREU, art. 8, inciso III) considera obrigatória a existência de uma autoridade independente para esse fim em cada país, bem como uma agência europeia de harmonização deste tema dentro da União.²

Na tradição jurídica brasileira, a proteção de dados pessoais tem sido esparsamente abordada em várias leis, desde o Código Brasileiro de Telecomunicações dos anos de 1960 e seu decreto até leis mais recentes, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a “Lei do Cadastro Positivo”. Nesse contexto, a instituição responsável por supervisionar a conformidade do mercado com cada uma dessas leis também atuou parcialmente na missão de proteger os dados pessoais. Mas não havia autoridade em vigor focada exclusivamente nesse assunto.

O cenário jurídico mudou profundamente com o advento da Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que, fortemente influenciada pelo modelo europeu (Regulamento Geral de Proteção de Dados – RGPD),³ criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD),⁴ uma instituição pública dedicada especificamente a “zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação” (art. 55-J, inciso I). Em outras palavras, o Brasil finalmente passou a possuir uma instituição reguladora central como no modelo europeu.⁵

² Para um estudo detalhado sobre as semelhanças e diferenças culturais entre os EUA e a UE em relação à proteção de dados pessoais, consulte o texto de James Whitman (2004).

³ A justificativa do Projeto de Lei nº 4.060/2012 não mencionou explicitamente a influência do RGPD. No entanto, esse aspecto ficou claro em projetos posteriores, como o Projeto de Lei nº 5.276/2016, que afirmava que “o debate sobre privacidade e dados pessoais tratado neste Projeto de Lei Preliminar também foi fortemente influenciado pelo contexto internacional”. (BRASIL, 2016).

⁴ A história legislativa conturbada que culminou na criação do ANPD será abordada na próxima seção.

⁵ Embora existam diferenças substanciais entre o formato da ANPD e seu equivalente europeu, esse aspecto vai além do objeto deste estudo.

Acontece que há muita desconfiança em relação ao potencial da ANPD para efetivamente agir de maneira técnica, imparcial e eficiente.

Breve histórico legislativo da ANPD

O projeto original da Câmara dos Deputados, o PL nº 4.060/2012, que mais tarde se tornaria a LGPD, não previa a criação da ANPD. Ela foi esboçada *pela primeira vez* no Projeto de Lei nº 5.276/2016 (art. 53), como um *órgão da administração pública*. Como tal, não era dotada de personalidade jurídica própria e também não tinha seu próprio orçamento ou quadro de pessoal. No entanto, ainda durante o processo legislativo, uma emenda parlamentar propunha alterar seu formato jurídico para regime autárquico especial, nos termos do art. 55 do Projeto de Lei nº 53/2018, movimento incentivado pela opinião de juristas, segundo os quais essa nova estrutura seria a única capaz de fornecer à autoridade independência para desempenhar suas funções regulatórias, espelhando organizações internacionais semelhantes.⁶ Entretanto, devido a essa nova estrutura, a criação da autoridade foi vetada pelo presidente com base em dois motivos: 1) Uma emenda parlamentar não poderia levar a um aumento das despesas em projetos de lei propostos pelo Executivo (BRASIL, 2018); e 2) As leis brasileiras proíbem a proposta de projetos de lei que possam aumentar os gastos atuais durante

⁶ “O recurso a uma autoridade administrativa para a proteção dos dados pessoais, no modelo de uma autoridade independente, é uma tendência fortemente enraizada em alguns ordenamentos. Após sua concepção e adoção em países como Alemanha e Suécia, a obrigatoriedade de sua instituição em todos os países-membros da União Europeia [...] transformou-a em característica integrante do chamado ‘modelo europeu’ de proteção de dados pessoais. Não se trata, entretanto, de um fenômeno circunscrito ao espaço geográfico e político europeu, pois organismos do gênero estão presentes em países como Argentina, Austrália, Canadá, Japão, Israel, Hong Kong, Nova Zelândia e Taiwan.” (DONEDA, 2006, p. 385-386).

os últimos meses de um mandato presidencial.⁷ A conjuntura de uma grave crise econômica no país (exigindo grandes esforços para conter os gastos públicos e reduzir o pessoal) contribuiu significativamente para o veto. Como consequência disso, a LGPD, finalmente publicada em 14 de agosto de 2018, não previa a criação da ANPD.

Para preencher essa lacuna, em 27 de dezembro de 2018, o próprio Executivo tratou da apresentação da Medida Provisória nº 869/2018, que teve como um de seus principais aspectos a *criação da ANPD*, estruturada como órgão da administração pública, *sem aumento de despesas* (art. 55-A), da mesma forma como foi originalmente proposta em 2016. Mais uma vez, ocorreu um intenso debate sobre essa estrutura. Muitas vozes destacaram suas possíveis deficiências, principalmente a falta de independência no exercício de funções regulatórias contra o próprio Estado. Logo após, em 18 de julho de 2019, a Lei nº 13.844/2019 (art. 2º, inciso VI, e art. 12) *inseriu formalmente a ANPD na estrutura da Presidência da República como um órgão da administração pública*. Essa estrutura foi finalmente consolidada em 8 de julho de 2019, quando a Medida Provisória nº 869/2018 foi convertida na Lei nº 13.853/2019, mantendo a ANPD como órgão vinculado à Presidência, de acordo com as disposições anteriores.

Esta breve história demonstra que a criação da ANPD foi um dos aspectos mais – se não o mais – sinuosos do processo legislativo que deu origem à LGPD. Além dessas muitas reviravoltas legislativas, o modelo de como a ANPD deveria ser estruturada também foi objeto de intensa discussão tanto em ambientes públicos quanto em privados. No final, *prevaleceu a posição do Executivo de criar a autoridade como órgão da administração pública vinculado à Presidência, sem incorrer em custos adicionais*. O governo está plenamente consciente de que essa estrutura não

⁷ Por exemplo, o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o art. 359-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940).

é o modelo ideal, mas o único *possível* no contexto atual do país. Tanto que a própria LGPD (art. 55-A, § 1º e 2º) reconhece essa estrutura como transitória, devendo ser reavaliada em até dois anos para uma possível conversão em regime autárquico especial, com orçamento e pessoal próprios.

Críticas à estrutura atual da ANPD

A escolha de estruturar a ANPD como um órgão da administração pública em vez de uma autarquia de regime especial (uma agência) foi submetida a críticas intensas da comunidade jurídica e da imprensa.⁸ Algumas dessas críticas estão expostas abaixo. Embora o autor não concorde com todas elas, ele considera importante apresentá-las como base para a antítese construída nos tópicos seguintes.

A primeira crítica é que a ANPD *não foi estruturada como uma agência reguladora*. Comprova isso o fato de ela não constar no art. 2 da Lei nº 13.848/2019, que lista algumas das principais entidades reguladoras que operam no país.⁹ Como resultado, o “modelo europeu” que inspirou a LGPD foi deixado de lado.¹⁰ Além disso, as regras da Lei nº 13.848/2019 sobre interação com outras agências reguladoras e órgãos públicos não se aplicam à ANPD. Essas regras podem ser de suma importância para complementar as poucas disposições da LGPD em torno desse assunto, ajudando a resolver possíveis conflitos de atribuição.

⁸ Resumindo estes argumentos: Bioni (2019).

⁹ E também não foi caracterizada como agência reguladora no texto da LGPD, conforme art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 13.848/2019: “Ressalvado o que dispuser a legislação específica, aplica-se o disposto nesta Lei às autarquias especiais caracterizadas, nos termos desta Lei, como agências reguladoras e criadas a partir de sua vigência.”

¹⁰ “A Medida Provisória 869 funda um órgão ligado à Presidência da República, e não uma autoridade independente, como previa o projeto original. [...] Representantes da academia e da sociedade civil envolvidos no debate também criticam a vinculação da ANPD ao Executivo.” (SOPRANA, 2018). Vide art. 52 do RGPD.

A segunda crítica está relacionada à primeira. Se tivesse sido estruturada como uma autarquia, a ANPD teria uma “gestão administrativa e financeira descentralizada”, de acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967, art. 5, inciso I. No entanto, a estruturação como órgão da administração pública resultou na falta de um orçamento próprio da ANPD, permanecendo basicamente vinculada e dependente do orçamento geral da Presidência, especialmente porque as outras fontes de renda previstas no art. 55 da LGPD tendem a ser insuficientes. Isso pode comprometer sua autonomia financeira. Esse aspecto é agravado pelo fato de a ANPD também não poder cobrar taxas por serviços prestados, como a aprovação de regras corporativas vinculativas e outros documentos.

Uma terceira crítica diz que a atual estrutura da ANPD dificulta a organização de sua própria equipe com pessoal especializado. Afinal, para obter uma maior especialização, seria aconselhável criar uma carreira própria, composta por membros selecionados por meio de um concurso público específico que testaria o conhecimento no campo da proteção de dados pessoais. No entanto, isso definitivamente não vai acontecer, uma vez que os funcionários da ANPD serão compostos por funcionários públicos de outras áreas, *já admitidos* na administração, além daqueles nomeados para cargos de confiança.

A quarta crítica diz respeito à possível *falta de autonomia técnica* da ANPD, porque seus diretores podem sofrer todo tipo de pressão política, especialmente quando a autoridade precisa exercer suas funções regulatórias contra o próprio governo.¹¹

Mesmo que toda essa crítica seja superada e a estrutura atual da ANPD seja considerada aceitável, resta mais uma pergunta:

¹¹ “O secretário nacional de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, Lucia-no Benetti Timm, manifestou preocupação com os riscos de captura do órgão.” (VALENTE, 2019).

onde alocá-la? Alguns estudiosos sugeriram¹² a inserção desse novo órgão no Ministério da Justiça, semelhante ao que foi feito com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) durante seus primeiros anos. No entanto, prevaleceu a escolha de alocá-lo na Presidência da República.

Todas essas críticas levaram à conclusão de que, em sua estrutura atual, a ANPD não teria independência para desempenhar satisfatoriamente seus deveres regulatórios, especialmente para supervisionar o próprio governo.¹³

Alguns desses argumentos não são tecnicamente fundamentados, enquanto outros foram superados pelas mudanças ocorridas durante o processo legislativo de conversão da Medida Provisória nº 869/2018 em lei. Além disso, mesmo as críticas pertinentes não significam que a ANPD esteja fadada ao fracasso. Afinal, tão importante quanto sua estrutura – se não muito mais importante – é como ela exercerá seus poderes reguladores.¹⁴

Por que a comparação com o Uruguai?

É notório que o Brasil e o Uruguai são países substancialmente diferentes em muitos aspectos: extensão territorial, número de habitantes, produto interno bruto, clima, vegetação,

¹² “Outro ponto que resultou em discussões e polêmicas foi sobre o órgão do governo que abrigaria a ANPD. Oficialmente, o Ministério da Justiça manifestou o desejo de abrigar a autoridade, pois conta, entre outros argumentos, com o bem-sucedido exemplo do CADE ou Conselho Administrativo de Defesa Econômica – que surgiu no MJ e hoje possui total independência.” (VENTURA, 2019).

¹³ “O órgão sofre diretamente a influência política e partidária, pois está afeita, vinculada e compromissada com planos de governos e de partido. [...] Com a criação de um ‘simples’ órgão, o Poder Executivo terá total controle regulamentar, que estabelecerá diretrizes acerca da Proteção de Dados conforme plano de governo. Reduzirá alguns atritos, mas tornará qualquer regulamento futuro ainda mais politicamente afetado, o que gera grande preocupação.” (PSCHEIDT, 2019).

¹⁴ “[análise funcional] aqui entendida como uma teoria geral que busca o elemento caracterizador do direito não na especificidade da *estrutura*, como ocorrera até agora por obra dos maiores juristas teóricos, mas, sim, na especificidade da *função* [...]” (BOBBIO, 2007, p. 112).

idioma oficial etc.¹⁵ Então, qual seria o motivo para compará-los? A resposta é que a autoridade uruguaia de proteção de dados, a URCDP (Unidade Reguladora e de Controle de Dados Pessoais), possui uma estrutura muito semelhante à brasileira. Além disso, a URCDP tem tido muito sucesso no cumprimento de suas obrigações regulatórias. Assim, é possível aprender com a experiência uruguaia e extrair ideias úteis para o Brasil.

Primeiro, o Uruguai já possui uma lei específica que trata da proteção de dados pessoais desde 2004 (Lei nº 17.838/2004).¹⁶ E desde 2008 adota uma lei geral sobre o assunto (Lei nº 18.331/2008).¹⁷ Portanto, o Uruguai regulamentou a proteção de dados pessoais com leis específicas mais de uma década antes do Brasil.

Em segundo lugar, o Uruguai obteve uma decisão de adequação¹⁸ da União Europeia em agosto de 2012, depois de provar que o país oferece um nível adequado de proteção às transferências de dados em seu sistema legislativo semelhante aos vigentes na Europa, de acordo com a Diretiva nº 95/46/CE, além de ter a

¹⁵ Para estatísticas detalhadas a respeito do Uruguai, recomenda-se: INE ([201-]). Em relação ao Brasil: IBGE ([201-]).

¹⁶ “Artigo 1º - O objetivo deste Título é regular o registro, armazenamento, distribuição, transmissão, modificação, eliminação, duração e, em geral, o tratamento de dados pessoais estabelecidos em arquivos, registros, bancos de dados ou outros meios autorizados similares, sejam públicos ou privados, destinados a fornecer relatórios objetivos de natureza comercial.”

¹⁷ “Artigo 3º - Escopo de aplicação. O regime desta lei será aplicado aos dados pessoais registrados em qualquer meio que os torne suscetíveis de tratamento e a qualquer forma de uso subsequente desses dados pelas esferas pública ou privada.”

¹⁸ “O RGPD baseia-se na DIR95 em relação à possibilidade da Comissão Europeia de tomar uma decisão de adequação sobre o nível de proteção de dados de um país terceiro (ou um território ou um setor de processamento nesse país) ou uma organização internacional. Para tomar a decisão, a comissão deve avaliar o nível de proteção em relação ao Estado de Direito, à autoridade supervisora independente e aos compromissos internacionais assumidos pelo país terceiro ou pela organização internacional. [...] Se uma decisão de adequação tiver sido tomada, poderá ocorrer uma transferência e não será necessária nenhuma autorização adicional para a transferência da autoridade supervisora.” (TIKKINEN-PIRI; ROHUNEN; MARKKULA, 2018, p. 145). Na mesma linha: Sarmiento e Castro (2005, p. 281).

URCDP como uma autoridade independente.¹⁹ Em outras palavras, enquanto o Brasil ainda trabalha para se harmonizar com o modelo europeu,²⁰ o Uruguai já obteve reconhecimento oficial a esse respeito. Também vale ressaltar que o Uruguai foi o *primeiro país não europeu* a aderir à Convenção nº 108/1981²¹ do Conselho da Europa, em agosto de 2013 (CONSELHO DA EUROPA, 1981).

O Uruguai ainda é o único *Estado sul-americano* membro do Digital 9, um seleto grupo de 9 países que se autodenominam “as nações digitais mais avançadas do mundo” (DIGITAL 9, 2019). Aliás, foi escolhido para sediar a reunião anual deste grupo em 2019.

Por fim, em 2019, uma pesquisa nacional observou que 92% dos entrevistados tinham acesso à internet, e que 100% dos requerimentos (destinados à Administração Federal) podem ser iniciados on-line, enquanto 70% deles podem ser totalmente processados e resolvidos dessa maneira. Ainda mais surpreendente é o fato de 53% da população ter afirmado estar completamente ciente de seus direitos de proteção de dados pessoais (URUGUAI, 2019).

Esses números ilustram os resultados expressivos que o Uruguai tem colhido investindo no desenvolvimento digital. Tudo

¹⁹ “Artigo 1º - Para efeitos do artigo 25º, nº 2, da Diretiva nº 95/46/CE, considera-se que a República Oriental do Uruguai assegura um nível adequado de proteção dos dados pessoais transferidos a partir da União Europeia.” (UNIÃO EUROPEIA, 2012). Ver também a consideração de nº 10 dessa mesma Diretiva nº 95/46/CE.

²⁰ O modelo europeu de proteção de dados funciona de fato como o modelo padrão adotado por muitos países (padrão de fato). Algumas exceções a esse modelo são os Estados Unidos, China e Rússia. “A proteção de dados é um dos raros campos em que se pode dizer que a UE exerce supremacia regulatória global; as regras da UE já foram usadas como modelo para os regimes regulatórios em todo o mundo ocidental.” (LYNSKEY, 2015, p. 41).

²¹ O Conselho da Europa é uma organização internacional que promove os direitos humanos, incluindo a proteção de dados pessoais (CONSELHO DA EUROPA, 2019). Foi responsável pela criação da Convenção nº 108 em janeiro de 1981, o primeiro tratado internacional sobre proteção de dados pessoais aberto à adesão de países interessados, europeus ou não. Para mais informações, consulte: Tene (2013, p. 1221).

isso, mais o fato de sua autoridade nacional estar estruturada de forma semelhante à ANPD, justifica a análise comparativa aqui realizada.

Fazendo uma comparação entre a URCDP e a ANPD

A autoridade de proteção de dados uruguaia é denominada, como visto acima, de Unidade Reguladora e de Controle de Dados Pessoais (URCDP). Vale ressaltar que o nome nem sequer menciona o termo “autoridade”, tradicionalmente usado no modelo europeu.

Operando há mais de uma década, a URCDP já alcançou resultados significativos (URUGUAI, [201-]). Algumas informações sobre suas realizações estão listadas abaixo.

Foram realizadas dezenas de eventos para conscientizar as pessoas sobre seus direitos de proteção de dados, envolvendo públicos variados, como crianças, professores do ensino médio, funcionários que trabalham diretamente com dados pessoais, funcionários públicos e idosos. Além disso, mais de 1.800 consultas foram respondidas apenas em 2017, das quais 642 foram feitas pessoalmente, 692 por telefone e 540 por e-mail. Foram oferecidos cursos on-line no site da URCDP, além de eventos acadêmicos com especialistas nacionais e internacionais, como as “conversas de café” (reuniões mensais das quais este autor teve a oportunidade de participar em 2019). Em relação às atividades regulatórias, foram emitidas 122 resoluções em 2017 para implementar as disposições legais. Internacionalmente, a URCDP participou de reuniões da Rede Ibero-Americana de Proteção de Dados, do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Associação Internacional de Profissionais de Privacidade (IAPP – International Association of Privacy Professionals) e do Comitê Consultivo da Convenção

nº 108/1981 do Conselho da Europa. Quanto à quantidade de bancos de dados, do total de 9.000 bases registradas até 2017, mais de 150 foram efetivamente auditadas somente naquele ano, sendo 30 delas públicas, 13 controladas por pessoas físicas, 107 controladas por pessoas jurídicas e 1 controlada por entidade paraestatal. De 2009 a 2017, mais de 20 códigos de conduta foram revisados e aprovados. Por fim, em relação às sanções em 2017, 8 advertências e 17 multas foram impostas.

Depois de destacar adequadamente os números positivos da URCDP, é hora de demonstrar como sua *estrutura e função* são semelhantes às da autoridade brasileira.

A URCDP foi criada pela Lei Geral de Proteção de Dados do Uruguai²² em 2008, como um órgão dentro da estrutura da Agência para o Desenvolvimento do Governo da Gestão Eletrônica e a Sociedade da Informação e Conhecimento (AGESIC), uma agência governamental encarregada de coordenar ações para o desenvolvimento do “governo eletrônico” no Uruguai,²³ conforme o art. 72 da Lei nº 17.930/2005. Portanto, a URCDP está estruturada como um órgão público, assim como a autoridade brasileira.

²² Lei nº 18.331/2008. Art. 31. “Capítulo VII - Organismo de Controle. Artigo 31. Órgão de controle. - Criar como órgão descentralizado da Agência para o Desenvolvimento do Governo da Gestão Eletrônica e da Sociedade da Informação e do Conhecimento (AGESIC), dotada da mais ampla autonomia técnica, a Unidade de Regulamentação e Controle de Dados Pessoais. Ela será presidida por um Conselho composto por três membros: o Diretor Executivo da AGESIC e dois membros nomeados pelo Poder Executivo dentre pessoas que, devido à sua formação pessoal, profissional e de conhecimento no assunto, garantem independência de julgamento, eficiência, objetividade e imparcialidade no processo de desempenho de suas funções.

Com exceção do Diretor Executivo da AGESIC, os membros terão quatro anos de mandato, podendo ser reconduzidos. Só cessarão devido ao término de seu mandato e indicação de seus sucessores, ou à sua remoção ordenada pelo Poder Executivo em casos de inaptidão, omissão ou crime, de acordo com as garantias do devido processo. Durante seu mandato, eles não receberão ordens ou instruções no nível técnico.”

²³ Para mais informações sobre a iniciativa uruguaia de um governo eletrônico (e-Government), consulte: Brunet (2015).

Sua estrutura interna compreende um conselho diretor composto por três membros, sendo, desse modo, ainda menor que a estrutura equivalente da ANPD, que possui cinco diretores, conforme o art. 55-D, *caput*, da LGPD. Os membros do conselho diretor da URCDP têm mandato fixo de quatro anos, admitindo a reeleição. *O mesmo período* está previsto para os diretores da ANPD, de acordo com o art. 55-D, § 3º, da LGPD.

Além disso, os membros do conselho diretor da URCDP somente poderão ser obrigatoriamente destituídos de seus cargos ao final do mandato ou por decisão do Executivo, em caso de inaptidão, omissão ou prática de ato ilícito, sempre respeitando o devido processo legal. Sobre esse tópico, a ANPD oferece ainda mais garantias, uma vez que a destituição definitiva de seus diretores só pode ocorrer com base em “condenação judicial transitada em julgado ou pena de demissão decorrente de processo administrativo disciplinar”, de acordo com o art. 55-E, *caput*, da LGPD. Por último, mas não menos importante, a ANPD possui uma salvaguarda adicional: *o afastamento preventivo de um diretor compete somente ao próprio Presidente da República*, após recomendação de uma comissão especial, conforme estabelecido no art. 55-E, § 2º, da LGPD. Em outras palavras, somente a autoridade máxima do Executivo pode destituir os diretores antes de uma decisão administrativa definitiva ou uma decisão judicial final.

Para continuar, *tanto a URCDP quanto a ANPD têm autonomia técnica e operacional* para exercer seus poderes regulatórios, aspecto previsto em lei de maneira clara e inequívoca (no Brasil, de acordo com o art. 55-B, *caput*, da LGPD). É sabido que existem leis que se tornam repetidamente não observadas, mesmo estando em vigor (“leis não vinculativas”).²⁴ No entanto, não se pode

²⁴ “A violação constante da lei habitua os homens a considerar que o que não é respeitado não é respeitável. A lei cai em desuso ou não sobrevive senão à custa de repetidas modificações. Mas à força de ser incessantemente modificada, ela não pode adquirir o prestígio que dá às instituições uma longa tradição. Não é mais respeitada por hábito. Melhor, espera-se muitas vezes a obrigação ou a mudança

presumir que a autonomia técnica e operacional da ANPD sofrerá esse triste fim. Pelo contrário, o próprio objetivo da lei como sistema regulador da vida na sociedade exige que se presuma que a lei será respeitada, especialmente no momento atual, em que a ANPD ainda nem começou a operar, não sendo possível, portanto, avaliar a tecnicidade e a imparcialidade de suas decisões.

As atribuições da URCDP também são muito semelhantes às da autoridade brasileira. Por exemplo, desenvolver diretrizes, considerar petições de titulares de dados, conduzir estudos e educar a população, regular, supervisionar e possivelmente impor sanções.²⁵

Para concluir, vale ressaltar que o autor deste capítulo visitou a URCDP em 2019, como pesquisador convidado, quando ouviu pessoalmente um dos “mantras” desse órgão, repetido tanto pelos atuais quanto por antigos integrantes do Conselho Diretor, em que se diz nunca houve ingerência política em suas decisões. Sendo assim, por que não acreditar – e vigiar – para que o mesmo ocorra no Brasil? Esta opção parece mais prudente do que desacreditar a ANPD *ab initio*. Afinal, no Direito a boa-fé se presume e a má-fé é que deve ser comprovada.

Garantias adicionais da ANPD e algumas questões ainda em aberto

Além de todos os aspectos já mencionados na seção anterior, a LGPD fornece *outras garantias* à ANPD, a fim de equipá-la com instrumentos suficientes para desempenhar suas funções regulatórias. Muitas dessas garantias foram inseridas durante

da regra. O que era ilícito ontem, torna-se legal alguns meses mais tarde.” (RIP-ERT, 2002, p. 268).

²⁵ Para uma análise detalhada das atribuições da URCDP e como elas foram realizadas desde a sua criação, consulte: Uruguai (2018, p. 97). “A URCDP desenvolveu desde o início uma gestão focada no cumprimento de metas anuais – e às vezes de cinco anos – associadas a projetos específicos relacionados à promoção, disseminação e evolução do direito à proteção de dados pessoais.”

o processo legislativo de conversão da Medida Provisória nº 869/2018 na Lei nº 13.853/2019. Portanto, são *posteriores* a algumas das críticas já mencionadas e foram incluídas na lei justamente em resposta a essas críticas, a fim de *minimizar* os riscos identificados.

Em primeiro lugar, a lista de atribuições da ANPD foi uma das partes mais alteradas durante o processo legislativo. Enquanto no art. 53 do Projeto de Lei nº 5.276/2016 (o primeiro a propor a criação da ANPD) havia apenas 13 atribuições para essa autoridade, na conversão para a Lei nº 13.853/2019 elas foram ampliadas para 29 (LGPD, art. 55-J). Em outras palavras, sua lista de atribuições foi mais do que duplicada.

Outra emenda importante foi a introdução do art. 55-D, § 2º, da LGPD, exigindo que os nomeados para o conselho diretor da ANPD fossem previamente aprovados pelo Senado (“sabatina”). Um processo mais rigoroso do que, por exemplo, a nomeação de ministros de Estado. Posteriormente, o parágrafo segundo do mesmo artigo *reforça o perfil técnico dos diretores*, prevendo que apenas “brasileiros que tenham reputação ilibada, nível superior de educação e elevado conceito no campo de especialidade” possam ser nomeados para esse cargo. E também impõe aos ex-diretores, após a saída do conselho, um período de “quarentena” de seis meses sem se envolverem em atividades relacionadas à proteção de dados pessoais, para evitar possíveis conflitos de interesse (LGPD, art. 55-F).

Portanto, *na opinião deste autor, existem garantias suficientes na LGPD para que a ANPD cumpra suas funções como autoridade independente.*²⁶ Como consequência, essa autoridade e seus

²⁶ Considerando como independência a soma de quatro fatores destacados pela literatura especializada: “Quanto à independência, necessária para que se garanta o exercício politicamente neutro exigido pela função de regulação, deve ser entendida com um conteúdo restrito a quatro aspectos: a independência dos gestores, a técnica, a normativa e a gerencial, orçamentária e financeira.” (MOREIRA NETO, 2003, p. 165).

membros devem obter um voto de confiança. Outros órgãos públicos foram inicialmente estruturados de maneira semelhante ou até menos protetora que a ANPD e hoje são bastante respeitados, como o CADE.²⁷ Portanto, é de se esperar que a ANPD também possa seguir o mesmo caminho.

Indo para o final deste texto, é preocupante que outras questões, talvez até mais relevantes que a estrutura da ANPD, ainda não tenham sido tratadas como temas importantes no debate. Uma delas se destaca: o *potencial conflito de atribuições* entre a ANPD e outros órgãos e entidades públicos regidos por lei ordinária.²⁸ Por um lado, a LGPD declara categoricamente que o poder de interpretar suas disposições e eventualmente impor sanções pertence *exclusivamente* à ANPD (art. 52, *caput*, e art. 55-J, inciso XX), enfatizando que “suas competências prevalecerão, no que se refere à proteção de dados pessoais, sobre as competências correlatas de outras entidades ou órgãos da administração pública” (art. 55-K, *caput*). Por outro lado, a mesma LGPD incentiva a ANPD a articular “sua atuação com outros órgãos e entidades com competências sancionatórias e normativas afetas ao tema de proteção de dados pessoais” (art. 55-J, inciso XXIII e art. 55-K, parágrafo único). Afinal, *em que circunstâncias* a ANPD terá a palavra final sobre um assunto específico se não for alcançado um consenso?

Esta questão é muito mais complexa do que parece à primeira vista. É errado simplesmente assumir que a posição da ANPD sempre prevalecerá. De fato, a interação entre os órgãos reguladores é parcialmente disciplinada na Lei nº 13.848/2019 e, muito antes, já havia sido objeto de intensa luta administrativa, que

²⁷ Lembrando que o CADE foi criado em 1962 pela Lei nº 4.173/1962 como órgão do Ministério da Justiça, sendo transformado em autarquia (agência) somente em 1994 pela Lei nº 8.884/1994, revogada pela Lei nº 12.529/2011, atualmente em vigor.

²⁸ Afinal, instituições com envergadura constitucional prevalecem em caso de conflito, tendo em vista a hierarquia das normas no ordenamento jurídico. Veja: Bobbio (1999).

mais tarde foi convertida em questão judicial no conhecido caso Bacen (Banco Central do Brasil) *versus* CADE.²⁹ No caso se discutiu qual desses órgãos públicos teria a palavra final ao analisar a legalidade de uma fusão envolvendo instituições financeiras. A opinião do procurador-geral da União, posteriormente confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, afirmou que o *princípio da especialidade* deve ser aplicado. Portanto, o Bacen teve a palavra final quanto à legalidade da fusão, pois é uma instituição mais especializada no sistema financeiro nacional do que o CADE, que analisa a concorrência como um todo, abrangendo uma variedade de setores e atores econômicos.

Seguindo esse raciocínio, no contexto da proteção de dados pessoais, pode-se imaginar que, em caso de conflito entre a ANPD e as agências reguladoras setoriais, as decisões destas últimas prevalecerão. E isso não é apenas hipotético ou longe da realidade. Pelo contrário, no caso do *cloud banking*³⁰, por exemplo, uma aplicação linear do que foi regulamentado levaria à conclusão de que a decisão final seria do Bacen e não da ANPD. Evidentemente, a questão envolve ideias mais aprofundadas e distinções importantes que podem afetar a conclusão, mas não é o caso de abordá-las aqui, por uma questão de brevidade.

Outra questão de suma importância e que ainda carece de estudos adequados é a relação entre a LGPD e outras leis que tratam esparsamente da proteção de dados pessoais, como o Código de Defesa do Consumidor e o Marco Civil da Internet.³¹

²⁹ Ver também: STJ (2010).

³⁰ Em resumo, o *cloud banking* é a transferência de dados pessoais controlados pelas instituições financeiras, de seus centros tradicionais de processamento e armazenamento de dados, sendo cada instituição responsável por seu próprio centro, para um serviço de armazenamento em nuvem executado por terceiros. Atualmente, esse assunto é regulamentado pela Resolução Bacen nº 4.658/2018.

³¹ Sobre esse assunto, veja o artigo escrito por este autor em janeiro de 2019, o qual, até onde se sabe, foi um dos primeiros – se não o primeiro autor brasileiro – a abordar esse assunto: Parentoni (2019).

Considerações finais

É indiscutível que a ANPD não possui a estrutura ideal inspirada no modelo europeu. Por esse motivo, foi submetida a críticas intensas como se estivesse fadada ao fracasso. Este estudo teve como objetivo fornecer uma visão geral diferente e mais otimista, demonstrando que a ANPD já possui garantias suficientes para atuar como uma autoridade independente. Portanto, seu sucesso efetivo dependerá mais da capacidade de seus primeiros diretores do que da estrutura estatisticamente prevista em lei. Nesse contexto, mais importante do que criticar sua estrutura é contribuir com a ANPD – e vigiá-la –, de modo que garanta que ela cumpra de fato sua importante missão, especialmente no atual cenário de crise econômica, em que as soluções adotadas geralmente não são as ideais, mas sim as viáveis.

Para chegar a essa conclusão, o autor realizou uma análise estruturalista comparando a ANPD brasileira com seu equivalente uruguaio, a URCDP. Ele demonstrou que a URCDP é estruturada de maneira muito semelhante à autoridade brasileira e atua há mais de uma década com bastante sucesso. Isso corrobora com a suposição de que ainda mais importante que a estrutura é a maneira como a autoridade desempenha suas funções na prática. E, neste momento, pelo menos por enquanto, não há base científica suficiente para questionar a ANPD, já que ela nem começou a realizar suas atividades.

O que todos esperam, por fim, é que a ANPD seja um sucesso e contribua decisivamente para a melhoria da cultura de proteção de dados pessoais no Brasil. Para atingir esse objetivo, merece um voto inicial de confiança. Como disse o escritor brasileiro Ariano Suassuna: “O otimista é um tolo. O pessimista, um chato. Bom mesmo é ser um realista esperançoso.”

Finalmente, como a estrutura atual da ANPD já está consolidada, seria aconselhável ampliar o debate para outras questões

de suma importância, embora ainda não estejam em destaque. Como já visto, um exemplo de tema a ser aprofundado seria o potencial conflito de atribuições entre a ANPD e outros órgãos e entidades públicos regidos por leis ordinárias, assim como o relacionamento entre a LGPD e outras leis que tratam esparsamente da proteção de dados pessoais, como o CDC e o Marco Civil da Internet.

Referências

BIONI, B. R. Privacidade e proteção de dados pessoais em 2019. *Jota*, 28 jan. 2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/privacidade-e-protecao-de-dados-pessoais-em-2019-28012019. Acesso em: 29 jul. 2019.

BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, N. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.276/2016. Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais para a garantia do livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa natural. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084378>. Acesso em: 08 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem de veto nº 451/2018. *Diário Oficial da União*, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm. Acesso em: 07 dez. 2018.

BRUNET, L. N. *Del gobierno electrónico al gobierno de la información*. Montevideo: Amalio M. Fernández Editorial / Librería Jurídica, 2015.

CONSELHO DA EUROPA. *Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data*. Strasbourg: Conselho da Europa, 28 jan. 1981. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CONSELHO DA EUROPA. *Cooperação internacional*. [S. l.]: Conselho da Europa, 2019. Disponível em: https://edpb.europa.eu/international-cooperation_pt. Acesso em: 31 jul. 2019.

DIGITAL 9 – D9. Disponibiliza informações sobre o grupo Digital 9, uma rede das nações digitais mais avançadas do mundo. 2019. Disponível em: <https://www.digital.govt.nz/digital-government/international-partnerships/the-digital-9/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

DONEDA, D. C. M. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FTC – Federal Trade Commission – EUA. *About the FTC*. Washington, D.C.: FTC, [201-]a. Disponível em: <https://www.ftc.gov/about-ftc>. Acesso em: 27 jul. 2019.

FTC – Federal Trade Commission – EUA. *News & Events*. Washington, D.C.: FTC, [201-]b. Disponível em: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions>. Acesso em: 27 jul. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponibiliza informações sociais, demográficas, econômicas e geográficas sobre o Brasil. [201-]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

INE – Instituto Nacional de Estatística do Uruguai. Fornece dados econômicos, demográficos e sociais sobre o Uruguai. [201-]. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/inicio>. Acesso em: 31 jul. 2019.

LYNSKEY, O. *The Foundations of EU Data Protection Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MOREIRA NETO, D. F. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PARENTONI, L. Protection of Personal Data in Brazil: Internal Antinomies and International Aspects. *SSRN Eletronic Journal*, jan. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332890732_Protection_of_Personal_Data_in_Brazil_Internal_Antinomies_and_International_Aspects. Acesso em: 01 ago. 2019.

PSCHIEDT, K. Lei de proteção de dados: de agência para órgão, a mudança é muito maior. *Poder 360*, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaogoverno/lei-de-protECAo-de-dados-de-agencia-para-orgao-a-mudanca-e-muito-maior-analisa-kristian-pscheidt/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

RGPD – Regulamento Geral de Proteção de Dados. *Jornal da União Europeia*, 4 maio 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=PT>. Acesso em: 30 jul. 2019.

RIPERT, G. *Aspectos jurídicos do capitalismo moderno*. Campinas: Red, 2002.

SARMENTO E CASTRO, C. *Direito da informática, privacidade e dados pessoais*. Coimbra: Almedina, 2005.

SOPRANA, P. Temer cria autoridade de proteção de dados vinculada à Presidência. *Folha de São Paulo*, 28 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/temer-cria-autoridade-de-protecao-de-dados-vinculada-a-presidencia.shtml>. Acesso em: 29 jul. 2019.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.094.218 - DF*, 25 ago. 2010. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=915164&n-reg=200801736771&dt=20110412&formato=PDF>. Acesso em: 30 jul. 2019.

TENE, O. Privacy Law’s Midlife Crisis: A Critical Assessment of the Second Wave of Global Privacy Laws. *Ohio State Law Journal*, Columbus: Moritz College of Law, v. 74, n. 6, p. 1217-1261, nov. 2013.

TIKKINEN-PIRI, C.; ROHUNEN, A.; MARKKULA, J. EU General Data Protection Regulation: Changes and Implications for Personal Data Collecting Companies. *Computer Law & Security Review*, Amsterdam: Elsevier, v. 34, n. 1, p. 134-153, fev. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Decisão de execução da comissão*. Bruxelas: 21 ago. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0484>. Acesso em: 30 jul. 2019.

URUGUAI. Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales. Informe a 10 años de la Ley de Protección de Datos Personales. *Revista Uruguaya de Protección de Datos Personales*, Montevideo: URCDP, n. 03, p. 85-98, out. 2018. Disponível em: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/comunicacion/publicaciones/revista-de-proteccion-de-datos-personales-3era-edicion-2018>. Acesso em: 01 ago. 2019.

URUGUAI. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento – AGESIC. Disponibiliza informações com objetivo de melhorar os serviços aos cidadãos, utilizando as possibilidades oferecidas pelas TIC. 2019. Disponível em: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/nuevos-datos-resultados-de-la-5a-encuesta-de-conocimientos-actitudes-y>. Acesso em: 01 ago. 2019.

URUGUAI. Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales – Estadísticas. Fornece informações com o objetivo de garantir o cumprimento da legislação relativa à proteção de dados pessoais e garantir o respeito dos seus princípios. [201-]. Disponível em: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/datos-y-estadisticas/estadisticas>. Acesso em: 01 ago. 2019.

VALENTE, J. Autoridades e pesquisadores debatem adoção da lei de proteção de dados. *Agência Brasil*, 18 jun. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-06/autoridades-e-pesquisadores-debatem-adocao-da-lei-de-protecao-de-dados>. Acesso em: 29 jul. 2019.

VENTURA, I. Entenda como será a futura Autoridade Nacional de Proteção de Dados. *Consumidor Moderno*, 5 abr. 2019. Disponível em: <https://www.consumidormoderno.com.br/2019/05/01/entenda-futura-autoridade-nacional-protecao-dados/>. Acesso em: 30 jul. 2019.

WHITMAN, J. Q. The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty. *Yale Law Journal*, v. 113, n. 6, p. 1151-1221, abr. 2004.

8. AMÉRICA LATINA:

raízes de longo prazo de uma variedade de capitalismo

*Fernanda Cimini
Leonardo Costa Ribeiro
Eduardo da Motta e Albuquerque*

Introdução

Um importante desafio global é o desenvolvimento da América Latina, uma região que combina países de renda média (México, Argentina, Brasil: países com renda *per capita* entre 20 e 35% da renda dos Estados Unidos) e de renda mais baixa (Bolívia, Equador, Paraguai, El Salvador: países com renda *per capita* abaixo de 15% da renda dos Estados Unidos).

No contexto de uma nova fase do capitalismo global, que poderia ser definida como uma fase pós-www (World Wide Web), e com diversos elementos indicando um conjunto de novas tecnologias emergindo (OECD, 2017), a América Latina enfrenta novos desafios e conhece novas oportunidades derivadas dessas mudanças estruturais. Porém, nas seis revoluções tecnológicas anteriores (PEREZ, 2010; BERNERS-LEE *et al.*, 2000), o conjunto do continente não soube aproveitar

oportunidades existentes. Grosso modo, mesmo as economias mais avançadas da região conheceram uma industrialização tardia e incompleta (FURTADO, 1987), com forte persistência do peso de produtos agrícolas e minerais nas pautas de exportação. Segundo Bielschowsky (2013, p. 898), até as três maiores economias da América Latina “sempre dependeram do êxito das exportações de *commodities* baseadas em recursos naturais para financiar as importações”.

Assim, a América Latina apresenta, historicamente, uma realidade de atraso tecnológico persistente, combinado com atraso social: há uma trajetória travada, retratada na elaboração de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento – “uma armadilha histórica” – e na recente análise sobre a “armadilha da renda média” (PAUS, 2014). Em um outro nível, esse arranjo socioeconômico pode estar relacionado a uma variedade de capitalismo singular – uma variedade de capitalismo periférico (SALLES, 2015).

A sugestão da especificidade histórica do processo latino-americano e de sua caracterização eventual como uma variedade de capitalismo específico foi tratada em trabalho anterior (RIBEIRO *et al.*, 2016), a partir de uma agenda de pesquisa sobre sistemas de inovação. O Gráfico 1 contrasta a trajetória no cenário científico-tecnológico (sintetizando a evolução de sistemas de inovação) do conjunto da América Latina com a de outras regiões na periferia do capitalismo global, com indicações de uma dinâmica particular e diferenciada. Destaca-se uma situação de estagnação relativa no período entre 1974 e 2012, em especial se comparada com o espaço percorrido pela Ásia no mesmo período.

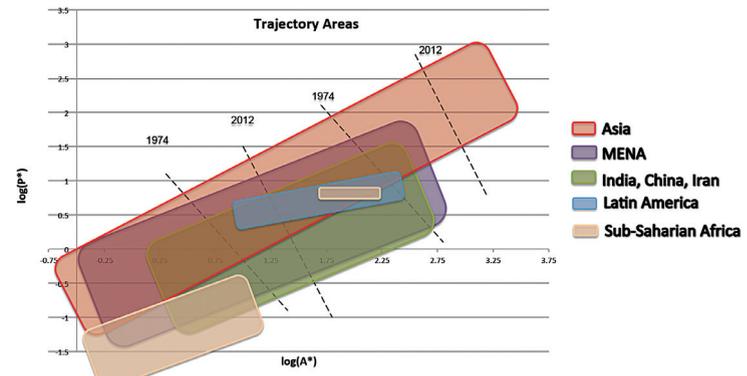


Gráfico 1 - Organização especial da produção científica e tecnológica de diferentes regiões periféricas, e os limiares entre esses três grupos de países entre 1974 e 2012

Fonte: RIBEIRO *et al.*, 2016, p. 177.

Outra forma de se mensurar a estagnação relativa da região é a comparação entre as rendas *per capita* dos países em relação à dos Estados Unidos, o país líder no capitalismo global. O Gráfico 2 apresenta os dados relativos à Argentina, Brasil e México, caracterizando uma convergência entre esses três países em torno da posição de renda média.



Gráfico 2 - PIB *per capita* da América Latina em relação ao dos EUA

Fonte: Elaboração própria com base em Maddison (2010).

As posições retratadas nos Gráficos 1 e 2 ilustram diferentes aspectos do mesmo desafio, pois a construção de sistemas de inovação – basicamente o processo encaminhado pelos países da Ásia Oriental – é a base para a superação da “armadilha da renda média” (LEE, 2019).

Este capítulo explora as raízes históricas desse processo, com um olhar especial para o momento da independência das 13 colônias americanas e de sua inserção no comércio internacional na condição de ex-colônias. De acordo com dados preparados por Maddison (2010) e sintetizados no Gráfico 3, no ano de 1700 os PIBs *per capita* dos Estados Unidos e de alguns países latino-americanos (como o México, a Argentina e o Brasil) se equivaliam. Porém, a partir de 1820 a renda *per capita* norte-americana se sobressaiu em relação aos níveis dos países latino-americanos, alcançando o dobro do valor apresentado por esses países nesse ano, e o triplo em 1870.

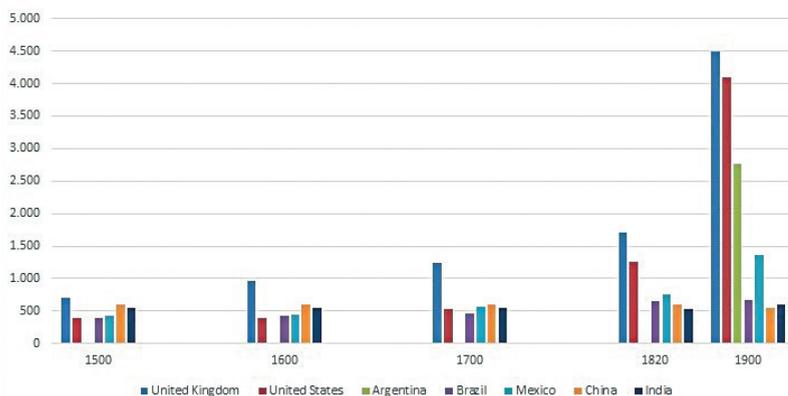


Gráfico 3 - *Per capita* GDP – Período colonial

Fonte: Elaboração própria com base em Maddison (2010).

A partir daí, ainda que os países latino-americanos alcançassem taxas de crescimento do PIB *per capita* similares à dos

Estados Unidos, como ocorreu na primeira metade do século XX, a vantagem econômica norte-americana jamais seria superada, como retratado no Gráfico 1. Não por acaso, uma questão recorrente nos estudos latino-americanos, e ainda sem resposta conclusiva, tem sido: Por que a América Anglo-Saxônica e a América Latina trilharam caminhos de desenvolvimento tão díspares após a independência? E, ainda mais relevante: Por que a América Latina persiste na mesma posição relativa em relação às economias desenvolvidas?

Uma resposta que ganhou força nas últimas décadas foi dada pela escola institucionalista. Seguindo a interpretação de Douglas North, para quem a diferença nos níveis de desenvolvimento deve-se às divergências institucionais entre as colônias, a escola institucionalista tem se dedicado a identificar as condições iniciais que moldaram as diferentes trajetórias institucionais. Religião (NORTH, 1990), aparato administrativo herdado dos colonizadores (NORTH, 1990; ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2001; MAHONEY, 2010), dotação de recursos (NORTH; SUMMERHILL; WEINGAST, 2000) e condições geográficas e climáticas (SACHS; WARNER, 2001; ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2001) estariam entre os principais fatores que moldaram as instituições coloniais e a conseqüente trajetória econômica dos países.

No entanto, análises centradas nas condições iniciais da colonização não explicam o *timing* do distanciamento entre América Anglo-Saxônica e América Latina. Apesar das diferenças institucionais e geográficas, as colônias britânicas, portuguesas e espanholas mantiveram níveis de desenvolvimento relativamente similares por mais de 200 anos. É somente a partir do final do século XVIII e primeira metade do século XIX que ocorre o distanciamento das trajetórias, sendo esse período marcado, não por acaso, pelos processos de independência das colônias americanas e pela Revolução Industrial inglesa.

Nesse sentido, o capítulo argumenta que as condições iniciais, moldadas pela colonização, são insuficientes para explicar o distanciamento entre América Anglo-Saxônica e América Latina. Mais importante é indagar como se deu o impacto inicial da primeira revolução tecnológica sobre a região e sua consequente inserção no comércio internacional (FURTADO, 1976; HABER, 1997; BULMER-THOMAS, 2003; ESCOSURA, 2006). O capítulo traz a hipótese de que a combinação entre fragmentação política, após o processo de independência, e o padrão de inserção na divisão internacional do trabalho, em gestação no período da Revolução Industrial, definem a trajetória tomada pelas economias da região. Essa trajetória estabelece uma armadilha do subdesenvolvimento, recentemente tratada na literatura como armadilha da renda média.

O capítulo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção o contexto do processo da independência na América Latina é cotejado com a Revolução Industrial britânica e seu impacto sobre as metrópoles. A terceira seção trata da herança colonial como um elemento da inserção na divisão internacional de trabalho em reconfiguração. A quarta discute a fragmentação política no processo de independência. A quinta compara o processo de fragmentação na América Latina com o processo de unificação das ex-colônias britânicas na formação dos Estados Unidos. A sexta conclui o capítulo com a análise sobre trajetória latino-americana e modalidade de capitalismo periférica.

Revolução Industrial: das metrópoles para as colônias

A Revolução Industrial transformou a face do nosso planeta. Marx menciona uma nova e internacional divisão do trabalho, e Celso Furtado a coloca na origem da moderna divisão

centro-periferia, ressaltando a necessidade de se entender as novas condições criadas pela Revolução Industrial inglesa e seus impactos para a América Latina (FURTADO, 1976, p. 38).

Darwin (2009), em seu livro *The Empire Project*, discute a ascensão e queda do sistema-mundo britânico, ressaltando que os anos de 1830 a 1870 “foram uma fase crítica da ascensão da Grã-Bretanha como uma potência global no comando de um sistema-mundo” (p. 57, tradução nossa). Discutindo as “fontes internas da expansão britânica”, Darwin combina elementos militares e financeiros com uma nova situação tecnológica: “Acima de tudo, com o advento da força da indústria têxtil, os britânicos poderiam reduzir a concorrência em toda a gama de manufaturados de algodão (a mercadoria mais amplamente comercializada), e entrar em novos mercados com produtos até 200 vezes mais baratos do que o fornecimento local.” (p. 37, tradução nossa). Como consequência da Revolução Industrial, o Reino Unido conseguiu expandir sua influência econômica e política para além das suas colônias, configurando uma estrutura de poder planetária, semelhante à figura do polvo (no inglês, *octopus power*, p. 64), cujo centro (cabeça) domina a periferia (tentáculos) por todos os cantos do mundo.

Nenhuma região do planeta ficou imune às reverberações da sua deflagração e difusão, advindas desse poder de ramificação (*octopus power*). A diferença da forma de propagação dependeu dos arranjos sociais preexistentes à Revolução Industrial. O subcontinente indiano foi profundamente transformado com a chegada das manufaturas inglesas, que desbancaram a posição da região como fábrica têxtil do mundo (DARWIN, 2007, p. 193, 196). A China custou a identificar a existência e a importância dessa revolução, sendo finalmente percebida a partir de duas derrotas militares em meados do século XIX, e do posterior estabelecimento de ligações comerciais diretas com a Inglaterra

nos portos abertos após essas derrotas (FAIRBANK, 1978). Áreas não incluídas na economia mundial, como territórios na Oceania e nas Américas, foram integradas no esquema geral do Império Britânico (DARWIN, 2009, p. 160-161 (Austrália), p. 168-177 (Nova Zelândia), p. 50 (Canadá)).

Nessa primeira grande reconfiguração da economia capitalista global, sob a égide da primeira revolução tecnológica, o processo das independências nacionais das metrópoles espanhola e portuguesa se deu de forma simultânea ao desdobramento e difusão inicial da Revolução Industrial.

Um elemento preliminar nessa avaliação é a posição das metrópoles do mundo colonial latino-americano: Espanha e Portugal viveram um processo de decadência entre os séculos XVII e XVIII, a ponto de colocá-las em uma posição desvantajosa no cenário europeu (NOVAIS, 1989, p. 24, 54).¹ Ao final do processo colonial (século XVIII e início do XIX), já era notório o distanciamento em relação ao Reino Unido, país cuja ascensão “no domínio do comércio ultramarino associada a processos socioeconômicos internos [...] abriam enfim a rota irreversível da economia inglesa para o industrialismo” (NOVAIS, 1989, p. 53-54).

Esse afastamento das duas metrópoles em relação à riqueza econômica do Reino Unido pode ser identificado pelos dados de Maddison (2010): partindo de posições bastante similares, entre 1500 e 1820 a renda *per capita* no Reino Unido cresceu 139%, enquanto na Espanha e em Portugal o crescimento esteve em torno de 52%. Os impactos iniciais da Revolução Industrial na América Latina foram mediados por metrópoles que transitavam para posições periféricas no contexto europeu. Essas posições políticas das metrópoles têm efeitos relevantes nesse contexto específico. List (1983, p. 47) avalia as consequências do Tratado de Methuen

¹ Novais (1989, p. 52) explicita a relação entre Portugal e Reino Unido no final do século XVIII: “tutela britânica”. Segundo Pantaleão (1993, p. 64), uma das consequências mais importantes da vinda da família Real para o Brasil foi o fortalecimento da posição britânica no país.

(1703), que seria responsável por um “dilúvio de produtos manufaturados ingleses, e o primeiro resultado de tal inundação foi a ruína repentina e completa da manufatura portuguesa”. A construção da clássica fórmula das vantagens comparativas ricardianas é uma expressão desse quadro, na medida em que a Inglaterra produzia têxteis e Portugal, vinhos (COSTA; LAINS; MIRANDA, 2011, p. 252).

Na avaliação feita por List (1983, p. 86), em meados do século XIX, Espanha e Portugal já estavam estagnados no primeiro estágio de desenvolvimento, considerado por ele como “estado de barbárie”. Portanto, a única alternativa era recorrer ao livre comércio, com o objetivo de alcançar algum progresso na agricultura. Grã-Bretanha, por sua vez, estaria no estágio mais avançado da produção manufatureira e, por isso, deveria fomentar a abertura de mercados para seus produtos. Já os Estados intermediários, como Estados Unidos e Alemanha, precisariam de proteção tarifária para se desenvolverem.

List (1983, p. 49) descreve como esse quadro se estabeleceu no início do século XVIII: “Portugal recebia ouro e prata de suas colônias na América do Sul em troca de bens manufaturados, mas, por indolência ou incapacidade de fabricar tais produtos, Portugal os comprava dos ingleses, pagando com os metais preciosos que recebia das colônias.” As diversas proibições de produção de manufaturas em sua colônia derivam-se desse quadro (NOVAIS, 1989, p. 268, 270; COSTA; LAINS; MIRANDA, 2011, p. 243). A situação periférica de Portugal e Espanha contribui, portanto, para o estabelecimento da posição desses países no contexto da emergência da Revolução Industrial.

Outra variável crucial nesse processo diz respeito à capacidade de absorção das novas tecnologias em função do estágio de construção dos Estados nacionais. Portugal e Espanha, imersos em um contexto de crise colonial e processos de independência, não dispunham das capacidades estatais para a absorção de

tecnologias derivadas da transformação da indústria têxtil e do início do desenvolvimento das máquinas a vapor. Em contraste, países da Europa Ocidental, em especial a Alemanha e a França, desenvolveram políticas específicas para assimilar a Revolução Industrial. E. M. Wood (2003, p. 119-124) menciona o papel dos Estados, no âmbito militar, para esses esforços de desenvolvimento, os quais foram descritos por Gerschenkron (1962).

Nas Américas, em 1791, o processo de independência das colônias britânicas tinha se concluído, e um Estado nacional em consolidação buscava ativamente um papel na ordem internacional. Nesse quadro, “já em janeiro de 1791, a Câmara dos Representantes tinha instruído Hamilton a ‘preparar um plano apropriado para o incentivo e a promoção de tais manufaturas, que tenderiam a tornar os Estados Unidos independentes, particularmente quanto ao suprimento militar’” (WOOD, 2009, p. 100). Essa demanda gerou o *Report on the Subject of Manufactures*, apresentado por A. Hamilton em dezembro de 1791 (WOOD, 2009, p. 100-103).² Esse documento de política de desenvolvimento teve, no mínimo, o papel de criar o que Gerschenkron chamou de “clima intelectual” a favor da instalação de manufaturas no jovem país. Clima que pode ter contribuído para a chegada, ainda no final do século XVIII, de Samuel Slater e o seu conhecimento sobre a indústria têxtil (WOOD, 2009, p. 702-703).³ Esse

² A análise desse importante documento ultrapassa os objetivos deste capítulo, mas merece destaque a discussão introdutória (HAMILTON, 1810, p. 158-173), na qual são tratados temas como a especialização agrícola dos Estados Unidos, a natureza produtiva das manufaturas e como o seu desenvolvimento amplia a riqueza do país. Ao final, Hamilton lista sete circunstâncias em que a manufatura ampliaria o produto e a renda do país: “1. A divisão do trabalho. 2. Extensão da utilização de máquinas. 3. Emprego adicional para classes da comunidade normalmente não envolvidas no negócio. 4. A promoção da emigração de países estrangeiros. 5. O aumento da diversidade de talentos e disposições que discriminam os homens uns dos outros. 6. A oferta de um campo mais amplo e diversificado para a empresa. 7. A criação, em alguns casos, de uma nova demanda, mais segura e estável da produção excedente do solo.” (p. 173, tradução nossa).

³ Furtado (1970, p. 53) destaca que nos Estados Unidos “na época da Independência já existia um núcleo de atividades manufatureiras” (tradução nossa). Maddison

documento de Hamilton também teve forte influência sobre List (1983), que por sua vez contribuiu para a construção do “clima intelectual” do processo de *catching up* (alcançamento tecnológico) da Alemanha no curso de unificação em relação à Inglaterra.

A ausência de Estados nacionais independentes consolidados na América Latina ao longo do conjunto do processo inicial da Revolução Industrial é um elemento que contrasta com a situação dos países que conseguiram absorver de forma significativa as tecnologias principais dessa revolução. Como a literatura de economia da tecnologia sistematizou (COHEN; LEVINTHAL, 1989, 1990), a variável-chave para a difusão de novas tecnologias é a “capacidade de absorção”, algo que seria a principal tarefa de sistemas de inovação na periferia. Esses arranjos institucionais, mesmo em seus rudimentos iniciais, dependem de ação do setor público e de capacidades estatais inexistentes em países colonizados ou com atraso no seu processo de construção nacional.

Em suma, o processo da Revolução Industrial, que consolidou a posição periférica das metrópoles coloniais no contexto europeu, encontrou a América Latina em uma situação na qual o conjunto da região não pôde aproveitar as oportunidades abertas por esse processo. Apenas no final do século XIX e início do XX, as primeiras iniciativas mais sistemáticas serão aplicadas em países da região, estando relacionadas aos primeiros surtos de industrialização nessas localidades, que passaram a apresentar Estados nacionais mais consolidados que os do início do século XIX. Esse quadro político determina a predominância do mecanismo de inserção passiva na divisão internacional de trabalho

(2001, p. 108) discute as universidades existentes nas colônias britânicas e na América espanhola: “As 13 colônias britânicas tiveram nove universidades em 1776 para 2,5 milhões de pessoas. A Nova Espanha, com 5 milhões, tinha apenas duas universidades na Cidade do México e em Guadalajara, voltadas para teologia e direito. Durante todo o período colonial, a Inquisição manteve uma forte censura e reprimiu o pensamento heterodoxo.” (tradução nossa).

em reconfiguração e sua inclusão ao *octopus power*, em torno do Reino Unido (DARWIN, 2009, p. 55-56, 137-141).

A dimensão econômica: herança colonial, estrutura econômica e inserção na divisão internacional do trabalho

A ausência de manufaturas nas colônias ibéricas é um ponto de partida muito importante, e um contraste com as colônias britânicas (para a ausência de manufaturas no Brasil, ver Suzigan (2000, p. 82-83), para os Estados Unidos, ver Atack e Passell (1996, p. 55)). Essa ausência teve entre os seus determinantes diversas restrições emanadas das metrópoles, que temiam a perda de espaço no comércio internacional para as manufaturas britânicas (para o caso brasileiro, ver Novais (1989, p. 268, 271); para a América espanhola, Furtado (1976, p. 37), que menciona a incapacidade da Espanha “de abastecer as colônias de produtos manufaturados”). Essas restrições, por sua vez, podem ter bloqueado processos de criação inicial de manufaturas a partir de demandas surgidas do crescimento da economia agrícola, um elemento dinâmico presente no início tardio da industrialização brasileira, como descrita por Suzigan (2000, p. 83-85).

Por um lado, a ausência de manufaturas expressa a natureza da inserção das economias latino-americanas no momento da independência. Tendo em vista que a industrialização ainda não era uma realidade nas Américas, não havia uma opção factível de transformação da estrutura produtiva naquele momento. As escolhas, no campo econômico, referiam-se aos modos de organização da produção e aos canais de comercialização, sem as restrições até então colocadas pela metrópole.

Por outro lado, a inserção na economia internacional já estava fortemente trilhada pela estrutura produtiva do período colonial, seja agrícola ou mineral. Furtado (1976, p. 29) menciona distintos

polos de crescimento durante o período colonial. Segundo o autor, “a produção de metais preciosos serviu de base econômica à fundação e organização do império espanhol nas Américas” (p. 29). Nesse processo, houve elementos dinâmicos que abriram outras possibilidades, como no caso do Chile, em que o povoamento, “apoiado inicialmente na produção de ouro, encontrou uma base permanente na agricultura de exportação, cujo mercado era o Peru” (p. 30). Por sua vez, mudanças na Europa abriram novas funções para as Antilhas espanholas, através do “considerável aumento da demanda de produtos que antes eram consumidos em quantidades ínfimas: açúcar, cacau, algodão, couros, índigo, entre outras” (p. 31).

Elaborando um esquema geral, Furtado (1976, p. 35-36) diferencia as colônias espanholas das portuguesas no que diz respeito às fases do período colonial:

No caso das colônias espanholas, os primeiros 150 anos [se caracterizaram pela] articulação de vastas regiões em torno de polos dinâmicos, cuja principal função era produzir um excedente sob a forma de metais preciosos, [enquanto] os segundos 150 anos se caracterizaram pelo declínio da produção mineira, [com um peso crescente de uma classe de] senhores da terra, desvinculados da Metrópole, e com um horizonte de interesses estritamente local. [No caso da] América portuguesa essas duas fases se apresentaram de certa forma invertidas. Nos primeiros 150 anos formou-se uma economia agrícola de exportação constituída de unidades isoladas, vinculadas diretamente com o exterior [...] A formação de um polo produtor de ouro e diamantes [tem lugar] no último século do período colonial” (p. 35-36).

Esse legado é sintetizado pela posição comercial das colônias, resumida em Bulmer-Thomas (2003, p. 25) – baseado em Cardoso e Brignoli –, apresentando a distribuição da produção pelas várias regiões da América Latina, no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - Produção distribuída por regiões, final do período colonial

Área	Região	Produtos
México	Central	Açúcar, têxtil
	Oaxaca	Grãos
	Yucatán	Anil
	Norte	Gado, têxtil e prata
América Central e Caribenha	El Salvador	Anil
	Honduras	Prata
	Costa Rica	Tabaco
	Antilhas	Açúcar
Venezuela	Litoral	Cacau
	Planície	Couro
Colômbia	Montanhas do Leste	Prata e ouro
Equador	Montanhas	Têxtil
	Litoral	Cacau
Peru e Bolívia	Montanhas	Prata e mercúrio
	Litoral Norte	Açúcar
	Litoral Sul	Algodão
Chile	Norte	Prata
	Central	Trigo
Argentina, Paraguai e Uruguai	Norte e Central	Produtos artesanais
	Cuyo	Vinho
	Nordeste	Erva mate, açúcar e gado
	Rio da Prata	Sebo e couro
Brasil	Central	Ouro, diamantes
	Sul	Gado
	Amazônia	Produtos tropicais

Fonte: BULMER-THOMAS, 2003, p. 25.

Essa estrutura econômica será alvo de novas demandas derivadas do processo de crescimento econômico relacionado à Revolução Industrial, em especial ao percurso no qual a Inglaterra, segundo Furtado, lança-se “na política livre-câmbio” e reduz

“substancialmente as próprias atividades agrícolas”, podendo assim “beneficiar-se em sua plenitude da baixa de preços das matérias primas decorrentes da redução das tarifas marítimas” (FURTADO, 1976, p. 51). Por sua vez, a redução das tarifas marítimas está associada às mudanças nos transportes, com as ferrovias e a “mecanização dos transportes marítimos” (p. 50), processos relacionados aos desdobramentos da primeira Revolução Industrial (Perez (2010) menciona essas mudanças como uma segunda revolução tecnológica). Esse conjunto de mudanças associa-se à reconfiguração da divisão internacional do trabalho, que provê “estímulo à especialização geográfica” e “reorientação da produção primária de outras áreas, as quais se especializam na exportação de matérias primas” (FURTADO, 1976, p. 54).

A partir de um “impulso” ocorrido na década de 1840, consolida-se um arranjo estrutural descrito por uma “tipologia das economias exportadoras de matérias-primas” elaborada por Furtado (1976, p. 55). As economias latino-americanas, a partir de 1840, dividem-se em três tipos. O primeiro, “economias exportadoras de produtos agrícolas de clima temperado”, corresponderia à Argentina e ao Uruguai. O segundo, “economias exportadoras de produtos agrícolas tropicais”, inclui “o Brasil, a Colômbia, o Equador, a América Central e o Caribe, bem como amplas regiões do México e da Venezuela” (p. 55-56). O terceiro, “economias exportadoras de produtos minerais”, corresponderia então ao México, Chile, Peru e Bolívia (p. 57).

Escosura (2006, p. 488-490) ressalta as discrepâncias regionais no que se refere à integração internacional da economia latino-americana: no caso do México (p. 488), maior integração no período posterior à independência; no caso do Peru (p. 488-489), maior integração apenas três décadas depois da independência – o “guano boom” –; e no caso da Argentina (p. 489-490), aumento das exportações após a independência, com a expansão de novas terras para o cultivo e pecuária. No caso brasileiro (p. 490), a

independência não significou uma mudança em direção ao comércio internacional. Além disso, é válido ressaltar novamente a existência do *octopus power* e da influência do Reino Unido no cenário de integração do comércio nacional, como mencionado nas seções anteriores.

A dimensão política: fragmentação e atraso na formação dos Estados-Nação

No campo político, uma escolha que nos parece central, dada suas várias implicações para a trajetória de desenvolvimento econômico, diz respeito à unificação ou fragmentação dos novos Estados independentes. Enquanto os Estados Unidos trilharam o caminho da unificação, o ex-império espanhol esfacelou-se, iniciando uma série de conflitos separatistas. A América Central se separou do México, em 1823, e, 16 anos depois, já estava dividida em cinco Estados (El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Guatemala). Em 1830, a “Grande Colômbia” tornou-se Venezuela, Equador e Nova Granada – esse último veio a se dissolver em 1903, com a independência do Panamá da Colômbia. A união entre Peru e Bolívia foi dissolvida em 1839. Na região do Prata, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina foram originados. A fragmentação foi acompanhada de inúmeros conflitos territoriais, que se estenderam até o século XX.

As consequências da fragmentação política e dos conflitos territoriais para a trajetória econômica dos novos Estados independentes envolvem vários aspectos. Escosura (2006) avalia que os custos administrativos decorrentes da multiplicação de unidades políticas após a independência superaram os ganhos obtidos com a redução do peso fiscal da Coroa espanhola. Ou seja, as divisas antes remetidas ao exterior foram rapidamente absorvidas para criação e manutenção dos novos aparatos administrativos. No processo de independência norte-americana

ocorreu o inverso, já que as 13 colônias, antes com autonomia administrativa e tributária, uniram-se para a insurreição contra a Inglaterra e formaram a Confederação dos Estados Unidos. Uma das primeiras medidas do governo norte-americano foi o estabelecimento de um sistema tributário comum e a eliminação de barreiras tarifárias no comércio entre os estados da federação.

Na América espanhola, a fragmentação política foi acompanhada pela desintegração comercial, monetária e financeira entre as ex-colônias. No comércio, a administração colonial obtinha vantagens da economia de escala, mas, com a separação, houve aumento da ineficiência com a duplicação de esforços para garantia dos direitos e infraestrutura. Se antes o comércio intrarregional já era insignificante, a criação de barreiras tarifárias reduziu ainda mais os incentivos para a complementariedade produtiva. Além disso, a fragmentação da administração monetária aumentou a complexidade das trocas comerciais e criou custos adicionais. No aspecto financeiro, enquanto os Estados Unidos juntaram forças para criação de fontes públicas de financiamento, os países latino-americanos recorreram aos bancos ingleses para a obtenção de crédito, visando o equilíbrio das contas públicas, o que marcou o início de uma longa trajetória de endividamento externo.

As disputas territoriais deterioraram ainda mais a condição fiscal dos novos Estados, com a expansão dos gastos militares e o aumento das dívidas com a Inglaterra. Centeno (2002) compara as guerras ocorridas entre os países desenvolvidos com as guerras latino-americanas ao longo dos séculos XIX e XX. Segundo o autor, enquanto as primeiras levaram ao fortalecimento do aparato estatal, à unificação das elites locais para a construção de projetos nacionais e à criação de novos mercados com o desenvolvimento tecnológico, as segundas teriam um caráter “limitado”, com o acirramento dos conflitos domésticos,

a ausência de um sistema tributário forte e subordinação aos interesses hegemônicos (Pax Britânica). Os principais resultados dos conflitos latino-americanos foram sangue e dívidas.

A fragmentação entre os Estados se estendeu para a fragmentação dentro deles. Na ausência de uma autoridade administrativa forte, forças locais e centrífugas prevaleceram sobre a centralidade do Estado para atender aos jogos de poder das elites crioulas. As regras eram elaboradas e alteradas conforme os interesses do grupo vitorioso, criando ambientes institucionalmente instáveis e não favoráveis à organização econômica eficiente. Nem mesmo o controle legítimo do uso da força era uma prerrogativa estatal, já que as elites locais mantinham sistemas paralelos de proteção. Houve, portanto, resistência das elites em delegar autoridade ao poder central. Outros infortúnios tiveram lugar, talvez contribuindo para a dinâmica de fragmentação. O momento das insurgências para a independência coincide com as guerras napoleônicas. Nessa ocasião, há um aumento do preço do algodão, favorecendo diretamente os comerciantes norte-americanos. Por outro lado, esse período é marcado pela queda da demanda europeia por bens agrícolas tropicais, enfraquecendo os grupos urbanos que estariam em melhor posição de organizar um sistema político estável.

Fragmentação e atraso na formação de Estados nacionais têm uma implicação para os processos de desenvolvimento. Formação de Estados nacionais, no contexto do século XIX, é um estágio preliminar para o início da construção de instituições associadas ao sistema de inovação (FREEMAN, 1995). Não é casual que Freeman, em seu texto clássico da literatura sobre sistemas de inovação (1995), mencione F. List como uma referência fundamental para o conceito. No século XIX, sem esse ponto de partida político – a construção de Estados nacionais – é bastante difícil qualquer política visando o desenvolvimento nacional. Processos de *catch up* sempre estiveram

relacionados com a formação e/ou consolidação de Estados nacionais com capacidade de elaborar e executar estratégias de apoio à industrialização: exemplos são os casos dos Estados Unidos (ATACK; PASSELL, 1995), o caso da Alemanha (LIST, 1983) e outros processos mais recentes – Japão, Coréia do Sul e Taiwan (AMSDEN, 2001).

Uma questão a ser explorada é o vínculo entre a fragmentação política e o padrão de inserção na divisão internacional de trabalho. Escosura (2006, p. 489) sugere uma articulação entre os dois elementos: “Os vínculos entre as regiões da Federação da América Central enfraqueciam à medida que a orientação para a exportação aumentava. Juntamente com a instabilidade política, isto levou à criação de 5 novos países em 1839.” (tradução nossa).

Furtado (1976) argumenta que a evolução da estrutura socioeconômica latino-americana, no contexto da divisão internacional do trabalho no período colonial e na primeira fase da industrialização, ajudou a fomentar a fragmentação regional, mas o autor não aprofunda nos mecanismos que levaram a essa escolha. Na esteira de Furtado, uma hipótese a ser avaliada é a de que as escolhas políticas por fragmentação ou unificação estão relacionadas à trajetória da participação das colônias no comércio internacional. Quanto maior a dependência da economia local em relação ao mercado europeu, maior a demanda por autonomia fiscal e, conseqüentemente, pela fragmentação. No cenário inverso, quanto maior a relevância do mercado doméstico, maior a necessidade de integração regional.

Essa hipótese pode ser combinada com outra, referente à “dependência da trajetória” ou “inércia institucional”. Em ambos os casos houve claramente um esforço de rompimento com a ordem anterior e construção de uma nova trajetória.⁴ Essa

⁴ O único caso de continuidade foi o Brasil, em que houve preservação da unidade territorial, embora durante o século XIX tenham ocorrido episódios como a Confederação do Equador (1824) e a Revolução Farroupilha (1835-1845).

ruptura carrega também um paradoxo: onde prevalecia coordenação de mercado liberal, a trajetória política resultou em um Estado forte e unificado; onde prevalecia coordenação de mercado hierárquica, a trajetória política seguiu o caminho da fragmentação e resultou em Estados enfraquecidos. Esses Estados enfraquecidos, com metas prioritárias que não incluíam o esforço de desenvolvimento, tornaram mesmo as nações maiores e/ou mais prósperas da região componentes da rede do sistema-mundo britânico, como define Darwin (2009). Para o autor, no final da década de 1870, “os governos latino-americanos, notadamente no Brasil, Argentina e Uruguai, estavam agora prontos para explorar seus recursos naturais com uma vasta força de trabalho imigrante, oriunda das estagnadas economias rurais da Itália e Espanha” (DARWIN, 2009, p. 136, tradução nossa).

Fragmentação bloqueia a formação de mercados unificados expressivos, fonte de demanda e potencial para a exploração de economias de escala e escopo. Há aqui um circuito vicioso bem específico, talvez mais um componente importante para uma trajetória que persiste ao longo do século XX.

A experiência das colônias britânicas: contraste que define trajetórias

Nos Estados Unidos, houve uma compreensão diferente sobre o papel do Estado. Embora muitos estadunidenses tenham sido influenciados pelas ideias de Adam Smith, havia uma compreensão entre os “pais fundadores” da nação a respeito da necessidade de um Estado forte para encorajar a acumulação do capital e o desenvolvimento econômico. Hamilton, primeiro secretário do tesouro norte-americano, entendia que a independência completa da Inglaterra só seria alcançada com a independência econômica nacional. Para isso, Hamilton (1810) defendia políticas de encorajamento das manufaturas e apoio à industrialização.

Mas o que levou os colonos norte-americanos a escolherem a unificação e por que na América espanhola a escolha foi pela trajetória inversa? Embora a fragmentação seja crucial no processo de desenvolvimento latino-americano, poucos trabalhos se dedicaram a responder essa pergunta.

Nos Estados Unidos, a integração política e econômica entre as colônias foi necessária para o enfrentamento à Inglaterra, tanto no campo militar como no comércio internacional. Antes da independência, comerciantes de diferentes estados competiam entre si, sendo impostas tarifas diferenciadas para proteger seu próprio mercado. Mas para que o país conseguisse acessar o mercado internacional, após o bloqueio inglês, era preciso pagar as dívidas da revolução com a França e demais credores internacionais. Nos anos seguintes à independência, o comércio com a Inglaterra caiu para apenas 10% das exportações norte-americanas. Em um cenário de depressão econômica, apesar da resistência dos estados em ceder seus tributos para administração central, a convenção de 1787, realizada na Filadélfia, deu ao Congresso poder pleno para tributar importações e regulamentar o comércio entre os estados, proibindo barreiras tarifárias domésticas. Assim, a unificação do país era construída sobre as bases da integração comercial.

E por que a América Latina não seguiu trajetória similar? Uma diferença significativa diz respeito ao papel exercido pela Inglaterra na participação do comércio das ex-colônias. Enquanto nos EUA era preciso buscar formas de competir com a Inglaterra, nas ex-colônias espanholas e portuguesa a Inglaterra veio a substituir as metrópoles no acesso ao mercado europeu e no financiamento dos processos de independência. Criava-se, naquele momento, uma relação imperialista com a economia hegemônica que, um século depois, viria a ser substituída pela dos Estados Unidos.

Além disso, a relação comercial e financeira construída com a Inglaterra, no decorrer do século XIX, postergou os incentivos para a revolução industrial na América Latina, uma vez que a região funcionava como um dos principais mercados dos produtos ingleses. Com isso, os Estados Unidos iniciaram a industrialização mais cedo e com uma estrutura empresarial distinta da prevalente na América Latina. Como observado por Chandler Jr. (1977), nos Estados Unidos, a industrialização foi acompanhada por um processo de transformação das unidades empresariais tradicionais para as modernas.

Na América Latina, uma região destituída da base manufatureira existente nas colônias britânicas no final do período colonial, tanto as unidades produtivas coloniais (fundamentalmente agrícolas ou mineradoras), quanto as próprias companhias inglesas e estrangeiras que passaram a atuar na região após a independência, concentravam diversas funções, da produção à comercialização. Por um lado, esse tipo de organização facilitava a acumulação do capital, embora grande parte das divisas fossem remetidas para o exterior. Setores exportadores estariam mais bem posicionados para arcar com os custos da industrialização, principalmente, se motivados pela substituição de importações. Por outro lado, a industrialização conduzida por essas organizações não traz as mudanças sociais esperadas de processos disruptivos. Hirschman (1968) observa que, na América Latina, a industrialização foi menos perturbadora, mas também muito menos intensiva em aprendizado do que a industrialização das economias avançadas. Não houve experimentação tecnológica nem o treinamento concomitante em inovação, que são característicos dos países industriais pioneiros.

Assim, o papel econômico assumido pela Inglaterra no período pós-independência traz implicações políticas e econômicas distintas para Estados Unidos e América Latina. Enquanto, no primeiro, a crescente competição cria incentivos para a unificação e construção de um Estado forte, no segundo, a colaboração

política e integração econômica com a Inglaterra reforçaram a desintegração regional. Outra implicação econômica diz respeito à organização empresarial e aos incentivos para a industrialização. Nos Estados Unidos, a burguesia urbana foi gradativamente se organizando e construindo unidades produtivas mais fortes para sobreviver às novas condições do capitalismo, trilhando o caminho da industrialização inglesa. Durante a guerra entre Inglaterra e França, os comerciantes norte-americanos aproveitaram para assegurar um canal direto de comércio com a Europa. Na América Latina, a ausência de interdependência produtiva entre os latifundiários impedia a construção de instituições comuns. Além disso, os setores exportadores não tinham interesse em investir na industrialização e aproveitavam da proximidade com os comerciantes ingleses para a manutenção e abertura de novos mercados no exterior.

A importância do processo de unificação das 13 colônias britânicas e da dinâmica posterior estabelecida – expansão é a expressão dessa dinâmica, com implicações territoriais que afetam o México, por exemplo – está na construção ao longo do século XIX do maior mercado nacional unificado no planeta. Chandler Jr. (1977) pode ser lido como uma descrição desse processo, iniciado com a unificação das 13 colônias no processo de independência. Esse enorme mercado nacional, unificado e articulado pela revolução nos transportes e nas comunicações no século XIX, analisada por Chandler Jr. (1977, p. 79-206), disponibilizou bases para economias de escala e escopo relacionadas a importantes transformações estruturais das empresas – que se convertem em grandes empresas multidivisionais – e de mercados – que se tornam mercados oligopolizados pela ação das firmas pioneiras na exploração de economias de escala e escopo. A revolução gerencial na raiz das empresas multidivisionais é, por sua vez, um dos pré-requisitos para a emergência de empresas multinacionais – basicamente empresas multidivisionais com pelo menos uma divisão atuando no estrangeiro. Essa nova

mudança estrutural em uma economia líder como a dos Estados Unidos representará um novo desafio à industrialização tardia das economias latino-americanas, contribuindo para definir características de uma variedade de capitalismo periférico: a forte presença de empresas transnacionais em setores estratégicos das economias nacionais.

Em suma: nos Estados Unidos, ao invés de fragmentação, ocorre a unificação das ex-colônias britânicas, iniciando um longo percurso que se concluirá após a Guerra Civil (1865). Tal processo constrói o maior mercado nacional unificado (Chandler Jr.), fonte para economias de escala e escopo, o que pressupõe um Estado nacional com força suficiente para construir esse mercado ao mesmo tempo que, mesmo antes da Guerra Civil, foi capaz de gerar políticas como as propostas por Hamilton (1810) – o qual contribuiria para criar o que Gerschenkron chama de clima intelectual para políticas e iniciativas de inserção ativa na divisão internacional de trabalho. Esse processo está em forte contraste com o caso das economias latino-americanas. Nessas economias, como visto na seção anterior, há uma dinâmica que combina fragmentação política, atraso na construção de Estados nacionais e inserção passiva na divisão internacional de trabalho.

Esse contraste é uma das raízes do descolamento das trajetórias entre as duas regiões, com os Estados Unidos rumando para a superação econômica, tecnológica e militar do Reino Unido e a América Latina capturada pela “armadilha do subdesenvolvimento”.

Uma trajetória que define uma variedade de capitalismo?

O ponto de partida dos países da América Latina posteriormente aos processos de independência envolve três processos combinados: fragmentação política, inexistência de um centro/

arranjo institucional capaz de absorver as novas tecnologias derivadas da Revolução Industrial e, talvez como consequência, uma inserção passiva na divisão internacional do trabalho reconfigurada pela Revolução Industrial. Esses três processos combinados definem uma trajetória econômica que pode ser descrita como a armadilha do subdesenvolvimento (ou, mais recentemente, a armadilha da renda média).

Essa trajetória contrasta com a trajetória das 13 colônias britânicas, baseada na unificação – e posterior expansão territorial –, com a consequente construção de um mercado nacional unificado expressivo, processo dirigido por um Estado nacional com força suficiente para combinar esse processo com um conjunto de políticas ativas que constroem uma inserção na divisão internacional de trabalho que multiplica a força manufatureira e industrial, com uma dinâmica a partir da qual já em 1851 apareciam os primeiros sinais de uma mudança de direção nos fluxos internacionais de tecnologia com a sua ex-metrópole (ROSENBERG, 1969).

As condições iniciais importam: por isso, definir as origens da trajetória comum dos países latino-americanos é importante para investigar desafios para a América Latina. Essas condições iniciais – fragmentação, atraso na construção de Estados nacionais, inserção passiva e subordinada na divisão internacional de trabalho – definem uma trajetória inicial que pode estar relacionada a uma variedade de capitalismo. Essa conjectura é particularmente forte se contrastada a região com outras áreas, como sugerido no Gráfico 1.

Essa variedade de capitalismo pode ser exploratoriamente definida a partir de características comuns ao conjunto da região: passado histórico comum, posição periférica no capitalismo global, forte peso de produtos primários (agrícolas e minerais) nas economias e nas pautas de exportação – expressão do travamento (*lock in*) na divisão internacional de trabalho –, além

de níveis de desigualdade social que certamente têm tanto uma determinação no passado colonial como influenciam fortemente o desempenho educacional fraco da região.

Porém, ao longo da discussão apresentada neste capítulo, há elementos que sugerem uma certa heterogeneidade no interior da região – peso da mineração, tipo de vínculo com o centro dinâmico, tamanho das economias, tipo de especialização. Ao longo do século XX o percurso da trajetória aqui definida pode ter construído diferenças suficientes para romper com uma única variedade de capitalismo na região. Tema para uma agenda de pesquisa que, de forma variada, envolve contribuições de pesquisadores que focam em diversos outros elementos da realidade latino-americana.

Referências

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, A. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, v. 91, n. 5, 2001.

AMSDEN, A. *The Rise of “the Rest”*: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford: Oxford University, 2001.

ATACK, J.; PASSELL, P. *A New Economic View of American History*. New York: W. W. Norton, 1996.

BERNERS-LEE, T.; FISCHETTI, M. *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of the Worldwide Web by its Inventor*. New York: HarperBusiness, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. A modo de conclusão: padrões regionais e singularidades nacionais do desenvolvimento econômico latino-americano, asiático e russo (de 1950 a fins dos anos 2000) – síntese comparativa de 13 países. In: CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)*: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013. p. 893-910.

BULMER-THOMAS, V. *The Economic History of Latin America since Independence*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- CENTENO, M. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania University Press, 2002.
- CHANDLER JR., A. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in America Business*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1977.
- COHEN, W.; LEVINTHAL, D. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, v. 35, p. 128-152, 1990.
- COHEN, W.; LEVINTHAL, D. Innovation and Learning: The Two Faces of R&D. *The Economic Journal*, v. 99, n. 397, p. 569-596, set. 1989.
- COSTA, L. F.; LAINS, P.; MIRANDA, S. M. *História económica de Portugal: 1143-2010*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2011.
- DARWIN, J. *After Tamerlane: The Rise and Fall of Global Empires, 1400-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- DARWIN, J. *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- ESCOSURA, L. P. The Economic Consequences of Independence in Latin America. In: BULMER-THOMAS, V.; COATSWORTH, J. H.; CONDE, R. C. *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. v. 1, p. 463-504.
- FAIRBANK, J. Self-Strengthening: The Pursuit of Western Technology. In: FAIRBANK, J. (ed.). *The Cambridge History of China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978. v. 10, p. 491-542.
- FREEMAN, C. The “National System of Innovation” in Historical Perspective. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, n. 1, 1995.
- FURTADO, C. *Economic Development of Latin America: Historical Background and Contemporary Problems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.
- FURTADO, C. Underdevelopment: To Conform or to Reform. In: MEIER, G. (ed.). *Pioneers of Development*. Second Series. Oxford: Oxford University/World Bank, 1987.

GERSCHENKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

HABER, S. The Political Economy of Industrialization. In: BULMER-THOMAS, V.; COATSWORTH, J. H.; CONDE, R. C. *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. v. 1, p. 537-584.

HAMILTON, A. Report on the Subject of Manufactures. In: HAMILTON, A. *The Works of Alexander Hamilton*. New York: Williams and Whiting, 1810. v. 1, p. 157-276. [1ª edição de 1971, New York: Haskell House Publishers].

HIRSCHMAN, A. The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 82, n. 1, p. 1-32, Feb. 1968.

LEE, K. *The Art of Economic Catch-Up: Barriers, Detours and Leapfrogging*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

LIST, F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. [1ª edição de 1841].

MADDISON, A. *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD*. [S. l.]: [edição do autor], 2010. Disponível em: www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls. Acesso em: jan. 2020.

MADDISON, A. *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD, 2001.

MADDISON, A. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD, 2003.

MAHONEY, J. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MEIER, G. (ed.). *Pioneers of Development*. Second Series. Oxford: Oxford University/World Bank, 1987.

MEIER, G.; SEERS, D. (ed.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University/World Bank, 1984.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D.; SUMMERHILL, W.; WEINGAST, B. Order, Disorder, and Economic Change: Latin America versus North America. In: MESQUITA,

- B.; ROOT, H. *Governing for Prosperity*. New Haven, EUA: Yale University Press, 2000. p. 17-58.
- NOVAIS, F. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989. [1ª edição de 1979].
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*. Paris: OECD, 2017.
- PANTALEÃO, O. A presença inglesa. In: HOLANDA, S. B. *História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico: o processo da emancipação*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1993. p. 63-99.
- PAUS, E. *Latin America and the Middle-Income Trap*. Santiago: Cepal, 2014. (Series Financing for Development).
- PEREZ, C. Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, v. 34, n. 1, p. 185-202, 2010.
- POMERANZ, K. *The Great Divergence: China, Europe and the Making of Modern World*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- RIBEIRO, L.; ALBUQUERQUE, E. O papel da periferia na atual transição para uma nova fase do capitalismo: questões introdutórias nas mudanças da divisão centro-periferia. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 10, n. 17, p. 166-186, 2016.
- ROSENBERG, N. (ed.). *American System of Manufactures: The Report of the Committee on the Machinery of the United States 1855 and the Special Reports of George Wallis and Joseph Whitworth 1854* Edited with an Introduction by Nathan Rosenberg for the University Press. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1969.
- SACHS, J. D.; WARNER, A. M. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review*, Elsevier, v. 45, n. 4-6, p. 827-838, 2001.
- SALLES, F. C. *O capitalismo brasileiro e seus dilemas de coordenação*. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- SUZIGAN, W. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. Nova edição. São Paulo: Editora Hucitec / Editora da Unicamp, 2000.
- WOOD, E. M. *Empire of Capital*. London: Verso, 2003.
- WOOD, G. S. *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789-1815*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

(Agradecemos o apoio do CNPq (Projetos 401054/2016-0 e 307787/2018-4) e o trabalho da bolsista de iniciação científica CNPq, Maria Eduarda Ribeiro Castro.)

9. DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL PARA A EQUIDADE SOCIAL NA ARGENTINA E NO BRASIL

*Márcia Miranda Soares
Cristian Altavilla*

Introdução

A América Latina viveu sua onda de redemocratização nos anos de 1970 e 1980 e chegou ao século XXI com avanços democráticos. Nesse processo, novas agendas políticas emergiram. A ampliação do Estado de bem-estar social, com expansão das políticas sociais e diminuição das desigualdades sociais, é um dos temas que ganhou destaque e prossegue como importante demanda social. O federalismo é outro tema que ganhou relevância em países onde a autonomia política subnacional foi minada pelo centralismo autoritário. Federalismo e bem-estar social são, portanto, temas relevantes na agenda política de países como Argentina e Brasil, sendo aspectos políticos interdependentes.

O federalismo pode ser entendido como uma forma de organização do Estado nacional marcada pela divisão territorial do poder político, na qual o ente nacional e os subnacionais são

dotados de autonomia em áreas próprias de competência. Contudo, a divisão de poder dentro de um território é muito variada, e o federalismo se apresenta nos países como um fenômeno múltiplo, o que é particularmente relevante para o seu entendimento e para a análise dos seus efeitos. A relação entre federalismo e bem-estar social tem recebido atenção de estudiosos desde os anos de 1970 com o “neoinstitucionalismo”, que destaca a importância das instituições políticas na análise de políticas públicas (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995). O debate tem apresentado os possíveis efeitos do federalismo na adoção, expansão e conformação das políticas sociais, e tem sido marcado pela controvérsia. Estudiosos centrados na experiência dos Estados Unidos, como Peterson (1995), na qual prevalece maior descentralização fiscal e de competências sobre as políticas sociais, defendem que o federalismo seria um inibidor do bem-estar social, na medida em que dispersa o poder territorialmente e enfraquece o governo central. Diversamente, autores como Obinger, Leibfried e Castles (2005), ao estudarem os seis países de maior democracia federal da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Estados Unidos e Suíça), negam que o federalismo deva ser visto como um obstáculo ao Estado de bem-estar social. Isso porque o federalismo apresenta configurações distintas entre os países e ao longo do tempo, o que significa diferentes efeitos sobre o *welfare state* (Estado de bem-estar social). A recomendação é para relacionar os diferentes tipos de federalismo com as diferentes feições assumidas pelo *welfare state* entre os países, o que se mostrou mais apropriado como perspectiva analítica e tem feito expandir os estudos comparados e empíricos sobre federalismo e políticas sociais.

Um aspecto central da variabilidade do federalismo é o fiscal, que tem efeitos importantes sobre a provisão de políticas sociais universais e equânimes. A forma como se estruturam e se distribuem a tributação, as transferências fiscais intergovernamentais,

os gastos sociais e o endividamento público é algo crucial na definição da autonomia subnacional e das relações intergovernamentais. E as desigualdades sociais são sensíveis a esse aspecto, dado que o financiamento de políticas sociais universais, como saúde, educação e assistência social, depende da forma como os recursos públicos são arrecadados, distribuídos e gastos pelos entes governamentais. Assim, experiências federais favorecem políticas sociais universais e equânimes quando a tributação é progressiva e o governo central concentra poder para definir gastos sociais, atuando de forma indutora e redistributiva.

As federações argentinas e brasileiras compartilham a condição de realidades marcadas por desigualdades socioeconômicas territoriais. A Argentina é uma das federações com maior assimetria horizontal entre suas unidades em praticamente todos os indicadores socioeconômicos, tendo destaque as disparidades entre as províncias mais ricas da região central-pampeana e as províncias mais pobres do Nordeste e Noroeste. A província de Buenos Aires e a capital do país, a Cidade Autônoma de Buenos Aires – CABA, localizadas na região central, concentram mais de 50% o Produto Interno Bruto (PIB) nacional (CETRÁNGOLO; GOLDSCHMIT, 2013). O Brasil é ainda mais emblemático neste aspecto, em 2017 se situava entre os países de maior riqueza (7ª posição do PIB, ponderado em PPP – Purchasing Power Parity) e de maior desigualdade social (19ª posição no Gini)¹ no mundo, com claro contraste entre estados e municípios de regiões mais pobres, como o Norte e Nordeste, e regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste e Sul. A região Sudeste concentra mais de 53% do PIB nacional, sendo que somente o estado de São Paulo, localizado nesta região, detém 32% deste PIB (IBGE, 2018).

O federalismo fiscal pode contribuir ou não para corrigir as inequidades territoriais nestes países, e, para explorar essa relação, as indagações principais que guiam o presente capítulo são:

¹ A Argentina ocupava a 25ª posição no PIB PPP e a 48ª posição no Gini (CIA, 2018). O Gini foi calculado com base na distribuição da renda familiar.

como se estrutura o federalismo fiscal nos dois países? Quais as potencialidades e desafios que o federalismo fiscal apresenta na diminuição das desigualdades sociais? Para desenvolver essas questões, o texto está organizado em três seções, cada uma voltada a apresentar e discutir os dois casos a partir de uma dimensão do federalismo fiscal. A primeira seção trata da tributação, analisando a carga tributária, a arrecadação e as receitas disponíveis por níveis de governo. A seção seguinte apresenta e discute as transferências intergovernamentais (tigs). A última seção se dedica a relacionar crescimento econômico, gastos sociais e endividamento público. Concluímos o capítulo com um balanço da relação entre federalismo fiscal e seus efeitos sobre as desigualdades sociais na Argentina e no Brasil.

Tributação: carga tributária, arrecadação e receitas disponíveis por níveis de governo

Na Argentina, a Reforma Constitucional de 1994 (ARGENTINA, 1994) resultou em maior autonomia política às províncias. Contudo, embora um dos objetivos fosse ampliar a descentralização fiscal, o fato é que pactos e acordos celebrados entre o governo central e as províncias, antes e depois da Reforma, tiveram como efeito maior centralização da arrecadação impositiva no governo nacional. Outro ponto da Reforma foi o reconhecimento de autonomia aos municípios (art. 123), que deveria ser regulamentada pelas províncias por meio das constituições provinciais e abarcar aspectos políticos, institucionais, administrativos e econômico-financeiros. Novamente aqui se tem outro descolamento entre normas e fatos, pois os municípios argentinos continuaram a ter um papel marginal na dinâmica fiscal e na implementação de políticas públicas, algo bem diverso do caso brasileiro.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) institucionalizou um processo de descentralização política e fiscal que beneficiou principalmente os municípios. O município

conquistou a condição de terceiro ente federativo e, desde então, tem aumentado a sua participação nas receitas e gastos públicos, sobretudo por meio de transferências intergovernamentais dos estados e da União. A descentralização fiscal ocorreu por meio de aumento da capacidade de arrecadação dos estados e municípios e de transferências intergovernamentais com perspectiva redistributiva, destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que são compostos por parcelas de dois principais tributos nacionais, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O federalismo fiscal brasileiro, até meados dos anos de 1990, apresentou efeitos negativos sobre as receitas e os gastos públicos. Isso porque a descentralização fiscal não foi acompanhada de uma correspondente descentralização de competências, e as políticas sociais, estabelecidas no texto constitucional como competências comuns, foram implementadas sem coordenação intergovernamental, sendo que cada ente as assumiu de forma bastante irregular, gerando duplicidades e ausências (BERCOVICI, 2004; SOUZA, 2005). Ainda, o aumento expressivo das transferências intergovernamentais desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e não garantiu melhor redistribuição de renda entre os cidadãos nacionais (VARSANO, 1997; REZENDE, 2010). Por fim, as transferências da União incentivaram a criação de 1.016 novos municípios no Brasil na década de 1990, levando ao aumento de gastos com a máquina pública local (VARSANO, 1997).

De forma inversa, a Argentina descentralizou competências e gastos às províncias sem a devida correspondência de recursos e buscou ajustar isso por meio de transferências intergovernamentais, continuando a arrecadação muito centralizada no governo nacional – em torno de 90% dos impostos são regulados e arrecadados pelo governo nacional. Em 1989, com a aprovação de nova regulamentação da Coparticipação Federal de Impostos

– CFI (Lei nº 23.548²), enfatizou-se o caráter redistributivo das transferências do governo nacional, o que resultou em maiores benefícios às províncias mais pobres. Ainda, as províncias foram beneficiadas com um aumento na cota-parte dos impostos que lhes cabiam, aumentando os percentuais fixados em leis anteriores (por exemplo, na Lei nº 20.221, de 1972). Os municípios não participam diretamente da Coparticipação Federal, e a Lei nº 23.548 estabelece que cabe às províncias criarem regimes de coparticipação para seus entes locais, com um percentual que não deve ser inferior a 20% dos recursos que elas recebem do regime federal. Contudo, a distribuição destes recursos aos municípios varia entre as províncias e são escassos (LÓPEZ ACCOTTO; MACCHIOLI, 2015).

Nos anos de 1990, sob o governo de Menem (1989-1999), houve nova descentralização de competências sociais rumo às províncias, sem os correspondentes recursos fiscais. Este processo foi o ápice da descentralização iniciada na década de 1970, quando o governo federal transferiu às províncias escolas primárias e alguns hospitais. Em 1992, foram transferidas às províncias todas as escolas secundárias (1.905), hospitais (20) e institutos de família e de menores (22) administrados pelo governo federal. A descentralização não foi um processo racional que buscou maior eficiência para as políticas sociais, foi um processo reativo e unilateral do governo federal com o propósito de melhorar o equilíbrio fiscal em suas contas. Sem acordos prévios com as províncias, as negociações no Congresso Nacional se limitaram a aprovar a descentralização das políticas mediante a promessa de futuros recursos fiscais adicionais. Contudo, o sistema de financiamento das políticas de saúde e educação é ainda uma questão em aberto.

² A Lei nº 23.548 estabelece como recursos de coparticipação “o produto da arrecadação de todos os impostos nacionais existentes ou a criar-se” (art. 2), com algumas exclusões importantes, como os direitos de importação e exportação.

A descentralização dos serviços de saúde e de educação pouco alterou a centralização da arrecadação fiscal, tendo maior impacto nos gastos provinciais. Conforme Tabela 1, as províncias aumentaram sua participação no gasto público consolidado, passando de 21%, em 1961, para 40,1%, em 2009. Isso foi possível em função de transferências nacionais e de endividamento. Na primeira década de 2000, os orçamentos provinciais mostravam que, em média, 26% de suas receitas vinham de recursos próprios e 74% eram oriundos de transferências nacionais (34% da Coparticipação Federal e 40% através de distintos fundos específicos). A participação dos municípios na arrecadação e nos gastos é pequena. Observa-se na Tabela 1 uma variação negativa nos recursos, de 6% a 4%, e um incremento nos gastos de 6,8% (1961) para 7,9% (2009).

Tabela 1 - Recursos e gastos por nível de governo argentino (1961-2009)

Ano	Recursos (%)			Gastos (%)		
	União	Províncias	Municípios	União	Províncias	Municípios
1961	69,3	24,7	6,0	72,1	21,0	6,8
1970	67,4	28,0	4,5	66,6	27,5	5,8
1984	68,1	27,6	4,3	64,5	30,9	4,5
1993	75,7	19,0	5,3	52,0	37,2	10,8
2000	76,0	18,5	5,5	52,6	37,9	9,5
2002	74,4	19,7	5,9	51,4	38,6	10,0
2006	78,3	17,5	4,2	50,9	39,3	9,8
2009	78,0	18,0	4,0	52,0	40,1	7,9

Fonte: CETRÁNGOLO; GOLDSCHMIT, 2013, p. 40.

O federalismo fiscal brasileiro atual tem uma trajetória municipalista, mas também é marcado por uma centralização jurisdicional que possibilita a União regulamentar receitas, gastos e dívidas dos níveis de governo. Este aspecto foi fundamental para o governo nacional empreender uma série de reformas “recentralizantes” nos anos de 1990, quando o país buscava mais uma vez estancar a inflação por meio de um plano de estabilização monetária, o Plano Real (1994). A União produziu legislação que melhorou sua capacidade financeira e limitou a autonomia dos entes para gastarem e se endividarem, inclusive com maior vinculação das receitas de estados e municípios com políticas sociais.

A Tabela 2 apresenta a evolução da carga tributária e a participação relativa dos entes federados brasileiros na distribuição dos recursos tributários desde 1960. Observa-se um crescimento expressivo da carga tributária, que atinge nos anos de 2000 algo em torno de um terço do PIB, colocando o país nas primeiras posições na América Latina, seguido de perto pela Argentina, que também apresentou crescimento expressivo de sua carga tributária a partir dos anos de 1990.

No que diz respeito à arrecadação e distribuição dos recursos, verifica-se no caso brasileiro que a União concentra a arrecadação tributária e as receitas disponíveis, que os estados perderam participação, de 1960 a 2010, na arrecadação tributária e na receita disponível e que os municípios arrecadam parcela pequena dos tributos, com ligeiro aumento ao longo do tempo, mas apresentam uma participação crescente na receita disponível, mais que triplicando essa receita no período. A diferença entre arrecadação e receita disponível dos municípios deve ser entendida a partir das transferências intergovernamentais.

Tabela 2 - Recursos tributários por níveis de governo brasileiro (1960-2010)

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1980	24,5	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,6
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,5
2010	33,2	67,3	26,5	6,2	56,5	25,1	18,4

Fonte: AFONSO, 2016.

As cargas tributárias argentina e brasileira, em 2016, foram de 31,3% e 32,3 do PIB, respectivamente, próximas à média da OCDE, de 34,3% (RFB, 2018). Contudo, analisando a base de incidência, verificam-se diferenças expressivas entre os dois países e os mais desenvolvidos. O Brasil tributou mais bens e serviços consumidos, 15,4% contra 11,2% da média da OCDE, e menos renda, lucros e ganho de capital, 6,5% contra 11,4% da OCDE (RFB, 2018). A Argentina apresentou números similares em 2013: bens e serviços representaram 15,5% da carga tributária, enquanto renda, lucro e outros contribuíram com 5,6% (OCDE, 2015). As tributações brasileira e argentina são, portanto, regressivas, apresentando em torno de 50% de sua arrecadação do consumo de bens e serviços (tributação indireta), o que compromete parcelas maiores de renda das famílias mais pobres.

Transferências intergovernamentais (tigs)

Argentina e Brasil apresentam expressivas desigualdades econômicas territoriais que poderiam se reproduzir nas políticas sociais, se fosse ampla a descentralização do poder de tributar e gastar. Assim, centralizar a arrecadação na União e transferir parte dessa aos níveis subnacionais de forma redistributiva é uma via para promover maior equalização fiscal horizontal, o que significa dotar as subunidades mais pobres de recursos suficientes para garantir um padrão mínimo de bens e serviços em todo o território nacional (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; REZENDE, 2010). Mas para surtir efeito positivo, as transferências devem ser acompanhadas de regras claras que orientem os gastos dos entes que recebem tais recursos da coletividade.

O caso argentino atesta como a ausência de regras para os gastos pode limitar a capacidade das províncias de superar sua situação de subdesenvolvimento ou elevar os índices de desenvolvimento socioeconômico (TOMMASI, 2002). A Coparticipação Federal de Impostos tem destaque no sistema de transferências intergovernamentais pelo volume de recursos, 62% de todas as transferências federais, sendo estes obrigatórios e não condicionados (ALTAVILLA, 2016). De um total de 22 transferências federais, 18 são obrigatórias e condicionadas a um fim específico; 3 são obrigatórias e não condicionadas e somente 1 é discricionária e não condicionada. Apesar de numerosas, as transferências condicionadas representavam somente 11% dos recursos provinciais (média de 2000 a 2010), enquanto as transferências não condicionadas representavam 48% do orçamento das 24 províncias.

Tomando como referência 2010, a coparticipação representou, em média, para as 24 províncias, 68,4% de todas as transferências nacionais, seguida de outros fundos condicionados: o Fundo de Financiamento Educativo (Lei nº 26.075, de 2006), que representou 10,46%; o Excedente do Fundo Conurbano (Lei nº

24.621, de 1996), com 6,85%; o Fundo de Obras de Infraestrutura Básica Social (Lei nº 24.073, de 1992, e Lei nº 24.621, de 1996), com 3,64%; o Fundo Nacional de Habitação – FONAVI (Lei nº 24.464, de 1995), com 2,08%; restando 8,57% para as outras transferências nacionais (ARGENTINA, 2019a).

Os recursos próprios, em média, representavam 26,1% do total de recursos das 24 províncias, enquanto a coparticipação prevalecia com 50,7%, e as demais transferências federais participavam com 23,2%. Mas isso varia em função do grau de desenvolvimento socioeconômico provincial, medido por PIB e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Dentro do grupo de províncias mais atrasadas economicamente, encontram-se aquelas em que as transferências federais ultrapassaram 90%: Formosa (97,3%), La Rioja (95,5%), Catamarca (93%), Santiago del Estero (90,1%). Entre as províncias mais desenvolvidas, Buenos Aires tem em seu orçamento mais de 50% de recursos próprios, e CABA é um caso excepcional – dada sua condição de cidade autônoma e capital da República, cobre 89,3% de seu orçamento com recursos próprios (ARGENTINA, 2019a).

Outro aspecto das relações fiscais na Argentina é o não cumprimento de normas legais em prejuízo das províncias. Exemplar é a Lei nº 23.548 (Coparticipação Federal de Impostos) ao estabelecer uma distribuição primária de 42,3% dos recursos para o governo federal e 54,6% para as províncias (art. 3, inciso a e b). Dados de 2010 evidenciaram que o governo nacional transferiu às províncias somente 46,9% dos recursos coparticipáveis, ficando com 53,1% dos mesmos (BRACELI; BRACELI, 2010). A CFI é transferência obrigatória, cujos montantes, forma de distribuição (diária e automática) e objetivos estão estabelecidos em lei nacional, o que inibe a manipulação por parte do presidente (BONVECCHI; LODOLA, 2010). Contudo, há margem para a administração central manipular a informação sobre os montantes arrecadados e distribuir um valor inferior ao legalmente

estipulado. Tal situação tem gerado incontáveis reclamações judiciais por parte das províncias.³

A lei também estabelece um piso mínimo de transferências às províncias que “não poderá ser inferior a 34% da arrecadação dos recursos tributários nacionais pela Administração Central, tenham ou não o carácter de distribuíveis por esta Lei” (art. 7, Lei nº 23.548), o que inclui os não coparticipáveis. Novamente, este piso mínimo não vem sendo cumprido. No período de 1990 a 1993, foram transferidos 37% do total de recursos nacionais; entre 1996 e 2001, este percentual foi pouco superior a 30%, depois oscilou de 23% a 26%, alcançando a média de 25,8% entre 2007 e 2016 (ARGENTINA, 2019c).

Em relação aos municípios, entre 2000 e 2010, os recursos próprios dos municípios representaram, em média, 0,33% do total de recursos arrecadados no país, sendo que neste período as províncias arrecadaram, em média, 18% do total nacional (ALTAVILLA, 2016). Em 2009, os municípios dispunham de 7,9% dos recursos que dispunham as províncias (CETRÁNGOLO; GOLDSCHMIT, 2013, p. 40). Em 11 províncias (Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Rio Negro, San Juan, Santa Fe e Tucumán), os municípios sequer arrecadavam impostos, apesar de nove constituições provinciais reconhecerem a eles a competência para cobrar impostos (ALTAVILLA, 2015). Em 2010, em média, os municípios de 23 jurisdições provinciais (excluindo CABA) compunham seus orçamentos com 2,8% de recursos tributários próprios, 36,9% de recursos próprios não tributários e 60,3% de transferências intergovernamentais (ARGENTINA, 2019b).

As transferências aos municípios são principalmente dos regimes de coparticipação das províncias, estando estes regimes

³ Os inúmeros casos de contestação judicial das províncias junto à Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN), no entanto, têm tido poucos efeitos práticos porque muitas províncias desistem da causa, a partir de acordo com a União, ou por falta de pronunciamento do alto tribunal.

presentes em todas as províncias, em conformidade com a Lei de Coparticipação Federal de Impostos, que obriga as províncias a criarem regimes de coparticipação com seus municípios (art. 9, inciso g). Na maioria deste regimes, a massa coparticipável se compõe de recursos que recebe a província da coparticipação federal e de impostos provinciais. Não existe a previsão de transferências do governo federal aos municípios, mas elas ocorrem. A partir de 2003, houve aumento no seu volume que representou, entre 2003 e 2010, em média, 5,6% dos recursos totais municipais. Não devidamente regulamentados, estes recursos se caracterizam por alta discricionariedade do governo central, no que se refere ao destinatário e ao valor distribuído.

O caso brasileiro apresenta diferenças expressivas do argentino em relação à distribuição de recursos públicos entre os entes governamentais. Conforme Tabela 2 acima, há menor concentração de arrecadação na União, e as transferências ocorrem e beneficiam, sobretudo, os municípios. Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 23), ao compararem a composição das receitas subnacionais do país com a de outras federações, apontam grande ênfase nas tigs, mas com diferenças entre estados e municípios, os primeiros têm seus recursos predominantemente de tributos próprios, e os segundos têm nas tigs sua principal fonte de recursos. Assim como Argentina, há também diferenças regionais e locais expressivas na dependência das transferências.

Apesar do volume considerável de tigs direcionadas a estados e municípios menos desenvolvidos economicamente (PIB) e socialmente (IDH), persistem inequidades fiscais expressivas na federação brasileira. Pode-se afirmar que o volume de transferências não é suficiente para minimizar os níveis elevados de desigualdades regionais e locais e que aumentar as tigs pode ser estéril sem uma devida revisão dos critérios que norteiam sua distribuição. Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 8) afirmam que “os critérios de partilha dos recursos entre os diferentes estados

ou municípios, em geral, apresentam baixa capacidade de redistribuição regional e de redução do hiato fiscal”. Os autores chegam a essa conclusão a partir do exame das tigs brasileiras nos anos de 2000 e 2006, no qual observam a prevalência de transferências obrigatórias (definidas em lei) e incondicionais (que não impõem qualquer obrigação ao receptor) e com poucos efeitos redistributivos. Esse é o caso das três tigs que ganharam peso no processo de descentralização fiscal: a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), transferências dos estados aos municípios; o Fundo de Participação dos Estados (FPE), da União aos estados; e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da União aos municípios; juntas elas representam em torno de 50% das tigs (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 27-28).

Rezende (2010) afirma que a CF/88 e as mudanças posteriores não foram capazes de corrigir os desequilíbrios verticais e horizontais da federação brasileira porque não se orientaram por esse propósito. Segundo o autor,

em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, uma preocupação importante, além da correção dos desequilíbrios fiscais, trata de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem (REZENDE, 2010, p. 74).

Esse diagnóstico não é pior porque algumas transferências intergovernamentais têm caráter redistributivo, sendo elas direcionadas a políticas sociais. As transferências condicionadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) tiveram importante perspectiva equalizadora para estados e municípios (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; BAIÃO, 2013).

Crescimento econômico, gastos sociais e endividamento público

Os gastos sociais e o endividamento público são aspectos interligados e importantes para entender algumas potencialidades e desafios que se apresentam aos governos argentinos e brasileiros na diminuição das desigualdades sociais. Nos dois países, gastos públicos cresceram significativamente a partir dos anos de 1990 e foram financiados por aumentos na carga tributária e, ainda, pelo endividamento público. Com alta carga tributária e endividamento, os dois países encontram-se limitados a expandir gastos sociais por essas vias, sendo a situação agravada pelos contextos de instabilidade econômica, problema mais agudo no caso argentino.

A Argentina apresenta uma trajetória econômica errática desde os anos de 1980, tendo em paralelo a instabilidade monetária que, naquela década, culminou em um processo hiperinflacionário que alcançou 3.079% de inflação em 1989, quando o PIB recuou 4,4%. Desde então, esta instabilidade persiste e pode ser mais bem compreendida em quatro períodos, conforme Gráfico 1. O primeiro inicia-se em 1991 com a Lei de Conversibilidade (Lei nº 23.928), que mudou a moeda de Austral para Peso e fixou um câmbio de 1 por 1 com o Dólar como medida para o controle da inflação. O resultado foi um queda brusca na inflação, que chegou a 0,7% em 1998, apesar de um PIB que permanecia em trajetória irregular. Um segundo período pode ser estabelecido entre 1997 e 2002, quando o PIB passa a recuar, configurando uma forte crise econômica que coloca em questionamento a política de conversibilidade. Afetada pelas crises mexicana (1994) e brasileira (1998), a economia argentina teve recuo de -3,4% do PIB, em 1999, e seguiu uma trajetória descendente até culminar em uma queda do PIB de -10,9%, em 2002, quando a inflação dispara e alcança 25,9% (RAPOPORT, 2011). O ano de 2003 marca

o início de um terceiro período, o de recuperação da economia, após o fim da conversibilidade em janeiro de 2002 e uma situação econômica mundial favorável e com impacto positivo na América Latina. Observa-se um crescimento do PIB na faixa entre 8 e 9%, tendo a inflação uma trajetória mais flutuante, entre 4,4%, em 2003, e 10,9%, em 2007 (RAPOPORT, 2011). A partir de 2008 tem-se um quarto período de instabilidade do PIB e da moeda. O PIB teve pico positivo de 10% em 2010, com decréscimo nos anos seguintes e picos negativos de -2,5% (2014 e 2018). Este período se caracterizará também por uma crescente inflação.

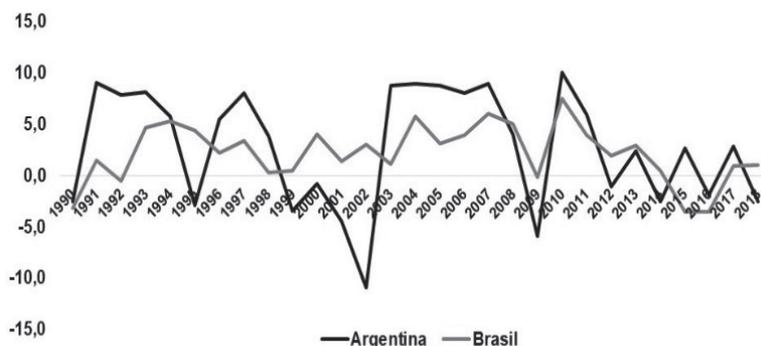


Gráfico 1 - Variação anual do PIB na Argentina e no Brasil, em % (1990 a 2018)

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2019a.

O Brasil, menos que a Argentina, teve uma trajetória errática de crescimento econômico a partir dos anos de 1990 que pode ser resumida em três períodos. O primeiro compreende o período de 1994 a 2003, com uma média anual de crescimento do PIB de 2,6%, com grandes variações. Este período tem início com o Plano Real (1994), que criou uma nova moeda, o Real, e buscou controlar a inflação a partir de uma política de desindexação da economia e equilíbrio fiscal. O resultado foi positivo, tendo a

inflação caído, de 916,5%, em 1994, para 22,4% no ano seguinte e para 9,6%, em 1996, mantendo-se abaixo de 10% até 2002, quando alcançou 12,5%, voltando a recuar em 2003 (9,3%), conforme o Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo IBGE (2020). O segundo período, de 2004 a 2011, similar ao caso argentino, é também de prosperidade, com uma média de crescimento do PIB de 4,4%, sendo acompanhada de uma inflação que recua e mantém-se estável, com índice de 6,5% em 2011. Por fim, como terceiro período tem-se aquele que se inicia em 2012 e se estende até o momento, marcado por forte recessão econômica nos anos de 2015 e 2016, quando o PIB recua 7% nos dois anos, e inflação com pico de 10,7% em 2015, recuando para 6,2% em 2016. Em 2018, tem-se a inflação em queda (3,7%) e baixo crescimento econômico (1%).

Conclui-se para o caso argentino que as instabilidades da moeda e de crescimento econômico marcam a história recente do país. Esse quadro tem similaridades com o caso brasileiro, com algumas distinções importantes. O Brasil apresentou menores oscilações no PIB e uma maior estabilização de sua moeda a partir de 1994, algo conquistado a partir de uma política monetária de altas taxas de juros, estando os dois países situados dentre aqueles que apresentam os mais elevados juros praticados no mundo. Essa política tem consequências perversas para os gastos sociais e o endividamento público, principalmente quando combinada com estagnação e recessão.

Um aspecto central para a diminuição das desigualdades sociais é o volume e a distribuição dos gastos sociais entre os entes federados. Particularmente, importa a capacidade da União de regular e realizar gastos com vistas a garantir políticas sociais mais equânimes ao longo do território nacional. Argentina e Brasil são dois países nos quais o governo central tem poder para legislar sobre o financiamento das políticas sociais e realizar gastos sociais (centralização fiscal). Neste aspecto, são federações

que não apresentam obstáculos à promoção de políticas sociais universais e mais igualitárias. É exemplar a primeira década dos anos de 2000, quando se observou aumento dos gastos sociais e melhorias em indicadores sociais de pobreza e desigualdade nos dois países, impulsionados por um contexto econômico e político favorável.

Na Argentina, as transferências dos sistemas de saúde e educação às províncias, nos anos de 1970 e em 1992, resultaram em grande incremento na participação das províncias nos gastos públicos, conforme Tabela 1. Esta mudança está relacionada à descentralização dos gastos sociais que, contudo, permanecem majoritariamente no governo nacional. Em 2012, o governo federal participava com 54% do gasto social consolidado, enquanto as províncias com 39% e os municípios com 8% (ARGENTINA, 2019d).

O gasto social argentino apresentou crescimento importante a partir da redemocratização do país. Em 1980, o gasto social consolidado (dos três níveis de governo) representava 14,5% do PIB, evoluiu para 26% em 2009 e alcançou 30,8% em 2015 (ARGENTINA, 2019d). Contudo, há variações importantes na distribuição, destinação e crescimento do gasto social quando analisamos as políticas sociais. Com respeito ao gasto social do governo central, este passou de 9,1% do PIB (1980) para 16,8% (2015), um aumento de 7,7% (ARGENTINA, 2019d). A principal função coberta por estes gastos é a previdência social, a que mais cresceu em volume absoluto do PIB, passando de 4,2% (1980) para 9,1% (2015). Os gastos com educação e saúde também apresentaram crescimento exponencial. O gasto público consolidado na função de governo com “Educação e Cultura” passou de 3% do PIB, em 1980, a 6,9%, em 2015, e com saúde evoluiu de 3,2% para 7,1% no mesmo período (ARGENTINA, 2019d).

Na educação, o maior crescimento relativo do gasto social observado ocorreu entre 1980 e 2015, prevalecendo os gastos

provinciais, que evoluíram de 1,5%, em 1980, para 5% em 2015. O governo central participava com 1,7% destes gastos nesse ano. A maior participação das províncias decorre da descentralização da educação, mas o expressivo crescimento nestes gastos foi induzido por legislação nacional. A Lei de Financiamento Educativo (Lei nº 26.075, de 2005) e a Lei de Educação Nacional (Lei nº 26.206, de 2006) estabeleceram como meta para 2010 gastos de 6% do PIB com educação, ciência e tecnologia e redefiniram e ampliaram os níveis de ensino e a obrigatoriedade na oferta da educação pública.

Na saúde, prevalece o governo central, que participava com 3,8% dos 7,1% do PIB despendidos. No entanto, se desagregarmos este percentual em subfunções da saúde, se observará que o gasto federal tem como principal item as “obras sociais”, que estão associadas à previdência social, duas competências recentralizadas pelo governo federal no início da década de 1990 e que tiveram maior prioridade de gasto na administração de Cristina Kirchner (2007-2015). As províncias apresentam uma participação importante nos gastos de saúde, 2,8% do PIB em 2015, sendo que este gasto era de 1,1% em 1980, quando a descentralização do sistema de saúde tinha somente passado por uma primeira etapa.

Aos municípios cabe uma participação marginal nos gastos sociais, 8% em 2012. Em 2015, participavam com 0,2% do PIB dos gastos em educação e com 0,5% em saúde. Seu principal gasto social se refere aos serviços urbanos, que passou de 0,54% do PIB em 1980 para 0,75% em 2015.

Apesar do aumento expressivo dos gastos sociais e de sua descentralização rumo às províncias, o financiamento de políticas universais como educação e saúde carecem de uma reforma fiscal capaz de melhor equilibrar receitas e gastos. Há também falta de regras claras e perenes quanto à origem dos recursos para o financiamento destas políticas nas províncias. Tudo isso tem origem no texto constitucional federal, que não estabelece

diretrizes para os gastos com saúde e educação e sequer tem uma redação precisa sobre a distribuição dessas competências, definindo-as como concorrentes entre governo nacional e províncias, mas sem estabelecer mecanismos de coordenação e cofinanciamento entre os entes. A legislação infraconstitucional também não evoluiu o bastante na definição do financiamento das políticas.

No Brasil, o governo central também tem amplos poderes para legislar e financiar políticas sociais e fez uso deste poder para promover mudanças na dinâmica fiscal, principalmente a partir de 1995 (ARRETCHE, 2009). Este poder tem sido utilizado para incentivar gastos em políticas sociais, sendo exemplar as Emendas Constitucionais nº 14, de 1996, e nº 53, de 2006, que estabeleceram gastos mínimos com a educação fundamental e básica, respectivamente, para estados e municípios.⁴ Ainda na educação, a Lei Ordinária nº 11.738, de 2008, estabeleceu piso salarial nacional a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica. Na saúde, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, estabeleceu percentual mínimo de gastos, sendo 12% para as receitas estaduais e 15% para as receitas municipais (SOARES; MACHADO, 2018).

Outro mecanismo de que dispõe o governo central para promover as políticas sociais são os fundos setoriais condicionados, de modo que, para receber os recursos nacionais desses fundos, estados e municípios precisam seguir as diretrizes e desenhos das políticas sociais estabelecidas pelo governo nacional. Este é o caso do Fundo Nacional de Saúde (FNS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE) e do Fundo

⁴ A EC nº 14 criou o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que estabeleceu gastos mínimos de 15% das receitas de impostos e transferências subnacionais com o ensino fundamental. Em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela EC nº 53, que ampliou para 20% o mínimo de gastos subnacionais com a educação básica, que abrange educação infantil, ensino fundamental e médio.

Nacional de Assistência Social (FNAS), todos com perspectivas redistributivas.

Em relação ao volume e à distribuição dos gastos sociais, o governo central concentra a receita disponível, conforme Tabela 2. Decorre disso a concentração no nível nacional dos gastos públicos. Em 2017, o governo central participou com 65% no total das despesas públicas orçamentárias empenhadas no país, em um montante correspondente a aproximadamente 4 trilhões de Reais; ficando estados e municípios com uma participação de 21% e 14%, respectivamente (BRASIL, 2018, p. 21).

Os gastos sociais também prevalecem na União que, em 2012, teve participação de 51%, seguida dos estados (26%) e municípios (23%), conforme Afonso (2016). Em relação ao volume e ao destino dos gastos sociais federais, o Brasil apresentou um crescimento expressivo em sua trajetória mais recente. Ao analisarem estes gastos de 1995 a 2010, Castro *et al.* (2012) observam uma variação de 11,2% para 15,5% do PIB, o que significa um aumento de 4,3%, sendo que esse crescimento foi mais expressivo na primeira década dos anos de 2000. Contudo, na análise dos gastos por política social, há grandes diferenças de participação e evolução. A previdência social foi de longe o item de maior gasto social federal e teve trajetória sempre crescente, passando de 8%, em 2002, para 9,3% do PIB, em 2015 (GOBETTI; ALMEIDA, 2016).

Os gastos com saúde e educação também tiveram evolução positiva, a saúde passou de 1,8%, em 2002, para 2,1% do PIB, em 2015; a educação (e cultura) passou de 1,7%, em 2002, para 2,7%, em 2015 (GOBETTI; ALMEIDA, 2016). Mas no decorrer da trajetória destas duas políticas observa-se retração nos gastos, em percentual do PIB, em momentos de estagnação e crise, como nos anos de 1998/1999 e 2002/2003, o que seria resultado da pressão dos gastos financeiros – juros e serviços da dívida – sobre as despesas públicas (CASTRO *et al.*, 2008). Os gastos financeiros tiveram trajetória ascendente no gasto público da União de 1995

a 2005, passando de 3,7% para 6,5% do PIB, aumento de 2,8%, acima do observado para os gastos sociais no mesmo período (CASTRO *et al.*, 2008).

O endividamento público na Argentina, para o qual muito contribui a indisciplina fiscal das províncias, é uma das principais causas das crises econômicas pelas quais tem passado o país nas últimas décadas. Diante do aumento dos gastos, a concentração da arrecadação impositiva no governo federal e a falta de regras claras sobre o financiamento da educação e saúde levaram as províncias a recorrerem a diversas fontes de financiamento ou estratégias para cobrir seus déficits orçamentários: fundos e transferências federais, adiamento no pagamento de salários e fornecedores, emissão de quase-moedas, empréstimos de bancos nacionais e provinciais, entre outras. Estas fontes “criaram um incentivo perverso para gastar sem arrecadar recursos e, assim, os governos provinciais têm sido os principais responsáveis pelo déficit público consolidado deste 1986” (WORLD BANK, 1993, p. 124, tradução nossa).

No federalismo argentino, mudanças nas relações fiscais envolvem negociações e acordos da União com as províncias, e eles foram celebrados com o propósito de limitar os gastos e endividamento das províncias. Um destes acordos, que buscou limitar o acesso das províncias a crédito bancário, foi o Pacto Fiscal II de 1993, que, entre outras medidas, estabelecia o compromisso das províncias de privatizar seus bancos. Apesar da adesão de todas as províncias, somente 15 unidades promoveram a privatização. Outro exemplo é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 25.917, de 2004), cujo objetivo foi estabelecer regras para orientar o comportamento fiscal das jurisdições (nacional e provinciais) rumo a uma maior eficiência do gasto público e transparência da gestão pública. A maioria das províncias aderiu, à exceção de San Luis, La Pampa e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, mas o cumprimento dos dispositivos da lei variou entre as jurisdições

e foi se deteriorando ao longo dos anos,⁵ inclusive pelo estabelecimento de exceções ao texto da lei, prática que envolveu o próprio governo nacional (BRACELI; BRACELI, 2010). Os acordos fiscais tiveram sempre alcance limitado na Argentina porque não estabeleceram regras claras e sanções em caso de não cumprimento.

O Brasil acumulou dívida pública ao longo de sua história, dívida essa impulsionada pelo protagonismo do Estado na promoção da industrialização, mas também pela irresponsabilidade fiscal. Nos anos de 1980 e primeira metade dos anos de 1990, a ampla liberdade de gastos e endividamento dos entes federados, combinada com inflação descontrolada, contribuíram para a precariedade do planejamento, da transparência e da responsabilidade nas finanças públicas. A inflação era utilizada como mecanismo de ajuste das contas públicas, e os bancos públicos estaduais também contribuíam para a irresponsabilidade fiscal, sendo utilizados como fontes inesgotáveis de financiamento dos governos estaduais por meio de empréstimos, situação similar observada na Argentina.

Contudo, um federalismo mais vertical que o argentino, ou seja, um federalismo em que o governo central dispõe de ampla autoridade para legislar sobre finanças públicas e melhor impor suas medidas aos governos subnacionais, sem necessidade de adesão, possibilitou maior responsabilização fiscal e reestruturação do setor financeiro do país, o que era condição para a manutenção do Plano Real, de 1994. Entre os dispositivos aprovados pelo governo nacional, é exemplar a Lei Camata (Lei Complementar nº 82, de 1995), que fixou teto da receita para gastos com pessoal para os níveis de governo; o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público no Setor Financeiro (Proes), de 1996, que promoveu ampla privatização dos bancos estaduais;

⁵ De acordo com o informe de monitoramento da ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP, 2014).

e a Lei nº 9.496, de 1997, que tornou menos flexível o pagamento das dívidas estaduais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) compilou e complementou as medidas disciplinadoras, redefinindo o teto para despesas com pessoal e estabelecendo diversos mecanismos de controle dos gastos públicos e do endividamento dos níveis de governo. As punições para o não cumprimento desta lei foram definidas na Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 2000).

O processo de responsabilidade social, somado à conjuntura econômica mais favorável da primeira década dos anos de 2000, trouxe melhorias na gestão financeira do país, e a dívida líquida do setor público recuou de 59,8% do PIB, em 2002, para 31,5% em 2013. Desse total de 2013, o governo federal participava com 19,8%, os governos estaduais com 9,4%, os municipais com 1,7% e as empresas estatais federais, estaduais e municipais com 0,6% (MORA, 2016). Essa trajetória sofreu alterações a partir de 2014, quando a crise econômica impactou a arrecadação e impossibilitou o alcance das metas iniciais de superávit primário. Em 2015, a dívida líquida do setor público subiu para 35,4% do PIB, pulando para 46,2% em 2016 e 51,6% em 2017 (BCB, 2018). Este novo cenário tem efeitos diretos sobre os gastos sociais, aumentando os desafios do país na diminuição da pobreza e da desigualdade social e na melhoria das políticas de saúde e educação.

Conclusões

Argentina e Brasil são duas democracias federais latino-americanas que apresentam potencialidades e desafios similares na construção de um Estado de bem-estar social. Este capítulo buscou apresentar e analisar um aspecto mais específico da realidade dos dois países, o federalismo fiscal, e suas possíveis implicações na busca por maior igualdade social. E fez isso a partir de três dimensões principais: tributação, transferências intergovernamentais,

gastos sociais e endividamento público. As principais conclusões do capítulo podem ser sintetizadas em cinco aspectos.

Primeiro, pode-se destacar a tributação como um importante desafio para melhoria no bem-estar social. Os aumentos na carga tributária a partir de 1990 situaram os dois países dentre aqueles de maior carga tributária na América Latina.⁶ Com patamar similar à média da OCDE, Argentina e Brasil se diferenciam, no entanto, dos países desenvolvidos pela má qualidade da tributação no quesito progressividade. O desafio é promover maior justiça social não somente com aumento no gasto social financiado com tributação crescente (AFONSO, 2013), mas com maior progressividade na tributação e gastos mais eficientes e redistributivos.

Um segundo aspecto que é similar e desafiador aos dois países é o baixo poder de correção do hiato fiscal entre os entes subnacionais a partir das transferências intergovernamentais constitucionais. Isso é consequência das regras de distribuição dos recursos, pouco voltadas para correção de inequidades e muito presas a critérios populacionais, e do seu caráter obrigatório e não condicionado. O Brasil parece ter avançado mais na vinculação de gastos sociais aos entes subnacionais, o que minimiza o caráter não condicionado das transferências; e na conformação de transferências com efeitos redistributivos para as políticas sociais.

O terceiro aspecto, este de diferença, é a posição dos municípios. Na Argentina, o ente local arrecada pouco, é preterido nas transferências intergovernamentais e tem pequena participação nos gastos sociais. No Brasil, a municipalização é a marca da descentralização fiscal que segue à redemocratização do país, tendo o ente local uma participação crescente na oferta de serviços de saúde, educação e assistência social, com gastos sociais

⁶ Em uma lista de 25 países latino-americanos, Brasil e Argentina ocupavam a segunda e quarta colocações, respectivamente, em tamanho da carga tributária total em proporção do PIB, tendo Cuba em primeiro lugar e Barbados em terceiro (RFB, 2018).

crescentes. Esta singularidade brasileira aponta desafios de coordenação intergovernamental na gestão das políticas sociais, algo minimizado pela centralização fiscal, que possibilita ao governo central induzir comportamentos a partir de legislação e transferências de recursos condicionados.

Outro aspecto, o quarto, partilhado pelos dois casos e com efeitos negativos sobre os gastos e políticas sociais é a instabilidade econômica e o endividamento público. Os dois fatores combinados criam dificuldades para a sustentabilidade dos gastos sociais que, em contextos de retração econômica, competem com os gastos financeiros decorrentes do alto endividamento. Na Argentina o problema mostrou-se mais agudo pela maior instabilidade da economia e falta de regras mais claras e punitivas para a não responsabilidade fiscal dos entes, destaque para as províncias.

Por fim, pode-se concluir que as duas federações apresentam um federalismo fiscal centralizado que permite ao governo central margem de manobra para avançar em bem-estar social. Exemplar deste aspecto foi a primeira década dos anos de 2000, quando, em uma conjuntura econômica e política favorável, com maior crescimento econômico e partidos *pró-welfare* à frente da presidência, ampliaram-se os gastos sociais e houve melhorias em indicadores de desenvolvimento social, queda da pobreza e da desigualdade social. O IDH foi de 0,771 em 2000 para 0,825 em 2017, na Argentina, e de 0,684 para 0,759, no Brasil, no mesmo período (UNDP, 2019). O percentual da população que vive com menos de 3,20 dólares por dia – linha de pobreza de países de renda média-baixa – caiu de 4,5% em 2000 para 0,7% em 2017, na Argentina, e de 9,9% em 2001 para 4% em 2010, no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2020). O Gini teve queda de 0,533 em 2001 para 0,406 em 2017, na Argentina, e de 0,584 para 0,533, no Brasil, no mesmo período (BANCO MUNDIAL, 2019b).

Observa-se ainda, por esses indicadores, que os desafios para melhoria no bem-estar social são maiores para o caso brasileiro, que acumulou ao longo de sua história crescimento econômico com baixa inclusão social. Contudo, a situação do Brasil parece mais favorável no aspecto de configuração atual do federalismo. O governo central, quando apresenta uma coalizão majoritária de governo, tem amplos poderes para regular os governos subnacionais. Isso possibilitou avanços no financiamento das políticas sociais e no controle do endividamento público. A Argentina, com o maior poder de barganha dos governadores no Congresso Nacional, tem dificuldades para tomada de decisões que possam contrariar interesses subnacionais. Assim, o federalismo fiscal tem regulamentação precária e muitas vezes sem efetivo cumprimento.

Referências

AFONSO, J. R. R. A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro. *Wilson Center Latin American Program*, p. 1-21, set. 2013.

AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727/1297>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ALTAVILLA, C. Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcances y límites del poder tributario municipal. In: HERNÁNDEZ, A. M.; REZK, E.; CAPELLO, M. (coord.). *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho e Ciências Sociais, 2015. p. 413- 448.

ALTAVILLA, C. Fiscal (De)Centralization and Multilevel Governments in Different Institutional Settings. Comparing Argentina and Denmark in the New Millennium (2000-2010). In: PUBLIC MANAGEMENT RESEARCH CONFERENCE, 22-24 jun. 2016. Dinamarca: Public Management Research Association (PMRA) / Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 22-24 jun. 2016.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina, 1994*. Santa Fé: Convención Nacional Constituyente / Biblioteca del Congreso, 1994. 9 p.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – DNCFP. *Recursos tributarios provinciales*. 2019a. Disponível em: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – DNCFP. *Sector público municipal*. 2019b. Disponível em: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal2.php>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – DNIAF. 2019c. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Política Económica. 2019d. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica>. Acesso em: mar. 2019.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. *Información Fiscal de Provincias: Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Situación al 30 de septiembre de 2014*. 2014. Disponível em: <https://www.asap.org.ar/>. Acesso em: fev. 2019

BAIÃO, A. L. *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BANCO MUNDIAL. *Crecimiento del PIB (% anual)*. 2019a. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BANCO MUNDIAL. Índice de Gini. 2019b. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.pov.gini>. Acesso em: 12 abri. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Poverty Gap at \$3.20 a Day (2011 PPP) (%) – Argentina, Brazil*. 2020. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.pov.gini>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BCB – Banco Central do Brasil. *Série histórica da dívida líquida e bruta do governo geral (metodologia vigente até 2007)*. Brasília: BCB, 2018. Disponível

em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtmls%2Ffinfecon%2FseriehistDLSPBruta2007.asp>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONVECCHI, A.; LODOLA, G. The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 41, n. 2, p. 179-206, 2010.

BRACELI, O.; BRACELI, M. Impacto de políticas del Gobierno nacional que han incidido en la estructura federal de gobierno en la Argentina. In: ASENSIO, M.; GARAT, P. (coord.). *Revista de derecho comparado: federalismo fiscal – II*. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2010. p. 139-204.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. *Balço do setor público nacional 2017*. 2018. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/665291/CPU_BSPN_2017-v2_Diagramado/0c811fe9-d684-4c8e-8b03-fc8834ff9043. Acesso em: 12 de fev. de 2019.

CASTRO, J. A. de *et al.* *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para discussão nº 1.324. Brasília: IPEA, 2008.

CASTRO, J. A. *et al.* *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Nota técnica nº 9. Brasília: IPEA, 2012.

CETRÁNGOLO, O.; GOLDSCHMIT, A. *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas*. El caso de la Argentina. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas, 2013. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 144).

CIA – Central Intelligence Agency. *The World Factbook, 2017*. 2018. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>. Acesso em: 12 de jun. 2018.

GOBETTI, S. W.; ALMEIDA, V. L. *Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015*. Texto para discussão nº 2.191. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas nacionais, produto interno bruto dos municípios – bases de dados 2010-2017*. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 23 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 24 fev. 2020.

LÓPEZ ACCOTTO, A.; MACCHIOLI, M. (coord.). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Texto para discussão nº 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MORA, M. *Evolução recente da dívida estadual*. Texto para discussão nº 2.185. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean – 1990-2013*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-latin-america-2310922x.htm>. Acesso em: mar. 2018.

PETERSON, P. E. *The Price of Federalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

RAPOPORT, M. Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. In: VÁZQUEZ BLANCO, J. M.; FRANCHINA, S. (comp.). *Aportes de la economía política en el bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo, 2011. p. 135-165.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RFB – Receita Federal do Brasil. *Carga tributária bruta no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília: RFB / Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata-estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. (Coleção governo e políticas públicas).

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-121, 2005.

TOMMASI, M. *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s*. Working Paper n° 147. Stanford: Stanford University / Center for Research on Economic Development and Policy Reform, 2002.

UNDP – United Nations Development Programme. *Human Development Reports*. 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>. Acesso em: 24 abril. 2019.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abr. 1997. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/735>. Acesso em: 18 fev. 2012.

WORLD BANK. *Argentina: From Insolvency to Growth*. Washington, D.C.: World Bank, 1993.

(Esse capítulo foi elaborado a partir de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Chamada Universal 14/2014.)

10. A AGENDA MORAL NOS PARLAMENTOS LATINO-AMERICANOS EM PERSPECTIVA COMPARATIVA

*Manoel Leonardo Santos
Asbel Bohigues*

Introdução

Entre os muitos desafios que se apresentam para os países latino-americanos, o tratamento que os regimes políticos e o Estado dão aos temas que envolvem valores morais é particularmente polêmico. O assunto divide as opiniões dos cidadãos, e entre as elites políticas isso não é diferente. Seja pelas características do eleitorado regional, em sua grande maioria conservador, seja pela relação estreita entre religião, política e Estado, seja ainda pela instabilidade e incompletude das democracias, não há consenso sobre vários temas que envolvem valores e costumes.

Nas democracias liberais ocidentais, mais consolidadas, o tema avançou bastante. Em muitos desses países já se alcançou a formação de maiorias capazes de aprovar políticas menos restritivas, que respeitam as escolhas dos indivíduos e garantem a inclusão de minorias. Entretanto, na América Latina, contam-se nos dedos os países que foram capazes de avançar nessa direção.

Se políticas morais ou questões relacionadas à moralidade receberam pouca atenção em estudos comparativos da América Latina (HTUN, 2003; DION; DÍEZ, 2017), pelo menos em comparação com outros campos, isso é especialmente verdadeiro no caso das elites políticas. Existem trabalhos que abordam isso, como Htun e Power (2006), no entanto, eles tendem a se concentrar em um único país e/ou um único tema (CUNIAL, 2018). Poucos trabalhos se concentraram sistematicamente e compararam as atitudes das elites em relação a questões morais, incluindo questões como divórcio, aborto, pena de morte, controle de armas, imigração, casamento igualitário ou legalização de drogas (BOHIGUES, 2019, p. 193).

A regulação das questões morais é por definição controversa, pois implica que o Estado aprova alguns comportamentos e penaliza outros (MEIER, 1999, p. 681). No final, as políticas morais têm a ver com conflitos sobre sistemas de crenças individuais que se alinham com visões opostas do que é moralmente aceitável e inaceitável (DOAN, 2014, p. 8).

De acordo com a discussão sobre quais questões podem ser consideradas morais, também existem várias maneiras de entender as políticas morais: conflito de valores ou cultura (HUNTER, 1991), enquadramento de políticas públicas, uma classe específica de políticas ou questões públicas ou conflitos no seio do liberalismo democrático (MOURÃO PERMOSER, 2019).

Essas questões, que *a priori* são classificadas como crenças individuais e julgamentos de valor, não são realmente tão particulares se pensarmos que elas podem definir a agenda e afetar outros indivíduos. São crenças individuais que têm consequências públicas (MOONEY, 2001). Isso acontece com outras atitudes, opiniões e crenças, mas com a particularidade de estar intimamente associado à religião, tradição, família ou mesmo à identidade do indivíduo ou do coletivo. E por mais individuais (ou íntimas) que possam ser, seu impacto na sociedade como um

todo, e também na forma final da democracia, é inquestionável (BOHIGUES, 2019, p. 195).

A polêmica não é nova, claro, mas nos últimos anos a discussão vem ganhando importância na região da América Latina. Dada sua relevância cada vez maior, este capítulo investiga a posição dos parlamentos latino-americanos, através da opinião agregada dos seus parlamentares, sobre temas relacionados aos valores morais. Especificamente, coloca em perspectiva comparada as opiniões de deputados e senadores sobre três questões: o casamento entre pessoas de mesmo sexo, a descriminalização do aborto e a legalização de drogas.

O capítulo está organizado da seguinte forma. Além da introdução, na segunda seção apresentamos uma visão geral sobre o estágio de desenvolvimento de como essas questões foram incorporadas pelos países da região. Na terceira o foco recai sobre o apoio das elites parlamentares a esses temas. Na quarta discutimos se existe uma relação entre ideologia e valores morais. Na quinta verifica-se a complexa relação entre apoio a valores morais mais liberais, ideologia e democracia. Nas conclusões, estão sumarizados os resultados e é feita uma breve discussão sobre os desafios.

Valores morais no ordenamento jurídico da região

Nesta seção procuramos relatar como os países latino-americanos têm incorporado as questões já referidas. Investigamos principalmente em que extensão e como esses temas foram recepcionados pelos sistemas jurídicos/constitucionais na região. O objetivo é dar uma visão geral que permita analisar as opiniões dos parlamentares em contraste com a legislação.

Casamento igualitário, aborto e legalização de drogas

O casamento entre pessoas do mesmo sexo é legal em apenas 4 dos 18 países analisados. É o que mostra o Quadro 1. Este

número é baseado em dois parâmetros. Primeiro, diz respeito a uma legislação que reconhece o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Pode ser um direito constitucional ou garantido por legislação infraconstitucional, em ambos os casos, aprovado pelos parlamentos. Esses casos incluem Argentina e Uruguai. Segundo, consideramos países em que a Suprema Corte decidiu, *erga omnes*, que pessoas do mesmo sexo poderiam se casar. Foi o caso do Brasil, México e Colômbia. O México representa um caso híbrido. Em muitos estados, o casamento entre pessoas do mesmo sexo é legal. Ainda assim, não há decisão em nível nacional. Em 2015, o Supremo Tribunal decidiu em favor desta questão, embora as normas estaduais digam o contrário. Estamos cientes de que os dois cenários representam diferentes níveis de segurança jurídica. Regras constitucionais e infraconstitucionais são mais significativas que decisões judiciais, que são apenas jurisprudência. Apesar disso, consideramos legais os dois caminhos.

Quadro 1 - Casamento igualitário e aborto na América Latina

País	Casamento igualitário	Aborto
Argentina	Sim	Sim
Bolívia	Não	Sim
Brasil	Sim	Sim
Chile	Não	Sim
Colômbia	Sim	Sim
Costa Rica	Não	Sim
El Salvador	Não	Não
Equador	Não	Sim
Guatemala	Não	Sim
Honduras	Não	Não
México	Sim	Sim
Nicarágua	Não	Não
Panamá	Não	Sim
Paraguai	Não	Sim
Peru	Não	Sim

(Continua)

(Continuação)

País	Casamento igualitário	Aborto
Dominicana R.	Não	Não
Uruguai	Sim	Sim
Venezuela	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria com base na legislação de cada país.

Quanto ao aborto, a apuração segue um único caminho. Estabelecemos uma configuração de variável dicotômica: “Sim” quando há pelo menos uma possibilidade condicional de abortar a gravidez e “Não” quando ela é criminalizada em todos os casos. As condições variam amplamente. Elas envolvem riscos à saúde, malformação genética da criança, estupro e incesto. Codificamos 12 dos 18 países como positivos. São Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Sabe-se, contudo, que essas variantes não atendem a agenda feminista sobre o aborto, que assenta seu argumento principalmente no direito da mulher de fazer escolhas e de ter autonomia sobre seu corpo. Ainda assim, optou-se por esta codificação pela disponibilidade de dados e por ser de fácil catalogação.

Essa operacionalização é relevante por dois motivos principais. Primeiro, mostra que ambas as questões estão longe de ser consensuais entre as legislações latino-americanas. Segundo, que seu status deve exercer um impacto relevante sobre a opinião dos legisladores. Dependendo da legalidade de cada questão, os legisladores expressarão suas opiniões em relação à mudança ou manutenção de uma determinada lei. Acreditamos que, em geral, os legisladores devem estar mais propensos a apoiar essas questões quando já são legais e rejeitá-las quando não são.

No caso das drogas é mais difícil operacionalizar precisamente, pois a questão envolve muitas nuances. Trata-se das drogas de um modo geral, ou especificamente da descriminalização do uso da maconha? Pune-se o usuário ou apenas o tráfico? Descriminaliza-se apenas o uso, ou regulamenta-se também

a produção? De toda forma, uma observação detida das legislações em vigor mostrou que o tema só avançou no Uruguai, e mesmo assim somente com a maconha.

A observação mais detida da Figura 1 (Diagrama de Venn) mostra que, dos 18 países analisados, apenas 4 (Argentina, Colômbia, México e Uruguai) aprovaram legislação mais inclusiva sobre casamento igualitário e aborto. E no caso do Uruguai, também sobre drogas. Entenda-se, legalização da maconha. Esses países se mostraram menos conservadores que os demais.



Figura 1 - Casamento igualitário, aborto e legalização de drogas – Diagrama de Venn

Fonte: Elaboração própria com base na legislação de cada país.

Pode-se agrupar num terceiro bloco os demais países que combinam avanços na legislação do aborto, mas continuam conservadores quanto ao casamento igualitário e às drogas. São eles: Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela.

No outro extremo (fora dos círculos), El Salvador, Honduras, Nicarágua e República Dominicana apresentam ordenamento jurídico refratário aos temas. São países centro-americanos e

caribenhos que ainda resistem a modificar a legislação num sentido mais inclusivo e, portanto, são mais conservadores.

Na próxima seção vamos verificar o apoio das elites parlamentares aos temas aqui discutidos.

O apoio das elites

Nesta seção consta uma análise descritiva da variação, ao longo do tempo, das opiniões dos parlamentares sobre as questões em foco. Seguindo a ordem da seção anterior, em primeiro lugar analisamos as opiniões dos parlamentares sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo, em seguida sobre o aborto e, por fim, sobre a descriminalização do uso de drogas. Os dados utilizados são da base de dados do projeto Elites Latino-americanas da Universidade de Salamanca (PELA-USAL). As perguntas utilizadas na nossa análise, tal como formuladas aos parlamentares, estão no quadro abaixo.

Quadro 2 - Perguntas sobre políticas morais no PELA-USAL

Indique sua opinião pessoal sobre o aborto na seguinte escala:	1. Contra [...] 10. A favor
Mudando de assunto, na sua opinião pessoal, com que intensidade você aprova ou desaprova que casais do mesmo sexo possam ter o direito de se casar?	1. Desaprova fortemente [...] 10. Aprova fortemente
E, nessa mesma escala, com que força você aprova ou desaprova a legalização das drogas?	1. Desaprova fortemente [...] 10. Aprova fortemente

Fonte: ALCÁNTARA, 2019, tradução nossa.

Cumprir informar que a série histórica não é igual para todas as perguntas. A pergunta sobre a descriminalização do aborto tem disponível uma longa série histórica, porque vem sendo aplicada ininterruptamente desde a década de 1990, em todos os países. Já quanto às perguntas sobre o casamento de pessoas do

mesmo sexo e descriminalização das drogas, a disponibilidade de dados é menor, pois só foi incorporada ao questionário do PELA-USAL a partir do ano de 2010. A análise dos dados é a que segue.

Casamento igualitário: baixo apoio com tendência de crescimento

Em linhas gerais, nota-se uma tendência de apoio crescente dos parlamentares ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, mas na maioria dos países o apoio ainda é muito baixo.

A observação do Gráfico 1 mostra que, dos 18 países analisados, 10 apresentaram trajetórias ascendentes. Em apenas 2 países (El Salvador e República Dominicana) a tendência foi de queda. Para Venezuela, Panamá e Paraguai, não foi possível identificar tendências, porque só temos disponíveis dados sobre uma legislatura. Também para a Argentina não foi possível, porque os pontos são muito próximos no tempo.

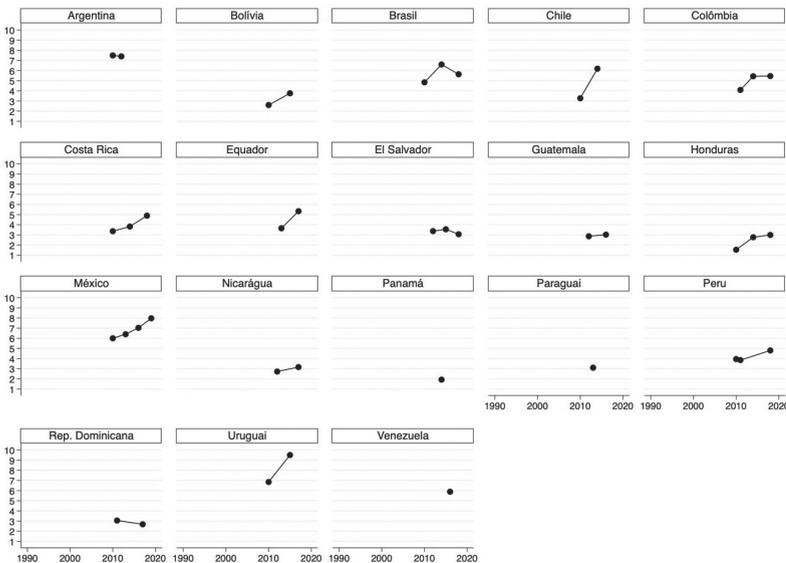


Gráfico 1 - Apoio ao casamento igualitário

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019).

Um caso chama a atenção por apresentar uma trajetória distinta, o Brasil. Note-se que em 2010 a média do Parlamento brasileiro era um pouco acima de 4 (numa escala de 1 a 10), passando para mais de 6 em 2015 e declinando na legislatura posterior. Se essa trajetória se confirmar, dificilmente o Brasil aprovará legislação mais inclusiva neste tema.

Mas o resultado mais relevante é que, se considerarmos os valores das últimas legislaturas, dificilmente a maioria dos países avançará nesta direção. Importante notar que apenas os parlamentares de Argentina, México e Uruguai apresentam, em média, apoio significativo à questão. Nesses países, a média está acima de 8 (numa escala que vai de 1 a 10), o que pode ser visto como um apoio bastante robusto. Já nos demais países, os valores são abaixo de 6, em média. Chama a atenção, sobretudo, países com apoio reduzidíssimo, como os casos de Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e República Dominicana. Esses parlamentos, que apresentam valores médios abaixo de 4, podem ser considerados casas legislativas inóspitas para qualquer pretensão de aprovação de legislação que favoreça o reconhecimento formal das relações da comunidade LGBT. Além disso, nas demais casas legislativas, à exceção de Argentina, México e Uruguai, ainda parece restar um longo caminho para aprovação de uma legislação mais inclusiva para essas minorias.

Aborto: tendência de queda

Números bastante desfavoráveis também se observam com relação à descriminalização do aborto (Gráfico 2). Se olharmos os números das últimas legislaturas, vemos, mais uma vez, que apenas os parlamentos de Argentina, México e Uruguai apresentam apoio mais significativo ao tema. Nesses países, os valores médios nas últimas legislaturas são acima de 3 (numa escala que vai de 1 a 5), com destaque para o Uruguai, com o valor mais alto. De

resto, os demais países apresentam médias que giram em torno de 2, na mesma escala.

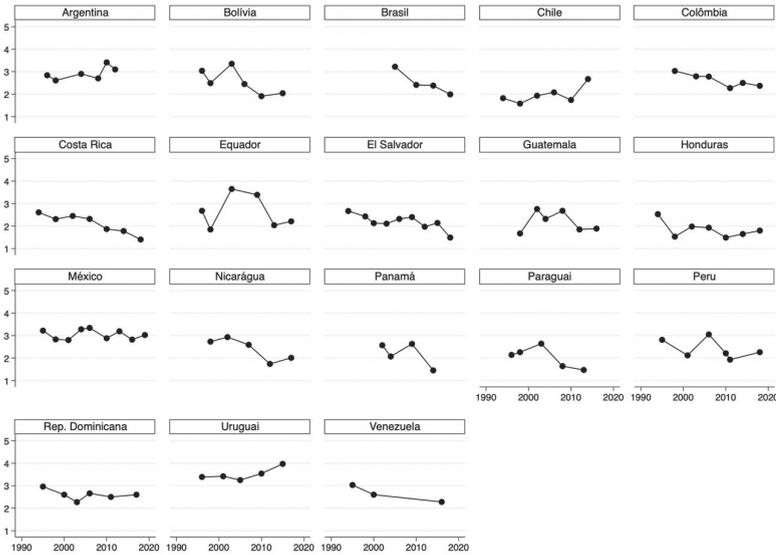


Gráfico 2 - Apoio ao aborto

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019).

O que chama mais a atenção é que a situação é ainda mais desfavorável com relação ao casamento de pessoas do mesmo sexo. Ao contrário do que apontavam os dados sobre apoio ao casamento igualitário, com relação ao aborto a tendência é de perda de apoio. O tema ao longo do tempo vem perdendo apoio em nada menos que 12 dos 18 países analisados. Ou seja, dos 6 restantes apenas 2 (Chile e Uruguai) apresentam trajetória ascendente, enquanto os outros 4 apresentam trajetórias estáveis (Equador, Guatemala, México e Argentina).

Em suma, considerando os valores médios e as tendências, mais uma vez aqui não se deve esperar que esses parlamentos legislem sobre a descriminalização do aborto, de forma a tornar o ordenamento jurídico mais flexível.

Descriminalização das drogas: o maior desafio

Por fim, a descriminalização das drogas. Como se vê no Gráfico 3, para essa questão é a que se tem menos observações no tempo. Isso impossibilita fazer análises das tendências. Mas a análise dos números da última legislatura não é muito diferente das demais. O apoio mais robusto à descriminalização do uso de drogas se resume a dois países: Uruguai e México. Apenas nesses dois casos os valores médios são superiores a 6 (numa escala que vai de 1 a 10).

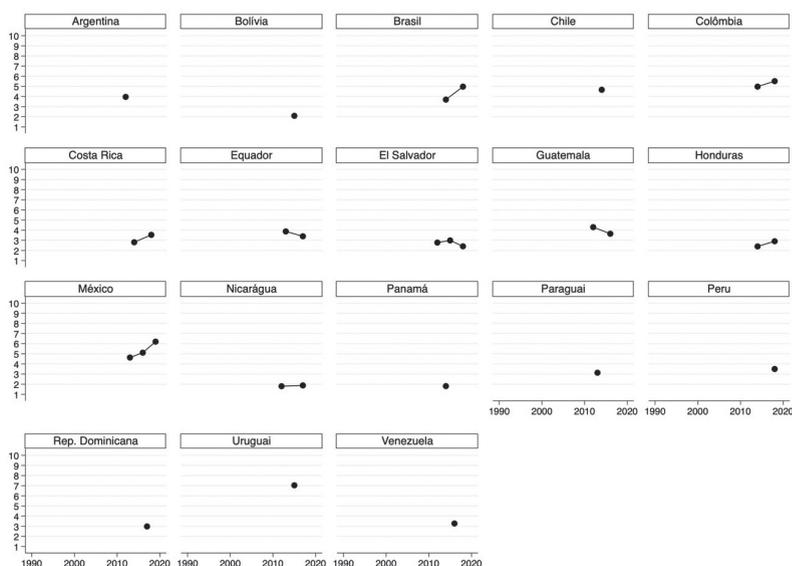


Gráfico 3 - Apoio à legalização de drogas

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019).

Nos demais países, as casas legislativas realmente não parecem estar dispostas a legislar sobre o assunto. Note-se que em sete delas (Bolívia, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Nicarágua e Venezuela) o apoio à questão não passa de valores médios de 2 (numa escala que vai de 1 a 10). Nos demais

países, o que se vê é apenas um apoio que podemos chamar de fraco, pois os valores giram entre 2 e 6.

Ao compararmos o apoio a essa questão com as demais, casamento entre pessoas do mesmo sexo e aborto, vemos que esse é o tema que mais enfrenta resistência. Na verdade, todos os temas enfrentam resistência, como já vimos. Mas a descriminalização das drogas, em especial, parece ser o tema que os parlamentos dificilmente colocarão em pauta.

Em resumo, o que se vê quando os parlamentos são comparados é que uma legislação mais tolerante com valores morais encontrará sérias dificuldades de ser aprovada. Salvo em países como Uruguai, México, Argentina e Chile, há um longo caminho a percorrer para que esses temas avancem na região, especialmente na América Central, onde se percebe que o apoio a essas questões é muito pequeno, revelando um ambiente político bastante conservador e refratário aos valores liberais. A próxima seção explora a relação entre valores morais e ideologia.

Ideologia e valores morais

Há uma correlação entre valores morais e ideologia? Essa é uma clivagem diferente ou ela é justaposta à ideologia? Há estudos que sugerem que quanto mais à esquerda no espectro ideológico, mais favoráveis são os deputados a questões de valores morais (SOULE, 2004). Essa relação, entretanto, não é igual para todas as questões (ROSAS, 2010).

O que encontramos na exploração dos dados aqui considerados é algo parecido com o que está documentado na literatura. Conforme as figuras 5 e 6, os dados indicam que para casamento igualitário e aborto existe uma correlação, embora com importantes exceções no campo da esquerda. Mas quando falamos de legalização das drogas, não se observa correlação estatisticamente significativa.

Ideologia e casamento igualitário

Os dados mostram uma correlação negativa entre ideologia e casamento entre pessoas do mesmo sexo, mas é uma correlação muito discreta. Na figura abaixo, no eixo horizontal temos a ideologia, que é medida numa escala de 1 a 10, onde 1 é totalmente esquerda e 10 totalmente direita. No eixo vertical, temos a pontuação média das legislaturas em análise, numa escala que vai de 1 a 10, onde 1 significa totalmente contrário e 10 totalmente favorável. A correlação negativa indica, então, que quanto mais à direita no espectro ideologia estiver o parlamento, menor o apoio dado ao tema. Portanto, o apoio ao casamento igualitário na América Latina não é mais que uma continuação da clivagem esquerda-direita.

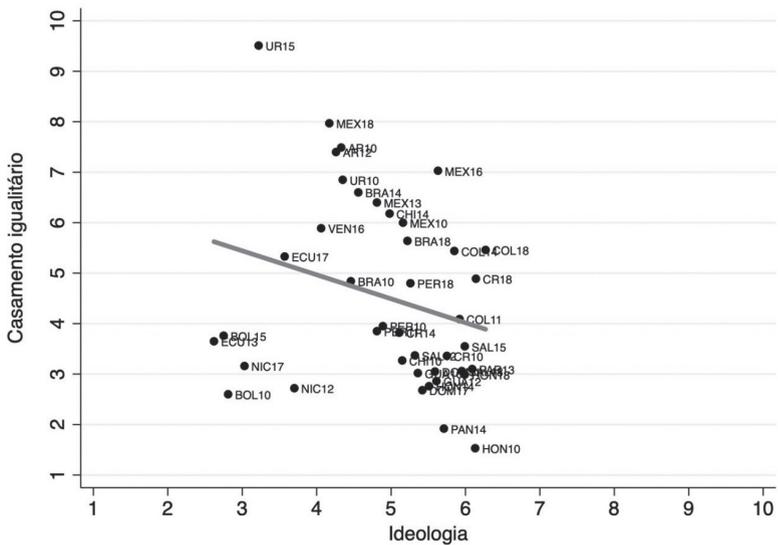


Gráfico 4 - Correlações entre ideologia e casamento igualitário

Coefficiente de correlação entre ideologia e casamento igualitário, -0.26 ($p < 0.1$).

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019).

Contudo, a análise mais detida mostra *clusters* importantes. No quadrante esquerdo superior, os dados reafirmam o que foi visto na seção anterior, quando identificamos Uruguai, México e Argentina como as legislaturas com maior apoio ao tema. Importante notar que embora o Brasil, na legislatura de 2014, tenha estado próximo a esses países, na última legislatura pesquisada (2018) a questão perdeu apoio significativo. E, nesse caso, o efeito foi o esperado, pois a última legislatura se encontra mais à direita que a legislatura de 2014.

Outro *cluster* relevante para a análise pode ser observado no quadrante esquerdo inferior. Ele é o formado por Bolívia (2010 e 2015), Equador (2013) e Nicarágua (2012 e 2017). Esses são parlamentos que apresentam uma combinação que se diferencia da tendência. Nesses países, legislaturas mais à esquerda apresentam posições de apoio muito fraco ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, sugerindo casos desviantes. Portanto, pode se falar de uma esquerda conservadora: a esquerda uruguaia e mexicana é mais progressista que a esquerda boliviana, nicaraguense e equatoriana.

Ideologia e legalização do uso de drogas

O Gráfico 5 traz a correlação entre ideologia e descriminalização do uso de drogas. Os dados mostram que inexistente uma correlação, pois o coeficiente é de 0.01 e não é estatisticamente significativo. Nesse caso, é uma política além da clivagem esquerda-direita, pois não há uma relação entre elites mais à esquerda ou mais à direita. Essa é outra clivagem na região.

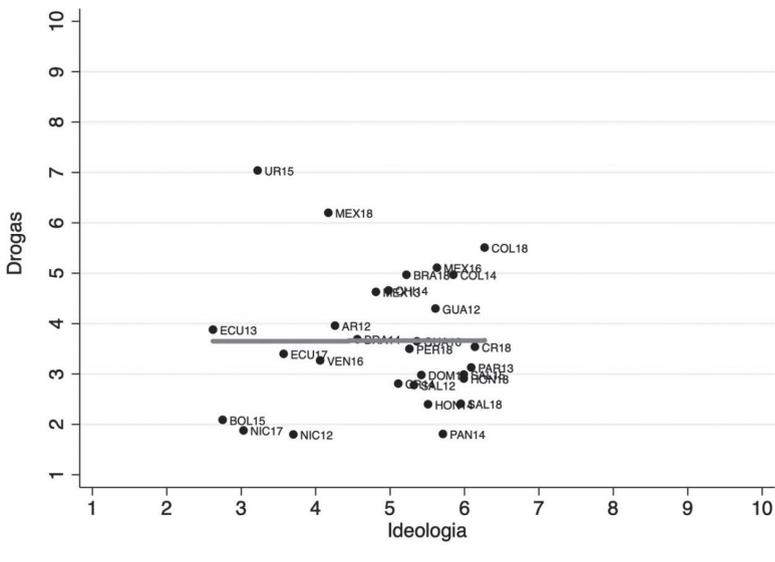


Gráfico 5 - Correlação entre ideologia e descriminalização do uso de drogas

Coefficiente de correlação entre ideologia e legalização do uso de drogas, 0.01, não significativo.

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019).

Dois *clusters* aqui chamam a atenção. O primeiro é formado por Bolívia (2015), Nicarágua (2012 e 2017), Equador (2013 e 2017) e Venezuela (2016). Esse *cluster* é formado por casos atípicos de legislaturas de esquerda, com baixo apoio à descriminalização do uso de drogas. O segundo é formado por Uruguai (2015) e México (2018), que são casos desviantes, ou seja, legislaturas de esquerda com alto apoio à questão. Também é interessante o caso de Colômbia (2018): são as elites mais à direita e, ao mesmo tempo, as terceiras mais favoráveis à legalização das drogas.

Ideologia e aborto

Por fim, analisa-se a correlação entre ideologia e descriminalização do aborto. Como se pode ver claramente no Gráfico 6, essa é a correlação mais forte encontrada nesta análise: -0.34 ($p < 0.01$).

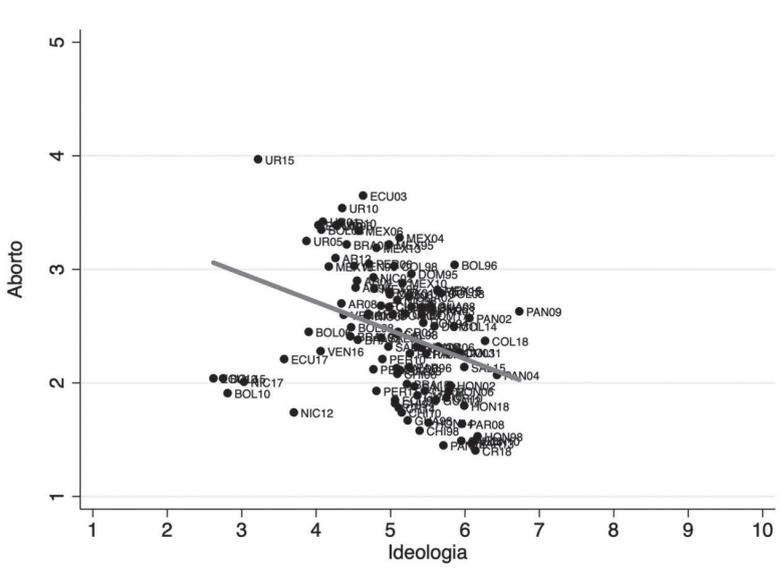


Gráfico 6 - Correlação entre ideologia e aborto

Coefficiente de correlação entre ideologia e aborto, -0.35 ($p < 0.01$).

Fonte: Elaboração própria com base em Alcântara (2019).

Mais uma vez a legislatura do Uruguai (2015) se mostrou diferenciada, apresentando alto apoio à descriminalização do aborto, como de resto às demais questões de valores morais. No *cluster* formado por Bolívia (2006, 2010 e 2015), Nicarágua (2012 e 2017), Equador (2013 e 2017) e Venezuela (2016), o apoio ao aborto é bastante reduzido, embora as legislaturas sejam de esquerda. Repete-se, em boa medida, a tendência de rechaço nessas legislaturas a políticas mais inclusivas.

Em suma, o que se vê são correlações bastante discretas entre ideologia e valores morais na região, quando não ausente, como no caso da legalização de drogas. Os temas aqui analisados ainda dividem opiniões dos parlamentares, não sendo a ideologia o único, nem mesmo o mais forte preditor de seu apoio a essas questões. Numa região marcada pelas relações entre religião e política e pelo conservadorismo, esse resultado não deixa de ser previsível.

Valores morais, ideologia e democracia igualitária

Outra pergunta relevante diz respeito às relações entre valores morais, ideologia e democracia. Será que quanto mais democrático um país maior apoio essas questões recebem? Em outras palavras, quanto mais democrático um país maiores as chances de minorias verem seus representantes apoiando seus direitos?

A relação destas três questões, além da ideologia dos parlamentares e a democracia igualitária, é feita com dados do projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem, versão 9). Para essa análise, só consideramos os países/ano com as três perguntas sobre questões morais. Entre os muitos índices do V-Dem, analisamos aqui a democracia igualitária, já que estamos centrando o trabalho nas políticas morais, diretamente vinculadas aos direitos das minorias e a uma visão mais inclusiva da sociedade.

Para fazer a análise comparativa de todos os casos disponíveis – as três perguntas morais (aborto, casamento e drogas), ideologia e democracia igualitária –, lançamos mão de um gráfico HJ-Biplot. Trata-se de uma representação gráfica de dados multivariados (ALCÁNTARA; RIVAS, 2007, p. 386-390; RIVAS; VICENTE; SÁNCHEZ, 2010; MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ; BOHIGUES, 2019). Se um gráfico de dispersão mostra apenas a distribuição conjunta de duas variáveis, um Biplot apresenta

simultaneamente tanto os casos quanto as variáveis (três ou mais). As variáveis são representadas por vetores e os casos por pontos. No caso do presente trabalho, cada país/ano é representado no plano com a abreviação do nome do país e o ano.

Para a representação de casos e variáveis, o HJ-Biplot realiza uma análise fatorial, que serve para enquadrar essa representação gráfica de casos e variáveis. Todos os dados da análise fatorial podem ser consultados no Apêndice A.

No gráfico resultante, pode se conhecer a variabilidade de cada variável, observando o comprimento dos vetores e o ângulo que eles formam com os eixos fatoriais. Quanto maior o comprimento de uma variável na análise e menor o ângulo que ela forma com o eixo fatorial que a representa (fator-eixo 1 ou fator-eixo 2), maior a variação explicada por essa variável.

Aliás, também é possível conhecer a correlação entre as variáveis observando o ângulo que elas formam entre elas: se formam um ângulo menor que 90 graus, há uma correlação positiva; se for maior que 90 graus, há uma correlação negativa; se se aproxima de 90 graus, não há correlação. A relação entre casos e variáveis (vetores) é obtida a partir da projeção perpendicular de casos em vetores. A proximidade entre os pontos é interpretada como similaridade entre os casos.

Em resumo, o HJ-Biplot permite a visualização simultânea, na mesma figura, de ambas as variáveis e a relação entre elas e a posição de cada caso em relação a essas mesmas variáveis. Em outras palavras, o gráfico sintetiza todos os valores e relações de todas as variáveis e os casos numa única figura.

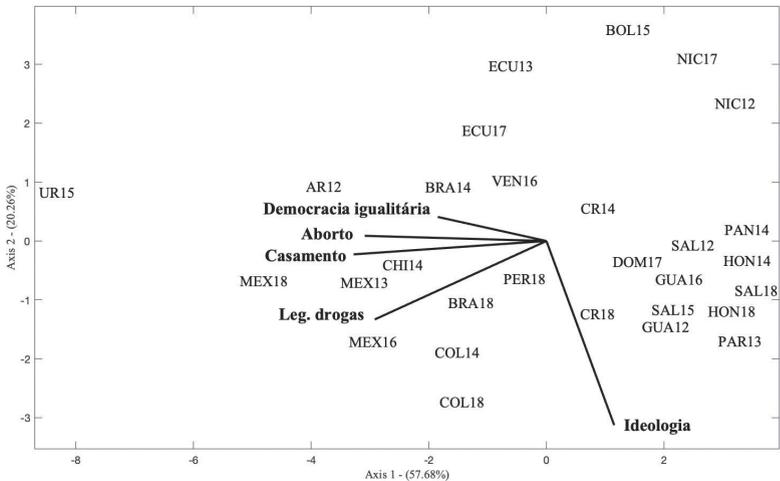


Gráfico 7 - Políticas morais, ideologia e democracia igualitária

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019) e Coppedge *et al.* (2019).

A observação do gráfico mostra os vetores do apoio das elites a políticas morais, e indica que existe uma correlação positiva (ângulos menores a 90 graus) com a democracia igualitária, porém a correlação com a ideologia não se observa (ângulo perto dos 90 graus). Portanto, confirmamos que valores morais e ideologia são duas clivagens diferentes. No gráfico ainda é possível notar vários casos de esquerdas conservadoras (Nicarágua e Bolívia), e alguns de direita mais liberais, mais progressistas (Colômbia). Esse resultado já havia sido demonstrado nas análises de correlação na seção anterior, e são confirmados agora.

O mesmo não se observa na correlação entre democracia igualitária e valores morais. No gráfico é possível constatar que há um efeito conjunto de algumas elites que apoiam o aborto, o casamento igualitário e a legalização de drogas, e uma melhor democracia, mais inclusiva. A realidade, e o principal achado do

nosso exercício comparativo com HJ-Biplot, é que as políticas morais não são uma questão de ideologia, mas de democracia igualitária. Observam-se posições contrárias a esses valores tanto na direita quanto na esquerda. Assim, uma observação inicial na situação desses temas morais, às vezes diretamente vinculados aos direitos das minorias, pode dizer muito da realidade democrática do país.

Conclusões

Neste capítulo apresentamos um estudo exploratório do apoio das elites políticas às políticas morais na América Latina, especificamente: casamento igualitário, aborto e legalização de drogas. Os dados de *surveys* confirmaram que os parlamentos da região são, em geral, refratários a políticas morais mais inclusivas, mas importantes exceções foram identificadas.

Além do mais, exploramos os vínculos com a ideologia e com a democracia. No primeiro caso, há uma relação do aborto e do casamento com a ideologia: elites mais de direita são mais conservadoras, enquanto a esquerda é mais progressista. Isso não acontece no caso das drogas, em que a relação é inexistente.

Isso nos permite concluir que, no caso da legalização de drogas, há uma clivagem diferente da clivagem ideológica, enquanto o aborto e o casamento igualitário são mais uma expressão da disputa ideológica na região. Em paralelo, encontramos sustento empírico para falar de uma esquerda latino-americana conservadora nos casos de Equador, Bolívia e Nicarágua. Essa é uma esquerda igual ou mais conservadora que outras elites mais de direita, como a da Colômbia, por exemplo. Nesses casos concretos, a esquerda majoritária não é garantia de melhora em temas morais, já que é uma elite hostil às políticas morais.

Finalmente, a análise comparativa mostra que essas três políticas estão relacionadas, mas que a ideologia é apenas mais

uma dimensão diferente. Sobre a democracia igualitária, confirmamos que as elites mais progressistas estão relacionadas com uma democracia mais inclusiva, com mais compartilhamento de poder no que diz respeito ao gênero ou à classe social. Ou seja, as elites mais progressistas estão relacionadas com uma democracia mais igualitária. Em outras palavras, as elites mais conservadoras implicam, ao final do dia, uma democracia pior.

Assim, o desafio de incorporar direitos que incluam as minorias passa também por democratizar os regimes políticos na América Latina, tornando-os mais participativos e inclusivos

Referências

ALCÁNTARA, M. (dir.). *Proyecto Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL), 1994-2018*. [S. l.]: Instituto de Iberoamérica – Universidad de Salamanca, 2019. Disponível em: <https://oir.org.es/pela/>. Acesso em: mar. 2020.

ALCÁNTARA, M.; RIVAS, C. Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina. *Política y Gobierno*, v. 14, n. 2, p. 349-390, 2007.

BOHIGUES, A. *Élites, radicalismo y democracia*. Un estudio comparado sobre América Latina. Tese (Doutorado) – Universidade de Salamanca, Salamanca, Espanha, 2019.

COPPEDGE, M. et al. *V-Dem Dataset v9, Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Gotemburgo, Suécia: V-Dem Institute, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23696/vdemcy19>. Acesso em: mar. 2020.

CUNIAL, S. Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 47, p. 123-149, jul. 2018.

DION, M. L.; DÍEZ, J. Democratic Values, Religiosity, and Support for Same-Sex Marriage in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 59, n. 4, p. 75-98, 2017.

DOAN, A. Morality politics. In: HAIDER-MARKEL, D. P. (ed.). *The Oxford Handbook of State and Local Government*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 1-27.

HTUN, M. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HTUN, M.; POWER, T. J. Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 4, p. 83-104, 2006.

HUNTER, J. D. *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: BasicBooks, 1991.

MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, A.; BOHIGUES, A. El giro a la izquierda en los parlamentos latinoamericanos ¿Cuándo y cómo se dio? *Política y gobierno*, v. 26, n. 1, 2019.

MEIER, K. J. Drugs, Sex, Rock, and Roll: A Theory of Morality Politics. *Policy Studies Journal*, v. 27, n. 4, p. 681-695, 1999.

MOONEY, C. Z. (ed.). *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*. New York: Chatham House Publishers, 2001.

MOURÃO PERMOSER, J. What Are Morality Policies? The Politics of Values in a Post-Secular World. *Political Studies Review*, v. 17, n. 3, p. 310-325, 2019.

RIVAS, C.; VICENTE, P.; SÁNCHEZ, F. La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, v. 17, n. 2, p. 279-319, 2010.

ROSAS, G. Issues, Ideologies, and Partisan Divides: Imprints of Programmatic Structure on Latin American Legislatures. In: KITCHELT, H. et al. (ed.). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 70-95.

SOULE, S. A. Going to the Chapel? Same-Sex Marriage Bans in the United States, 1973-2000. *Social Problems*, v. 51, n. 4, p. 453-77, 2004.

Apêndice A - HJ-Biplot

Row	Axis 1	Axis 2	Axis 3
Eigenvalue	80.748	28.362	22.867
Expl. Var. (%)	57.677	20.259	16.334
Cummulative (%)	57.677	77.936	94.269

Relative Contributions of the Factor to the Element			
ARI2	807	47	36
BOL15	57	941	2
Relative Contributions of the Factor to the Element			
BRA14	507	47	369
BRA18	223	312	6
CHI14	762	15	209
COL14	242	675	77
COL18	115	773	75
CRI14	14	20	952
CRI18	12	91	857
ECU13	4	749	0
ECU17	109	829	3
SAL12	898	11	57
SAL15	547	275	49
SAL18	901	70	8
GUA12	386	249	162
GUA16	681	101	117
HON14	923	12	58
HON18	771	162	62
MEX13	712	15	176
MEX16	625	286	59
MEX18	874	5	90
NIC12	554	402	43
NIC17	262	567	169
PAN14	662	0	314
PAR13	766	193	10
PER18	21	167	559
DOM17	265	20	143
URI5	984	10	0
VEN16	5	194	540
EDI	293	14	688
ABORTO	820	1	77
SSM	924	4	0
DROG	732	153	24
ID1	114	841	28

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara (2019).

11. POLÍTICA E MEMÓRIA NO PERU:

formas de lembrar e esquecer o conflito armado

Rômulo Monte Alto

Diz a lenda que na cidade de Ouidah, ou São João da Ajuda, também conhecida como Ajudá, no Benin, África, que era a rota de passagem dos escravos rumo preferentemente ao Brasil, havia uma árvore, em torno da qual, antes de embarcar, os homens deviam dar 9 voltas, e as mulheres 7, com a finalidade de esquecer a vida passada e se preparar para a nova vida na qual, forçados, estavam sendo embarcados. Essa árvore era chamada de árvore do esquecimento. Hoje também é conhecida como a árvore do retorno ou da memória.

(“Sabemos que a memória muitas vezes inventa a história”).

João Carlos Nara Júnior

As imagens

Uma série de imagens toma de assalto a abertura deste texto. Uma garota muda de lugar as fotografias de sua infância num quadro de fotos da família, juntamente com o pai, a quem interroga sobre a tia de quem deixou de ter notícias muitos anos

atrás. Um grupo de peritos forenses remonta esqueletos e partes de articulações com ossos soltos, um trabalho de infinita paciência, inquietos com um corpo que resiste em não se deixar reconhecer. Uma anciã conta como o filho foi retalhado e morto na sua frente, tendo cada parte do corpo arrancado lentamente por um punhal que nasce do braço de um oficial, por não saber o que deveria revelar a seus algozes, nem mesmo a língua na qual falavam. Um rapaz, órfão da tragédia, imagina o destino de seus pais se não tivessem conhecido o odiado grupo revolucionário, desenhando mapas urbanos da tragédia para um futuro jogo de dados e dedilhando o passado nas páginas de um caderno que restou. Um escritor narra de forma crua a impressionante economia da máquina de matar dos dois bandos oponentes no conflito, modos de exterminar o outro que os iguala como signos opostos da mesma violência bárbara. Um antropólogo faz desenhos com as palavras dos moradores de um lugar esquecido nos confins de uma serra alta, lúgubres cenas dos rituais de uma guerra que acabou com seu cotidiano e encontraram sua expressão material no interior de uns retábulos macabros. Finalmente, um menino que se tornou velho aos 12 anos relembra o fim de sua infância e sua vida adulta atravessada por regimes disciplinares duros, que, no entanto, não lhe roubaram a ingenuidade de construir pontes sobre os muros que separam a sociedade peruana atual. Fotografias, ossos, lembranças, cadernos, palavras, desenhos, retábulos, infância. Restos, imagens do pouco que sobrou.

Essas imagens dizem respeito ao “conflito armado interno”, ou “guerra antiterrorista”, ou “guerra popular” – diferentes termos que respondem à posição dos sujeitos que falam sobre o conflito –, que deixou como saldo 69.280 pessoas mortas e 20.511 desaparecidas, além de um número estimado de 600 mil *desplazados*, isto é, expulsos de seus lugares, segundo dados oficiais expostos no Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), em Lima, num lapso de tempo de 20 anos. O que

se pretende neste texto é oferecer uma reflexão crítica sobre o que acontece nos anos posteriores ao conflito, desde a instalação da Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) em 2003, até o presente momento, pois como se afirma com precisão na introdução de uma coletânea de contos de escritoras sobre o conflito, *Al fin de la batalla* (2015), o conflito não terminou com a deposição das armas. Nas palavras do presidente da CVR, dr. Salomón Lerner Febres, “num país como o nosso, combater o esquecimento é uma forma poderosa de fazer justiça”¹ (CVR, 2003, p. 17), repousam as motivações que nos levam a elaborar tal reflexão, pois se algo em comum o Brasil compartilha com o Peru é o mecanismo que privilegiou o esquecimento como forma de pacto, ou princípio de convivência social, desde os acordos políticos e institucionais realizados por suas elites, que se esconderam detrás de uma anistia ampla e irrestrita a uma parcela considerável dos responsáveis pela violência.

Nossa reflexão se alimenta em parte das considerações de Martha Nussbaum em sua obra *La ira y el perdón. Resentimiento, generosidad y justicia* (2018), sem, no entanto, estar presa somente a elas; ali encontra, numa pequena frase, um elemento que considera ausente nas discussões ocorridas nesse período posterior ao conflito: “a ira está vinculada conceitualmente com a impotência” (p. 82). Essa impotência resulta do sofrimento e dor impingidos a uma pessoa, ou a um grupo de pessoas, que dispõe, segundo Nussbaum, de algumas atitudes que o ajudarão a remediar, reforçar ou esquecer o episódio e suas consequências, seguindo com sua vida após a ruptura que a violência propiciou. Acreditamos que para chegar ao perdão, como princípio da reconciliação, é necessário antes atravessar o tortuoso território da impotência e sua expressão mais visível, a ira, sentimento persistente que guardam os afetados direta ou indiretamente pelo conflito e que nunca encontrou seu lugar dentro das provisões

¹ Todas as traduções de citações em espanhol neste capítulo são minhas.

simbólicas (morais e jurídicas) criadas pela sociedade peruana para codificar o conflito em seus mínimos registros, tanto por parte dos indivíduos, quanto dos grupos e instituições envolvidos no conflito. Desse modo, ainda hoje a família peruana segue dividida entre diferentes grupos com suas expressões que justificam, cada um a seu modo, suas ações, suas razões e suas lembranças.

O conflito. 1980 – 2000

Num momento em que o Peru regressava à democracia, depois de haver passado os últimos 12 anos debaixo de governos militares, uma agrupação política desconhecida até então, que atendia inicialmente pelo nome de “Partido Comunista del Perú, por el Luminoso Sendero de Mariátegui”, posteriormente PCP-SL ou Sendero Luminoso (SL), ataca uma junta eleitoral no distante povoado de Chuschi, província de Ayacucho, serra centro-sul do Peru, no dia 17 de maio de 1980. Depois de queimar as cédulas eleitorais e as urnas, dando vivas à “guerra popular”, convocou a população a não votar naquelas eleições. O fato passou despercebido pelo governo, que acreditou se tratar de um gesto isolado de um bando de “lunáticos”, já que alguns autores do protesto foram presos em seguida, o material eleitoral foi repostado e as eleições ocorreram naturalmente. Porém, o que viria a seguir seria um incremento vertiginoso de ações do PCP-SL que, adotando a estratégia da guerra de guerrilhas de Mao Tsé-Tung na revolução que desembocou na criação da República Popular da China em 1949, gerou a seguinte cronologia, segundo a CVR (2003): (1) o início da violência armada, que vai de maio de 1980 a dezembro de 1982; (2) a militarização do conflito, de janeiro de 1983 a junho de 1986; (3) o crescimento nacional da violência, de junho de 1986 a março de 1989; (4) a crise extrema, com a ofensiva subversiva e contraofensiva estatal, de março de 1989 a setembro de 1992; (5) o declínio da ação subversiva, autoritarismo

e corrupção, de setembro de 1992 a novembro de 2000. Todas estas etapas se podem conhecer na página web da CVR (2003).

Uma característica marcante de Sendero Luminoso será a configuração política de seus líderes, arregimentados entre universitários e professores de escolas primárias, especialmente. Seu principal líder e formulador dos princípios, metas e estratégias, Abimael Guzmán, também conhecido como “Presidente Gonzalo”, é um filósofo que, após exercer o cargo de professor de cátedra na Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, assume a chefia da área de recursos humanos dessa universidade. Ele postula um processo revolucionário único, conhecido como “Pensamento Gonzalo”, que, apesar da semelhança com as etapas do processo maoísta da China comunista, a qual visitou algumas vezes na década de 1960, não tinha vínculos com outros movimentos revolucionários em curso, nem na América Latina, nem no mundo. Preso em 1992, juntamente com a alta dirigência do PCP-SL, buscou um acordo com a finalidade de pôr fim ao conflito e se encontra atualmente encerrado na base naval da Marinha, em Lima, cumprindo pena de cadeia perpétua.

Além de Sendero Luminoso, o Peru conhece em 1984 outro grupo guerrilheiro, o Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), oriundo do antigo Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) dos anos de 1962 e de grupos socialistas vinculados ao governo de Velazco Alvarado (1968-1976). O MRTA apresenta estrutura militar e concentra suas ações nas cidades, com assaltos a bancos e ataques a bases militares. Sua ação de maior amplitude foi o sequestro na embaixada japonesa em dezembro de 1996, durante uma festa à qual compareceram centenas de diplomatas e políticos, uma ação que demorou cinco meses para ver seu final e terminou com todos os emmerretistas mortos.

Situadas entre os dois grupos subversivos e as forças de repressão do Estado (Policía Nacional do Peru e as Forças Armadas), muitas comunidades serranas e amazônicas decidiram criar

suas “rondas campesinas” ou “comitês de autodefesa”, grupos armados que assumiram a segurança de povoados ou territórios na serra, mas que acabaram se tornando também praticantes de um novo tipo de violência sobre as próprias comunidades. Em boa conta, eles foram responsáveis pelo declínio das ações de Sendero Luminoso tanto na serra como na Amazônia peruana, levando o conflito para as grandes cidades, especialmente Lima, a partir de 1989.

Convencer a família. 2003

A CVR foi criada em 2001 através do Decreto Supremo nº 065/2001, pelo então governo de transição de Valentín Paniagua, uma vez que o presidente Alberto Fujimori, em razão de diversos crimes cometidos, havia se refugiado no Japão e, de lá, enviado sua renúncia ao Congresso, o qual, no entanto, não a aceitou e cassou seu mandato. Surgida das demandas não atendidas de alguns setores da sociedade peruana (jornalismo, oposição democrática e grupos de direitos humanos) sobre a verdade referida a uma série de mortes ocorridas durante o conflito, durante suas primeiras fases – como a morte dos oito jornalistas em Uchuraccay, em 1983, ou o assassinato de mais de 250 presos amotinados em três penitenciárias, em 1986 –, a CVR se incorpora ao contexto recente de lutas cívicas em torno das violações dos direitos humanos ao longo do conflito. Uma aliança com papel essencial nessa história foi a Coordenadora Nacional de Derechos Humanos, surgida no ano de 1985, um coletivo que reúne várias organizações vinculadas aos direitos humanos de todo o país, tornando-se uma entidade de referência para a América Latina e o mundo. Um golpe duro aos movimentos nessa luta aconteceu quando da aprovação, pelo governo encabeçado por Alberto Fujimori em junho de 1995, das leis de anistia de nº 26.479 e nº 26.492, que liberavam os membros das forças de segurança

sentenciados pelos crimes de lesa humanidade e proibiam toda e qualquer investigação jurisdicional.

A Comissão se compunha de sete membros: Salomón Lerner, então reitor da Pontifícia Universidade Católica do Peru, seu presidente; Sofía Macher, socióloga e ex-secretária executiva da Coordenadora Nacional de Derechos Humanos; Beatriz Alva Hart, advogada e ex-congressista; Carlos Iván Degregori, antropólogo; Carlos Tapia, engenheiro; Gastón Garatea, sacerdote; Enrique Bernalles Ballesteros, advogado e diretor executivo da Comissão Andina de Juristas. Posteriormente será ampliada pelo presidente Toledo a 12 componentes, com uma acentuada presença de membros da capital, Lima. De modo geral, sua composição atraiu fortes críticas, parte delas vinda de Ayacucho, por não verem contemplados dentro da Comissão nenhum representante da região, uma vez que foi a província que mais sofreu os impactos da guerra; e parte vinda de setores conservadores da capital, vinculados às Forças Armadas, que consideraram que a Comissão foi tomada por um grupo de esquerdistas de orientação marxista, chamados de “esquerda caviar”, pois supostamente mantinham vínculos com os grupos subversivos e se aproveitaram para tomar de assalto a CVR.

O *Informe final* da Comissão foi apresentado no dia 28 de agosto de 2003 em Lima, no Palácio do Governo, e no dia seguinte na Praça de Armas em Ayacucho. Já antes de sua apresentação, seria alvo de críticas de vários setores, com especial atenção da imprensa, que a considerava um território administrado por membros das ONG's de direitos humanos. Nesse sentido, o trabalho de Antonio Zapata Velasco (2010) se torna valioso para entender a recepção do *Informe final* e seu impacto nos meios de comunicação nos anos posteriores a seu conhecimento. Considerado um bom texto mesmo pelos críticos contrários, que se dividiram entre a discussão da precisão dos números e dos

métodos para ajuizar a quantidade de mortos (vale a pena conhecer o levantamento que sobre o tema realizou Silvio Rendón (2010)), o *Informe* recebeu críticas de vários setores da imprensa, tanto os que se colocavam ao lado das forças da ordem, quanto os que se simpatizavam com as forças subversivas. Segundo Zapata Velasco (2010), na verdade muitos críticos que se levantaram contra o *Informe final* apenas repetiam as mesmas simpatias políticas que sustentavam antes e durante o próprio conflito. Tudo ou quase tudo se questionou: desde os custos dos 12 milhões de dólares gastos com as equipes de trabalho; o fato de alguns comissionados terem recebido para trabalhar e outros não; o modelo excessivamente acadêmico do *Informe*, extenso e sem apoio visual; até a montagem do excêntrico palco como um enorme retábulo na Praça de Armas de Ayacucho, na época da entrega do *Informe* na cidade.

O passo seguinte ao *Informe* estaria dado pelo acolhimento ou não, por parte do Estado peruano, das recomendações da Comissão quanto às reparações das injustiças sofridas pelas vítimas. Após um ir e vir de decisões governamentais, foi criado em 2005 o Conselho de Reparções, com a finalidade de organizar o Registro Único de Vítimas, ferramenta considerada indispensável para dar começo ao processo, preparando o Plano Integral de Reparções. Uma série de fatores, entre os quais se contaria o desprezo da classe política pelo *Informe* e suas conclusões, as críticas cada vez mais contundentes vindas dos setores políticos radicais, tanto à esquerda quanto à direita, a mudança de um conceito-chave no processo de reparação, quando se decide pela negação da condição de vítima a qualquer pessoa que tenha pertencido a uma organização subversiva, negando desse modo sua condição humana e a fazendo perder o direito a alguma reparação em caso de torturas; todos esses fatores trabalharam pelo declínio do interesse público na CVR e seu *Informe*, que passaram a ser lembrados apenas nas comemorações de seu

aniversário. De todos os problemas, no entanto, o mais preocupante foi a constatação de que a nação, como um conjunto maior que se expressa como uma família, aquela que deveria ser a mais interessada no deslindar da verdade e na tomada de medidas com vistas à reconciliação nacional, parece querer o esquecimento como meta de sua vida em sociedade, como revelam as palavras de Zapata Velasco:

A indiferença cidadã tem sido o pano de fundo dos debates sobre a CVR. Aparte o setor politizado, onde se deu o confronto de ideias e sentimentos que vimos mostrando, a maioria das pessoas comuns pensava que era um assunto incômodo. Em muitos círculos de pessoas simples e comuns se escuta dizer que esses acontecimentos foram horríveis, que felizmente já passaram, que com muito esforço se conseguiu passar a página, [e o importante é] continuar a viver e esquecer. (ZAPATA VELASCO, 2010, p. 33).

Assim, “viver” e “esquecer” se tornam sinônimos na equação final da sobrevivência. Uma dura constatação que, porém, poderia ser compreendida não como negação da crise que a violência instaurou na vida cotidiana, mas como estratégia de quem ainda não conseguiu superar a dor da impotência e continua, talvez, buscando um meio através do qual possa cruzar a ponte da indiferença, para, enfim, chegar às portas da reconciliação. A CVR e seu *Informe* cumpriram um papel histórico ao oferecer um relato à nação peruana sobre os fatos ocorridos naqueles 20 anos, assinalando as razões de sua eclosão, apontando os responsáveis pelos delitos e demandando as medidas como princípio de justiça e reparação. “Passar a página” se tornou uma expressão corrente no Peru quando obrigatoriamente havia que se referir ao conflito armado interno; porém, afirmam outros tantos, antes de passar a página seria preciso lê-la em sua totalidade.

Nosso roteiro está elaborado de maneira que o leitor possa reconhecer algumas páginas desse livro que, no Peru, conforma determinados gestos que propiciam à família peruana formas de lembrar e esquecer o conflito. Esperamos oferecer três momentos deste texto que se escreve como uma aposta por uma promessa, a da reconciliação.

Ouvir a família. 2004

Kimberly Theidon, antropóloga médica norte-americana que passa algumas temporadas na província de Ayacucho, desenvolve junto a um grupo de colaboradores locais um estudo chamado “Reconciliando o passado, construindo o presente: violência política e saúde mental em Ayacucho”, entre setembro de 2002 e agosto de 2003. Trabalhando em algumas comunidades como Cayara, Hualla, Huaychao e outras da serra ayacuchana, seu foco de observação e intervenção são mulheres quéchuas, que sofrem com enfermidades de origem mental, passadas e presentes, bem como as estratégias que utilizam para realizar suas curas ou, ao menos, para viver com essas enfermidades. O livro *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú* (2004) é produto dessa pesquisa. O filme *La teta asustada*, de Claudia Llosa, vencedora do Urso de Ouro em Berlim, em 2009, nasce da leitura da diretora desse trabalho de Theidon. Como resultado dessa pesquisa sobre como essas mulheres administram sua vida no período pós-conflito, a autora afirma que “seu repertório terapêutico demonstra os vínculos estreitos existentes entre a saúde mental, os processos de administração de justiça – ou a ausência dos mesmos – e a micropolítica da reconciliação” (THEIDON, 2004, p. 22). Ou seja, há uma relação direta entre a continuidade da vida no interior das pequenas comunidades da serra que sofreram mais duramente o conflito e as práticas de justiça que elas desenvolveram, gerando

a possibilidade de que uma real reconciliação ocorresse entre seus membros; é importante recordar que continuaram dividindo suas ruas, praças e feiras senderistas arrependidos, agentes de segurança aposentados, mulheres violadas, crianças órfãs oriundas de violações, ex-membros dos comitês de autodefesa, o que perfaz um grupo sujeito a um alto nível de desconfiança mútua. Assim, o inimigo (de ontem e de hoje) era/é alguém também íntimo, uma pessoa próxima, que tanto poderia ter sofrido, quanto impingido sofrimento a outro; seguramente, toda a comunidade se encaixaria nalgum ponto do conflito, quando se sabe que durante o conflito as opções de aderir ou não a um lado nunca foram livres, mas obrigatórias, mediante uma forte coação que variava segundo o bando que ocupava o povoado.

O que Theidon chamou de “micropolítica da reconciliação” é nada mais nada menos que a decisão de conhecer de perto os efeitos, nos corpos das mulheres, em especial, das marcas que o conflito deixou em cada uma. Assim descobriu que “a mistura de estratégias [das comunidades] recorre tanto à caridade cristã quanto à ira justa” (THEIDON, 2004, p. 192), o que acabou lhe revelando que aquelas comunidades estavam, na verdade, mais preparadas para exercer a reconciliação real – que possibilita a reinserção na vida comum de todos os que atentaram contra outros em algum momento e levados por alguma razão – que nos lugares onde as tratativas jurídicas tentavam realizar tal façanha. Ganhar a confiança das mulheres, em primeiro lugar, para ouvir a família em suas enfermidades, ouvir seus corpos machucados, silenciados, que expressam essa impotência através de sinais mentais desordenados, revelou ser um dos melhores caminhos para conseguir chegar onde a macropolítica, esse conjunto dos discursos que sobre o conflito se elaboravam sempre desde lugares distantes de onde ele ocorria, não alcançava chegar. Auscultando suas fraquezas. Medindo o tremor de suas vozes. Devolvendo-lhes a potência da voz, frente à impotência

em cima da qual a violência cavalgou. Construindo pontes ou abrindo caminhos para a expressão. Recordando de forma dolorosa, a fim de esquecer de forma ordenada.

Desenhar a família. 2005

Edilberto Jiménez, antropólogo, retablista e estudioso da cultura andina, além de apresentador do programa *Rimaykusunchik* (“Conversemos”), da rádio Huanta 2000 (em Huamanga na década de 1990), chegou às alturas de Chungui, uma pequena comunidade esquecida nas alturas da província de La Mar, departamento de Ayacucho, em 1996. Ayacucho é o nome do departamento, correspondente ao que chamamos de estado no Brasil, e sua capital atende por dois nomes: Ayacucho, em castelhano, ou Huamanga, em quéchua. Ele vinha como responsável pela área de educação e cultura do Centro de Desenvolvimento Agropecuário (CEDAP), em companhia de Oswaldo Tello, presidente da associação dos residentes de Chungui em Ayacucho. Como estavam habituados a escutá-lo pelo rádio, a aproximação com os chunguinos foi rapidamente estabelecida, pois eles queriam aproveitar a presença de Jiménez ali para insistir em suas demandas locais, como a construção da estrada, água potável e melhorias para a escola. O antropólogo chegou a Chungui com a intenção de coletar material sobre as canções e danças locais, especialmente os conhecidos *llaqta maqta*, uma dança de iniciação amorosa que se baila para conquistar a garota desejada. Jiménez é natural de Huamanga e já estava familiarizado com o tema do conflito armado, uma vez que, além de ser da província onde se dão as principais manifestações senderistas, toda a sua geração se viu comprometida pelo conflito em todos os âmbitos. Porém, o que encontrou na comunidade o surpreendeu de tal maneira, que acabou virando matéria de um livro, *Chungui: violencia y trazos de memoria* (Lima: IEP, 2005), um documentário, *Chungui, horror sin lágrimas* (2010, dirigido

por Felipe Degregori) e um conjunto de retábulos, atualmente resguardados no LUM, os quais são matéria de outro livro, *Universos de memoria: aproximación a los retablos de Edilberto Jiménez sobre la violencia política* (Lima: IEP, 2012), de Jürgen Golte e Ramón Pajuelo.

O que desconhecia Jiménez era o tamanho da violência que as comunidades de Chungui, que está a 200 km de Lima e é formada por 11 comunidades e 42 centros povoados, haviam atravessado. Acuadas inicialmente entre as tropas senderistas e as forças militares, aquelas comunidades estiveram expostas a todo tipo de violência que se possa imaginar: sevícias brutais contra homens, mulheres e crianças, mortes arbitrárias nas mãos dos dois grupos, sequestro de comunidades inteiras por parte dos senderistas, morte de comunidades inteiras pelas mãos dos militares, estupro contínuo das mulheres, assassinatos de bebês; algumas dessas barbaridades se podem conhecer no documentário, que está disponível na internet. Edilberto Jiménez se inteira da existência de fossas na região e, ato seguido, ganhada a confiança dos *comuneros*, começa a tomar conhecimento dos relatos que eles fazem em sua língua nativa, o quéchua, língua também nativa de Jiménez. Após tentar escrever o que escuta, decide fazer desenhos, os quais chamou de “traços da memória”, e que com a ajuda dos próprios depoentes vai precisando. Quase 10 anos depois, Edilberto retoma os desenhos realizados e se põe a escrever a obra, que guarda proporções e objetivos com o relato de Felipe Guamán Poma de Ayala, importante cronista índio que escreveu por volta de 1605 uma notável carta ao rei de Espanha, Felipe III, que constava de 1.180 páginas com mais de 400 desenhos feitos à mão, *Primer nueva corónica y buen gobierno* (1615), na qual denunciava os maus tratos, a violência e a corrupção com que os enviados de Sua Majestade tratavam seu povo. Apenas no documentário, no entanto, essa relação entre as duas obras é sugerida. O desejo de Jiménez de denunciar a existência das fossas, entre

outros assuntos, também o leva a elaborar os retábulos, apelando à tradição familiar, pois seu pai Florentino Jiménez Toma foi um dos grandes retablistas de Huamanga.

Mas algo ainda faltava a Edilberto Jiménez, inquietação presente na pergunta que se faz no documentário; “como podem as pessoas seguir vivendo depois de tudo o que passaram, me perguntava?” A resposta vai encontrar nos *llaqta maqta*, nas canções e bailes que a comunidade nunca deixou de organizar ao longo do tempo, momento que registrou em um de seus retábulos sobre o conflito e aparece com frequência nos capítulos de *Chungui: violencia y trazos de memoria*. Ainda que levados a cantar e dançar sob a ameaça de um fuzil ou da bandeira com a foice e o martelo, modificar as letras das canções a fim de celebrar os ocupantes de turno da comunidade, ou mesmo reescrevê-las para conter as lágrimas que nunca lhes permitiram derramar, os chunguinos souberam reencontrar um pouco de sua alegria, quando as armas foram depostas, na retomada de suas canções e suas danças. Naquele pequeno momento lúdico, quando dançam e cantam entre todos, puderam experimentar um pequeno momento de retorno à paz, que lhes foi sequestrada, puderam ouvir outra vez as letras de suas velhas canções que, no entanto, voltavam atravessadas pela dor da comunidade. Puderam, enfim, encontrar um caminho para esquecer o que é difícil esquecer, para pensar na sua impotência, tomá-la nas mãos e fitá-la mesmo sem entendê-la, processo que ainda vai durar toda a vida para aqueles que sofreram sem poder dar sequer um grito de dor, observados pelas novas gerações que dançam felizes sem imaginar o que seus idosos tiveram que viver.

Recordar a família. 2014

Diz a mitologia grega que as moiras eram três lúgubres irmãs que entreteciam os fios do destino em torno da “roda da fortuna”,

nome do grande tear onde a sorte dos homens era decidida, assim como a dos deuses. Pois não é necessário voltar tão longe no tempo para compreender que Lurgio Gavilán é um desses homens que o destino escolheu para viver uma vida com uma intensidade inigualável, incluído aí o preço a pagar para poder, ao final, contar o que viveu. Sua singularidade reside no fato de que passou pelas filas de Sendero Luminoso, pelas filas do Exército e pelas filas da Igreja Católica, antes de se tornar antropólogo e docente universitário, no curto período que vai dos 12 aos 30 anos de idade. Nascida na comunidade de Auquiraccay, distrito de Anco, província de La Mar, uma região de bosque na serra de Ayacucho, local não muito distante de Uchuraccay, onde foram mortos os jornalistas antes mencionados, sua família vivia entre a serra, onde se dedicava ao cultivo de batatas, favas e outros tubérculos, e a selva, onde plantava amendoim e coca. Seu irmão maior, Rubén, havia se incorporado às filas de Sendero Luminoso, e Lurgio, então com 12 anos, decidiu escapar com um amigo que ia se reunir com o irmão, para entrar no que conheciam como “guerra popular”. Tardou mais do que pensava para estar com o irmão, foi uma brevíssima oportunidade, mas se encontrou onde havia pensado e desejado estar. Assim inicia a narrativa que ele começa a escrever em 1997 e será publicada em 2012, com o título de *Memorias de un soldado desconocido*. Nas palavras com que começa sua narração aparece o mecanismo – a lembrança – como motor da fotomontagem à qual recorre para recontar sua vida, como se fosse um roteiro de um filme: “para quem escreve, todos os dias são de recordar, como se ontem mesmo tivesse vivido essas cenas da vida” (GAVILÁN, 2012, p. 26).

Suas razões? Segundo Carlos Iván Degregori, na “Presentación” da obra (GAVILÁN, 2012), Lurgio “queria ver o mundo, mudar o mundo, ao menos seu mundo, localizado nas margens, mas não à margem, do resto do país”. Dos 12 aos 14 anos Lurgio Gavilán integra as filas de SL, a partir de onde conta as agruras

da vida de “guerrilheiros”, como se chamavam entre si, revelando o dilema que vivia, não somente ele, mas vários garotos de sua idade, com as cenas violentas vivenciadas diariamente. Pois os comandantes de SL eram extremamente duros com os guerrilheiros, os quais eram treinados de forma árdua para ascenderem ao grau de camaradas, quando se tornavam comandantes de operações. Lurgio se torna comandante aos 14 anos. Na estrutura de SL, os camponeses eram a massa; os guerrilheiros formavam a força territorial, local e principal; e camaradas eram os guerrilheiros experimentados que definiam as ações. Lurgio lembra dos amigos que chegaram adolescentes como ele, os que foram mortos pelos comandantes superiores pelo simples fato de terem dormido durante o período de vigilância, ou por terem furtado um pouco da comida confiscada em algum vilarejo; lembra especialmente de Rosaura, com quem compartilhou confidências sobre deixar a guerra e voltar a suas casas, os momentos de fome vividos entre os dois, o ténue vínculo afetivo que começa a nascer entre eles, sua morte por uma patrulha militar e a dor de não poder sequer recuperar seu corpo cravado de balas. Mas, especialmente, recorda as lágrimas escondidas que ele e outros garotos deixavam sair quando estavam sós, longe da mirada acusadora de algum comandante, por não entenderem como a guerra que faziam para mudar a sociedade podia estar de acordo com tantas mortes injustas. A rotina senderista começava bem cedo e, além das balas dos militares e *ronderos* que os perseguiram, a fome era o principal inimigo que os apossava desde dentro, diariamente. No começo da luta, muitas comunidades os recebiam e os alimentavam; porém, com a formação das rondas de autodefesa, a situação muda, e começam a ser fustigados pelos que antes os ajudavam. Quando finalmente é capturado e crê que sua morte havia chegado, um capitão chamado Shogún não permite que o matem e o leva para a base militar de Huanta, onde se reúne com vários órfãos de guerra como ele, entre os quais cresce e passa a

estudar. Aí entramos no segundo capítulo do livro, no qual conta sua vida entre os militares, como se torna um deles e passa a caçar senderistas.

A rotina no Exército não distava da de seu tempo de SL, por incrível que pareça: despertavam cedo e, ao ritmo de alguma canção que cantavam em uníssono, realizavam as atividades do dia, tudo dentro de um tempo estrito e sob a forte disciplina e hierarquia castrense. Com o mesmo nome com que foi rebatizado em SL, Carlos, seguiu a carreira militar, à qual não encontrou dificuldades para se ajustar, pois estava acostumado à disciplina de guerra, inclusive à mesma fome que o perseguia nos tempos em que vivia em meio às correrias na fria puna, dormindo em cavernas e comendo raízes:

[...] em Patasucro, comunidade rural, vivemos um mês. Os poucos víveres que havíamos levado não nos abasteciam. De tarde, em grupos, saíamos pra caçar veados nos montes ou fazer escambo. Farinha do norte por abóbora, batata, chuño, o que desse. De casa em casa, como eu fazia quando era senderista, pedindo colaboração (LURGIO, 2012, p. 135).

Com a passagem do tempo sua alimentação melhora e, como bom aluno, ganha a confiança dos oficiais, porém, continua sendo o mesmo garoto serrano que cultivava um cuidado especial com os animais silvestres e volta e meia se lembrava da perda da casa paterna. Também ali se torna instrutor dos novos recrutas, os quais eram chamados de *perros*, cachorros, uma coincidência com o livro de Vargas Llosa, *La ciudad y los perros* (1963), em que *perros* eram os cadetes que chegavam ao colégio militar como internos e sofriam nas mãos dos veteranos. Também ali construiu amizades profundas e assistiu a abusos de oficiais e soldados, especialmente contra as mulheres, que eram alvo de violações dentro das bases militares, assim como integrou patrulhas que

levaram momentos de terror a comunidades inocentes. Após um período de cinco anos como soldado, Lurgio, aconselhado por uma freira que ele acompanhava nos trabalhos de atenção e consolo diário a enfermos da guerra, decide deixar o Exército e se tornar sacerdote.

Chegamos ao terceiro capítulo, no qual vamos encontrar informações de seu tempo na comunidade franciscana, radicada no Convento de los Descalzos, em Lima, ao qual ingressa como postulante. Uma vez mais a excepcionalidade do destino de Lurgio se faria presente, pois após fazer o curso inicial de aspirante a franciscano foi selecionado entre apenas 7 dos 40 jovens que postulavam o sacerdócio. Aqui vamos novamente encontrar, sob novas roupagens, a repetição dos mesmos rituais cotidianos dos grupos dos quais fez parte anteriormente:

[...] meu “padre”, mestre Ruber, era como um oficial do Exército. Às cinco da manhã nos levantávamos para os exercícios, não espirituais, mas de fortalecimento das pernas, para poder cumprir as missões franciscanas [...] Depois, fazíamos exercícios [...] enquanto o sol mostrava seus primeiros raios atrás do monte San Cristóbal. Meia hora depois tomávamos um banho, para logo ler a Bíblia em voz alta, em torno do claustro. Em seguida, assistíamos à missa. Tínhamos que tomar o café da manhã ao estilo militar, rápido (LURGIO, 2012, p. 135).

À diferença de SL e do Exército, seu tempo no claustro religioso lhe permite o exercício da reflexão, sendo que desse tempo é que começam a aparecer os primeiros traços que conformam este seu livro. Estima-se que também nesse período aprende a modular seu tom de voz, sempre calmo e pausado atualmente, distinto dos tempos de antes, em que aos gritos se dirigia aos comandados e comandantes, afinal a virilidade e sua expressão oral, o grito, é uma característica básica dos grupos bélicos. Nas discussões sobre alguns temas difíceis para a Igreja, como a

proibição do casamento para os padres, uma vez mais saltavam as semelhanças entre suas experiências de vida: “como nós religiosos vivíamos em comunidade, não era possível ter esposas e, além disso, de tempo em tempo fazíamos rodízio de convento em convento, como os militares e os de SL” (LURGIO, 2012, p. 150), dizia, como uma das razões para a castidade exigida. Ali dentro também dançavam os postulantes nas comemorações de aniversários e outras celebrações, viu padres que paqueravam as cozinheiras, um que bebia demasiado, outro que padecia da perda de memória. Passa um ano no convento de Santa Rosa de Ocopa, onde recebe o hábito franciscano em 1998 e relata os passeios e as aventuras dominicais entre seus colegas de noviciado. Certo dia, numa aula na escola preparatória para entrar na faculdade de Teologia, uma professora de Filosofia o incita a escrever sua história. Lurgio, em companhia de outros noviços, visita as missões de Satipo, Pichanak, Puerto Ocopa e Manzamari, na selva amazônica. Depois do primeiro ano escolar no Instituto Filosófico Teológico Franciscano “Juan Landázuri Ricketts”, reflete sobre sua condição e, como desejava constituir família, deixa, com isso, a Ordem. Queria estudar Antropologia, no ensino superior, o que fará na Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH), onde hoje é professor.

Ao término de seu livro, Lurgio conclui sua reflexão com estas palavras: “É verdade que, ao recordar, experimentamos certa nostalgia e, ao mesmo tempo, um alívio na alma. Foram muitos anos vividos nas filas de SL, no quartel militar, no convento franciscano, nas comunidades rurais e nos centros acadêmicos.” (LURGIO, 2012, p. 29). Quando escreve e relembra o que viveu, num formato, não nos esqueçamos, de um testemunho com um leve corte ficcional, ele consegue entender o que passou, desde o momento em que teve a infância sequestrada e foi jogado dentro de uma guerra na qual por pouco não terminou morto. Em seu gesto de escrever, assim como o de Kimberly Theidon de ouvir

e o de Edilbero Jiménez de desenhar, Lurgio Gavilán assinala caminhos para que o livro da memória e do esquecimento no Peru possa ser conhecido por todos os peruanos, tenham vivido diretamente ou não o conflito, pois somente assim a sociedade poderá, enfim, “passar a página”, porque certamente ela terá sido lida. Assim, as condições para que o perdão se imponha sobre a ira se apresentam de forma concreta e ao alcance de todos. Assim e somente assim, o convite ao esquecimento coletivo do qual falava Ernest Renan (2000) como um plebiscito diário sobre o que se decide esquecer e recordar, entre todos, com vistas a construir um futuro comum, possa começar a fazer sentido no Peru.

Referências

CVR – Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe final*. Lima: CVR, 2003. Disponível em: <http://cverdad.org.pe/ifinal/>. Acesso em: mar. 2020.

GAVILÁN, L. *Memorias de un soldado desconocido*. Lima: IEP, 2012.

NUSSBAUM, M. *La ira y el perdón: resentimiento, generosidad y justicia*. Trad. Víctor Altamirano. México: FCE, 2018.

RENAN, E. ¿Qué es una nación? In: BRAVO, Á. F. (comp.). *La invención de la nación*. Buenos Aires: Manantial, 2000. p. 53-66.

RENDÓN, S. (comp.). *Los debates por las cifras de la CVR peruana en la internet*. [S. l.]: grancomboclub.com, 2010. t. 1. Disponível em: <http://grancomboclub.com/wp-content/uploads/2010/08/DebateCVRagosto.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

THEIDON, K. *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP, 2004.

VIDAL CARRASCO, A. M. (comp.). *Al fin de la batalla: después del conflicto, la violencia y el terror*. Lima: Cocodrilo Ediciones, 2015.

ZAPATA VELASCO, A. *La Comisión de la Verdad y Reconciliación y los medios de comunicación: Ayacucho y Lima*. Lima: DED / IEP, 2010.

12. UM FUTURO PIOR QUE O PASSADO?

Reflexões na antevéspera do
bicentenário da independência

Rubens Ricupero

Ao Brasil falta muito, quase tudo, para ser o *sonho intenso* de que fala o nosso hino. Uma lista exaustiva das carências nos aproximaria do infinito. O problema maior, no entanto, não é a ausência de muitas coisas desejáveis. O pior é que nos privamos da única condição indispensável para um dia conquistar o que nos falta. Perdemos a esperança, isto é, a confiança de que o futuro nos trará remédio às agruras do presente, da mesma forma que antes o presente costumava ser melhor que o passado. Vivemos um déficit agudo de esperança. E, sem esperança, não existe possibilidade de construir o futuro.

O sentimento tem precedentes, geralmente em momentos de profunda desestabilização das instituições e das pessoas, como na súbita derrubada da monarquia. Filhos de políticos importantes do Império como Joaquim Nabuco se lamentavam: “Não creio na possibilidade de uma república. Iremos de tirania em tirania, [...] até o desmembramento ou a perda completa da noção

de liberdade. [...] Para o que trabalharam nossos pais!” (CARTA..., 1890). O visconde de Taunay chegava a sentir “intensa vergonha de não ter morrido!” (CARTA..., [1889]). Em Paris, na casa do barão do Rio Branco, Silveira Martins comparava o Brasil ao que Diderot escrevera da civilização russa: “um fruto que apodrecera antes de amadurecer”.

O regime de Pedro II que esses brasileiros confundiam com o melhor Brasil possível possuía aspectos respeitáveis. Era, contudo, um país de pouco mais de 14 milhões de habitantes, a maioria analfabetos, com expectativa de vida inferior a 30 anos, muitos recém-saídos da escravidão e abandonados à própria sorte.

Houve depois outras fases de abatimento, mas a versão mais grave data de poucos anos atrás, de 2015/2016, o instante em que começou a desfazer-se a ilusão de que o país tinha dado certo. Guardadas as proporções, *o naufrágio da hegemonia do PT cumpre na história brasileira função análoga ao do colapso do comunismo no mundo*. Para melhor explicar a afirmação, peço licença para transcrever na íntegra uma observação de Emmanuel Levinas sobre o sentido do fim do comunismo.

O jornal *La Stampa* lhe havia perguntado, pouco antes de sua morte em 1995, se pensava que esse acontecimento havia sido uma grande vitória para a democracia e o filósofo respondeu:

Não, penso que as democracias perderam e muito. Apesar de todos seus horrores, seus excessos, o comunismo havia sempre representado a esperança [...] de uma ordem social mais equitativa. Não é que os comunistas tivessem uma solução ou estivessem preparando uma, ao contrário. Existia, no entanto, a ideia de que a História possuía um sentido, uma direção e que viver não era insensato, absurdo. [...] Não creio que haver perdido essa ideia para sempre seja uma grande conquista espiritual. Até ontem acreditávamos saber para onde ia a História e que valor dar ao tempo. Agora caminhamos sem rumo, perguntando-nos a cada instante: “que horas são?” De maneira fatalista, um pouco como se

faz o tempo todo na Rússia: “que horas são?” Ninguém sabe a resposta. (LEVINAS, [1993]).

Se trocarmos a palavra “comunismo” por “petismo”, impressiona como o trecho parece retratar o que sucedeu no Brasil. Excessos à parte, o PT também expressava a esperança de uma sociedade mais justa. Obviamente, além do PT, muitos brasileiros partilhavam a mesma aspiração. Foi o PT, porém, que teve a oportunidade de tentar em mais de 13 anos de governo aplicar inúmeras políticas públicas para reduzir a desigualdade, outra semelhança com o comunismo “real” e seus mais de 70 anos no poder.

Lula dava a sensação de encarnar uma notável transformação da sociedade. As medidas de transferência de renda, as quotas raciais, o acesso dos pobres ao ensino superior, prometiam um futuro de superação da desigualdade extrema herdada do passado. Sem base financeira adequada, as fórmulas petistas se tornaram insustentáveis. Algumas concorreram poderosamente para desencadear, primeiro, a crise fiscal, em seguida o gravíssimo colapso que prostrou a economia até este momento.

A associação que se estabeleceu entre a ruína das contas públicas e o combate às injustiças sociais abalou as fundações da crença de que somos capazes de superar a desigualdade. Após os sucessos do Plano Real, do crescimento do governo Lula, da conquista do grau de investimento, a debacle da economia trouxe de volta aos brasileiros o efeito psicológico desmoralizante do fracasso.

A isso se somou o trauma do *impeachment* de Dilma, da condenação e prisão de Lula, de seu alijamento da campanha eleitoral de 2018, gerando contestações sobre a legitimidade democrática do poder. O pouco que sobrava do prestígio das instituições políticas se viu, ao longo de três intermináveis anos, estremecido pelas revelações quase diárias de escândalos pela

Lava Jato, ela mesma ora em vias de desmoralização em razão de excessos e erros próprios e da reação defensiva de setores políticos. É quase miraculoso, nessas condições, que a democracia tenha sobrevivido.

O Brasil jamais tinha passado por retrocesso tão destrutivo na vida das pessoas por meio do desemprego, do aumento da pobreza, do desalento. Nem experimentara nada equiparável ao profundo impacto depressivo dos escândalos de corrupção que destruíram a autoestima de todo um povo. Em conjunto, essas desgraças simultâneas produziram efeito equivalente ao da guerra sobre uma sociedade até então poupada de catástrofes históricas como derrotas e ocupações estrangeiras.

Tenho usado os verbos no passado a fim de situar no tempo o momento em que ocorreram as causas da situação que vivemos. Esse nosso passado próximo, contudo, não acabou de passar, é ainda o nosso presente. Neste mesmo instante, ele continua a nos fazer sofrer na persistência da estagnação econômica, do desemprego, do retrocesso social, da barbárie das prisões, da corrupção, da destruição do meio ambiente, das queimadas na Amazônia, da degradação dos homens que nos desgovernam. A mais angustiante crise de nossa História se prolonga como obra de demolição em pleno andamento, como um *work in progress*. Agravada pelo advento de um governo retrógrado cujo único programa reside na demolição sistemática do passado.

Se a analogia com o contexto externo for correta, deve-se esperar, também por aqui, uma transição dolorosamente longa até que desponte período histórico diferente. No mundo, o sonho de uma sociedade mais justa acabou antes que no Brasil. Uma de suas primeiras expressões foi o ensaio do pensador e jornalista norte-americano William Pfaff, em 1996, que partia da pergunta: “E se não houvesse nenhuma razão de pensar que o futuro será melhor que o presente, ou, pior ainda, melhor que o passado?” (tradução minha).

Desde o Iluminismo, acreditava-se que a História se encaminhava a um futuro que, retrospectivamente, daria sentido ao passado. Os grandes escritores russos do século XIX acreditavam que existiam efetivamente soluções para os principais problemas humanos. Um dia, elas seriam descobertas e aplicadas. Essa bela confiança tinha se evaporado.

Profético, o ensaio de Pfaff antecedeu as calamidades que se sucederiam nos anos seguintes. A lista é interminável: o genocídio de Ruanda, os massacres da Bósnia, os atentados do Onze de Setembro, a eterna guerra do Afeganistão, a invasão do Iraque, a proliferação do terrorismo, a guerra civil da Síria, a anarquia na Líbia, as massas desesperadas de refugiados, a devastadora crise financeira de 2008, o aumento da desigualdade, a conquista do poder nos EUA pelo mais reacionário dos populismos.

A passagem para um novo milênio se cumpriu sob o signo da tragédia que voltou a pautar a História. Ubíqua, a crise da democracia liberal se manifesta por todo lado. Cobrem já boa parte da população mundial os regimes antiliberais, anticientíficos, negadores da mudança climática, hostis às elites intelectuais, à tolerância da diversidade, ao respeito do outro em matéria sexual ou cultural.

Dos quatro centros do poder mundial, três – os EUA de Trump, a China do presidente vitalício Xi, a Rússia do czar Putin – colocam o egoísmo nacional acima de uma ordem internacional baseada em leis, movida pela busca do consenso. O quarto, a União Europeia, último reduto da democracia liberal, do bem-estar social, da defesa do ambiente, sofre da desunião, do contraste crescente entre o Norte próspero e o Sul empobrecido, do Brexit, da dissidência da Itália, da Hungria, da Polônia.

Os regimes atuais, quer o capitalismo ocidental, quer a versão estatizante chinesa, são incapazes de resolver os três maiores problemas humanos: o aquecimento global, o aumento da desigualdade, o desemprego estrutural agravado pelos robôs e a

inteligência artificial. A possibilidade de que a mudança climática se torne irreversível traz de volta a ansiedade pela sobrevivência individual que se sentia no final da Antiguidade.

Coroando tudo, os ocidentais perdem a confiança na própria cultura, atacada com prepotência pelos adversários do liberalismo e da democracia. Batidos pelos chineses na expansão rápida da economia, amanhã, quem sabe, na vanguarda das tecnologias de ponta, americanos, europeus, temem a emergência, pela primeira vez em 500 anos, de uma superpotência não ocidental.

Como será o mundo do futuro? Que valores refletirá a partir da influência do poder chinês? Até que ponto a ordem mundial continuará a se inspirar no Iluminismo, na Declaração dos Direitos do Homem, na democracia? É possível confiar na evolução de um regime como o chinês que confina centenas de milhares de uigures em campos de lavagem cerebral, que não tolera a diversidade de Hong Kong?

É nesse nevoeiro espesso de incertezas que se esconde o horizonte do futuro. Não foi muito diferente, 100 anos atrás, quando o Brasil se aproximava do primeiro centenário. O mundo saía da Grande Guerra destruído nas estruturas e nas almas. Em 1919, negociava-se o Tratado de Versalhes, Paul Valéry escrevia: “nós civilizações sabemos agora que somos mortais [...] sentimos que uma civilização tem a mesma fragilidade que uma vida” (VALÉRY, 2016, tradução minha).

Os tempos não eram melhores que os de hoje. Basta lembrar que o ano do centenário da independência coincidiu com a marcha de Mussolini sobre Roma, a primeira conquista de um país pelo fascismo. A década de 1920 se encerraria com o colapso da Bolsa de Nova York e a Grande Depressão. A seguinte assistiria ao sinistro triunfo do nazismo, ao estalinismo, aos processos de Moscou, à fome na Ucrânia, ao Gulag, à Guerra Civil espanhola, às agressões nazistas, ao estalar da Segunda Guerra Mundial com

o cortejo de horrores que se seguiu: o Holocausto, os campos de extermínio, as bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki.

Nada disso impediu o Brasil de avançar. Ao completar 100 anos de vida independente, a sociedade brasileira deu balanço no passado, espantando-se com o déficit. No sugestivo estudo que dedicou ao centenário, *A nação faz cem anos*, a professora Marly Silva da Motta mencionava o severo juízo de Capistrano de Abreu, ao concluir em 1907 seus *Capítulos de história colonial*. O legado de três séculos de colônia teria sido a pobreza intelectual, moral e material, a inexistência de vida social, a incapacidade organizativa. A monarquia escravocrata não havia sido capaz de superar tal herança em 67 anos de crescimento modorrento.

O debate intelectual, jornalístico, antes e depois do centenário, produziria, em 1924, a coletânea *À margem da história da República*. Seu organizador, Vicente Licínio Cardoso, afirmava que o desafio de sua geração consistia em empreender “nova Obra de construção, ou seja, fixar [...] o Pensamento e a Consciência da Nacionalidade Brasileira” (CARDOSO, 1981), tudo com maiúsculas.

A fim de fazer o país ingressar na realidade do primeiro pós-guerra, seria preciso resolver a Questão Nacional, modernizar as estruturas. Nas palavras de Marly Motta (1992), “ser moderna, eis a aspiração da sociedade brasileira às vésperas do Centenário da Independência”, embora a autora advirta que os diferentes atores tinham concepções diferentes da modernidade.

A diversidade marca, de fato, as manifestações do centenário, que se inauguram, em fevereiro, com a Semana de Arte Moderna de São Paulo, seguindo-se a fundação do Partido Comunista do Brasil, a do Centro Dom Vital, núcleo do pensamento católico conservador, por Jackson de Figueiredo, o sacrifício heroico dos 18 do Forte de Copacabana, primeira manifestação pública do Tenentismo, a Exposição Internacional de setembro, e a instituição, no último dia do ano, do imposto de renda!

O carcomido sistema político da República Velha não soube captar os sinais de que a sociedade ansiava por mudanças profundas: a greve geral de 1917, a pulsação dos movimentos artísticos, a inconformidade das baixas patentes do Exército com as fraudes eleitorais. Mostrou-se assim incapaz de deter o processo de autodestruição que culminaria na Revolução de 30.

Nascido com a Primeira República em 1889, Vicente Licínio Cardoso manifestava a decepção dos contemporâneos com os 35 anos do regime em palavras que parecem expressar os nossos sentimentos em relação aos 34 anos da Nova República:

A grande e triste surpresa de nossa geração foi sentir que o Brasil retrogradou. Chegamos quase à maturidade na certeza de que já tínhamos vencido certas etapas [...] a pátria [...] já resolvera de vez certos problemas essenciais. E a desilusão, a tragédia [...] foi sentir quanto de falso havia nessas suposições [...]. (CARDOSO, 1981).

Apesar do igual desapontamento, há uma evidente diferença entre a efervescência de 1922 e a desesperança de hoje. O contraste talvez se deva à crueldade do choque recente por haver sido precedido da ilusão de que o Brasil era “a maior história de sucesso da América Latina” (tradução minha), como afirmou a revista *The Economist* na edição da fatídica capa do Cristo Redentor decolando, em novembro de 2009.

Sem a mesma frustração de um tempo melhor, os brasileiros de 1922 só viam, ao olhar para trás, um passado de atraso, ignorância, insucesso. A própria crise do sistema político vinha de longe, tornara-se crônica. O governo de Epitácio, que terminava em 1922, até se comparava com vantagem aos anteriores, embora a situação não tardasse em se agravar com o advento de Artur Bernardes.

O confronto entre o primeiro e o segundo centenário põe em evidência o inédito da experiência corrente: a de que, em alguns

aspectos importantes, nosso presente é pior que nosso passado. Não se trata do vulgar sentimento de que, “ao que nos parece, qualquer tempo passado foi melhor” (tradução minha), como dizia Jorge Manrique nas *Coplas por la muerte de su padre*.

Quem negaria, com efeito, que os tempos atuais são piores comparados aos da modernização do Estado e industrialização dos anos de 1930 a 1950, aos “50 anos em 5” de JK, aos da Política Externa Independente de Jânio e San Tiago Dantas, aos 16 anos de estabilidade, crescimento, conquistas sociais de FHC e Lula? Se essa avaliação for julgada subjetiva, existe um critério mensurável indiscutível: o do crescimento econômico.

Segundo o professor Rogério Furquim Werneck, entre 1940 e 1980, a economia apresentou taxa média de crescimento de 7% ao ano, expansão rápida e estável, pois, em 40 anos, apenas em um, 1942, registrou-se queda do produto. O longo período de crescimento, comparável aos asiáticos de hoje, permitiu multiplicar o PIB real por 15. Apesar de a população haver triplicado no período, o produto por habitante cresceu mais de cinco vezes!

Compare-se com as quatro décadas seguintes, de acordo com o estudo da Goldman Sachs (maio de 2019): *Brasil: duas décadas perdidas em 40 anos. Poderia o país perder meio século?* Afirma o estudo que

nas quatro décadas entre 1981 e 2020, o crescimento real do PIB per capita quase certamente ficará em menos de 0,8% ao ano na média; nesse passo, levará 87 anos para dobrar a renda per capita [...] em duas das últimas quatro décadas, o Brasil experimentou declínio de crescimento real do PIB per capita: a de 1980 e provavelmente a de 2010 [...] a próxima década poderia também ser perdida, nesse caso, o Brasil teria perdido meio século.

Esta última frase parece ecoar as palavras do barão de Cote-gipe ao barão de Penedo sobre a guerra do Paraguai: “Maldita

guerra, atrasa-nos meio século!” (CARTA..., 1886). Um fracasso de 50 anos é assustador! É preciso martelar esses dados a fim de combater a complacência e reconhecer que estamos diante do maior desastre de desempenho coletivo de nossa história recente!

Por humilhante que seja, é preciso admitir que o nosso presente é, sob esses aspectos, muito pior do que certas fases do nosso passado. Existem, claro, luzes que se contrapõem às sombras. Estes 40 anos de altos e baixos coincidem com a transição e consolidação da democracia. Sem arbítrio nem poderes especiais, a democracia encontrou soluções a problemas criados ou agravados pelos militares: a crise da dívida externa, a inflação explosiva, a destruição dos direitos humanos, a ruína do Estado de direito.

Nesse período, em especial nos 20 anos entre 1995 e 2015, alcançou-se a maior redução relativa da pobreza e da indigência de nossa História. O Plano Real criou uma moeda estável, instituiu-se o Ministério da Defesa para subordinar os militares ao poder civil, atingiu-se a universalização do ensino fundamental, os estudantes das classes CDE no ensino superior saltaram de 87 mil a 2,1 milhões, lançaram-se as bases de um serviço de saúde universal.

Os progressos são reais, o problema é que, depois de gerar tais resultados, o sistema político-econômico mostra sinais de esgotamento, produzindo rendimentos decrescentes. Ora, se a estagnação se perpetuar, muitas conquistas se revelarão insustentáveis a longo prazo.

Foi o que sucedeu na Argentina, onde os progressos educacionais e sociais vêm sendo gradualmente erodidos pela crise quase permanente. O bicentenário da independência argentina em 2016 encontrou a nação pior do que 100 anos antes, no primeiro centenário, quando era a quinta maior economia do mundo. O decadentismo, o declínio secular, que nos habituamos a atribuir a

nossos vizinhos do Rio da Prata é, na verdade, doença contagiosa que já transpôs nossas fronteiras.

A exemplo de 100 anos atrás, a aproximação do segundo centenário de vida independente fornece estímulo para reagir à doença antes que se torne crônica. Em 1922, esse papel pioneiro correspondeu, em primeiro lugar, à Semana de Arte Moderna. Cem anos depois, ultrapassado o debate de 1922 sobre a modernidade e a questão da identidade nacional, o que nos cabe é identificar razões para confiar que o futuro seja melhor que o presente e superior aos melhores momentos do passado. Precisamos de razões plausíveis para recuperar o que perdemos devido aos sucessivos fracassos: a confiança em nossa capacidade de influenciar o futuro, de dar-lhe um sentido humano.

O ponto de partida terá de ser a renovação da cultura, da filosofia, da literatura, das artes, como na Semana de Arte Moderna, na geração espanhola de 1898 e na experiência de outros países. De 1922, o que ficou na memória coletiva foi a Semana de Arte Moderna. É por referência a Mário de Andrade, a Oswald, a Bandeira, a Drummond, a Villa Lobos, aos que vieram depois, que nos definimos na consciência de uma identidade bem diferente da que prevalecia anteriormente.

No campo das ideias, os sinais não são encorajadores. A novidade, se é que cabe tal palavra, é a versão brasileira requentada de fenômeno mundial, a seita de extrema direita que mistura ideólogos pós-fascistas com iluminados, astrólogos, apocalípticos e lunáticos de todo o gênero. A polarização e radicalização da sociedade se aproximam dos níveis da véspera do golpe militar de 1964. Consolida-se um quadro perverso que lembra o italiano durante o período em que o Partido Comunista se mantinha como principal força de oposição, atingia um terço do eleitorado, mas não lograva romper esse teto. Dizia-se então que a Itália não era um país normal como os demais da Europa Ocidental, pois

não existia possibilidade de uma alternância democrática, que equivaleria à chegada do comunismo ao poder.

A eleição brasileira de 2018 ajusta-se a essa descrição. O padrão se reproduzirá por muito tempo se não se romper a polarização entre extrema direita e PT, com o medo empurrando os segmentos médios na direção da direita. Em 1945, Antonio Candido e Drummond diziam que o maior problema daquela geração era o medo. Esse sentimento voltou a dominar largos setores da sociedade. Superar o medo requer algo parecido ao compromisso histórico que se frustrou na Itália, isto é, a aliança entre o centro democrático socialmente progressista e a esquerda democraticamente renovada.

A eficácia econômica, a responsabilidade financeira, que tomaram o lugar da luta contra a desigualdade depois do colapso da era Dilma, não bastarão se não forem acompanhadas de vida melhor para os marginalizados. A paixão capaz de galvanizar a sociedade brasileira só pode vir da busca da maior igualdade possível. Uma população dividida por profunda desigualdade de condições jamais se empolgará por ideais liberais de competição, eficácia, meritocracia, produtividade. Necessárias para tornar sustentável a economia, essas qualidades precisam ser conciliadas com forte redistribuição da propriedade e da renda.

Nos anos de 1920, o vácuo criado no debate público pelo fim do abolicionismo começava apenas a ser ocupado pela “questão social”, sob impacto das greves operárias, dos primeiros sindicatos, da agitação dos jornais e elementos anarco-sindicalistas. Dos 17,5 milhões de habitantes de 1900, rurais e analfabetos na sua maioria, a população atingiria cerca de 31 milhões no ano do centenário. A partir de então acelera-se a dupla explosão demográfica e urbana, hoje em grande parte concluída, até chegar aos atuais 209 milhões, 86% vivendo em cidades.

O crescimento concentrou-se maciçamente nos pobres. Deu nascimento às favelas, às gigantescas periferias que circundam

as cidades, mesmo as pequenas do interior. Nelas se desenvolve um ator social novo, de cultura original até na religiosidade carismática e na expressão política. Esse ator novo exige um lugar ao sol na vida política, na economia, na cultura. A história dos últimos 100 anos se confunde com o esforço de integração da periferia, das resistências aos avanços, dos políticos e partidos que tentaram canalizar o esforço ou se beneficiar dele, Vargas, PTB, Lula, PT.

Ninguém se iluda, o aparecimento de um novo ator social e político tem sempre efeito desestabilizador. Assim sucedeu na Europa da Revolução Industrial, com as revoluções de 1830, 1848, da Comuna de 1871. Entre nós e no resto da América Latina não será diferente: não haverá paz, estabilidade, retomada do desenvolvimento sem a integração progressiva do novo ator como cidadão, produtor, consumidor, agente de cultura.

Urge por isso dobrar a página desta anomalia monstruosa produzida pelo medo na última eleição, reabrindo o caminho para devolver a esperança a todos os brasileiros, em especial aos que mais carecem dela. Depois desta hora do poder das trevas, impõe-se dar de novo sentido à História, recuperar o sentimento de que a vida humana no Brasil não é absurda e insensata.

Nesse esforço cabe à renovação da cultura e aos intelectuais um papel insubstituível. Trata-se, com efeito, como escrevia Marcuse em *O homem unidimensional*, de fazer com que os extremos se encontrem, isto é, que a consciência humana mais evoluída se ponha a serviço da força humana mais explorada.

Não está escrito nas estrelas que nosso futuro será melhor ou pior que o presente e o passado. Sem o consolo das certezas ilusórias, depende apenas de nós, de nossa ação consciente, que os próximos 100 anos revertam o declínio, garantindo-nos um futuro melhor que o presente e superior ao passado. Devemos devolver ao Brasil não uma esperança qualquer, mas aquela de que afirmava Walter Benjamin: “É apenas por causa dos que não têm esperança que a esperança nos foi dada.”

Referências

CARDOSO, V. L. (org.). *À margem da história da República*. [2. ed.]. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981. 2 v. (Biblioteca do pensamento político republicano, 8). [1ª edição de 1924].

CARTA do barão de Cotegipe ao barão de Penedo. [S. l.]. [Arquivo do Itamarati]. 1886.

CARTA de Joaquim Nabuco a Rio Branco. Águas de Lambary, 22 maio 1890. Arquivo particular do Barão do Rio Branco, Arquivo Histórico do Itamarati, Lata 832, maço 1, pasta 1.

CARTA do Visconde de Taunay a Rio-Branco. [S. l.]. Arquivo do Itamarati. [1889].

GOLDMAN SACHS. *Brasil: duas décadas perdidas em 40 anos. Poderia o país perder meio século?* [S. l.]: Goldman Sachs, 2019.

LEVINAS, Emmanuel. [Entrevista]. *La Stampa*, [1993].

MANRIQUE, J. *Coplas por la muerte de su padre*. [S. l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012.

MOTTA, M. S. *A nação faz cem anos: a questão nacional no centenário da independência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1992.

PFAFF, W. Du progrès: réflexions sur une idée morte. *Commentaire*, n. 74, p. 385-392, 1996.

THE ECONOMIST. Brazil Takes Off [reportagem principal]. 12 nov. 2009.

VALÉRY, P. *La crise de l'esprit*. Paris: Manucius, 2016. [Texto publicado pela primeira vez em 1919, na *Nouvelle Revue Française – NRF*].

(Texto lido no *Ciclo de Conferências: O que falta ao Brasil?*, promovido pela Academia Brasileira de Letras, em 29 de agosto de 2019, na cidade do Rio de Janeiro. Conferência disponível em: <http://www.academia.org.br/videos/ciclo-de-conferencias/um-futuro-pior-que-o-passado-reflexoes-na-antevespera-do-bi-centenario>).

13. O BRASIL E A AMÉRICA LATINA DIANTE DE GRANDES DESAFIOS GLOBAIS

Celso Luiz Nunes Amorim

Nesta minha exposição, vou discorrer um pouco sobre a política externa brasileira com base em algumas experiências que tive. Tenho que começar dizendo algo que não é muito agradável, que talvez estejamos vivendo, do ponto de vista da política externa no Brasil, nossos momentos mais tristes. Só posso comparar até certo ponto com o início da ditadura militar. Ainda assim, com a ditadura – estou falando de política externa, e não de outros aspectos –, à medida que evoluía, embora, basicamente, alguns aspectos principais da ação internacional do Brasil tenham regredido em grande parte, houve algumas ações relevantes. Por exemplo, foi durante um dos piores períodos da ditadura aqui, que uma decisão importante foi tomada, que foi a do Brasil ter soberania marítima de 200 milhas de profundidade (aproximadamente 370,400 km), o que nos permite hoje explorar o petróleo do fundo do mar. Não serei muito preciso tecnicamente, mas é

por isso que há diferença entre a profundidade do mar, a zona econômica e assim por diante e, é claro, muitos, provavelmente, sabem disso. Mas, de qualquer maneira, foi essa decisão que, de alguma forma, tornou possível que o Brasil hoje possa explorar uma grande quantidade de petróleo no fundo do mar.

Mais tarde, durante ainda o governo militar, foram tomadas outras decisões importantes que mostraram muita independência e, digamos, a vontade de ter uma política externa afirmativa. Por exemplo, o Brasil foi o primeiro país, a primeira nação a reconhecer o governo independente da Angola. Isso foi no auge da Guerra Fria. Havia três movimentos na Angola lutando pela independência, mas o que estava à frente era marxista. Chamava-se Marxista. Então, parecia quase impossível que o Brasil, governado por uma ditadura militar de direita, a reconhecesse. Mas sim. Foi reconhecida, porque se percebeu a importância desse movimento, a importância de Angola para o Brasil – muitas das raízes do Brasil estão lá – e assim foi feito. E, ao mesmo tempo mais ou menos, o Brasil aceitou ter um escritório da Organização de Libertação da Palestina no Brasil. Esses são alguns exemplos das referidas tomadas de decisão.

À medida que prosseguimos, ainda que em outros períodos, várias iniciativas importantes foram feitas em relação à África e à integração da América do Sul. Não quero passar por todas elas, mas sim dizer que, mesmo durante a ditadura militar, ou mesmo durante os governos mais centrais ou de direita durante o período democrático, a política externa do Brasil, de alguma forma, permaneceu na mesma linha. Linhas básicas, que são as que estão inscritas em nossa Constituição, mais especificamente no art. 4º, que são princípios como não intervenção, autodeterminação, solução pacífica de conflitos, integração da América Latina e muitos outros. E soberania nacional, é claro. É óbvio que as políticas mudam de governo para governo, mas esses são os princípios básicos, relativos a uma política exterior positiva e

afirmativa, com ênfases diferentes dependendo do governo. No entanto, agora, pela primeira vez em nossa história, até onde eu me lembro, nós tivemos recentemente uma declaração do presidente recusando abastecer/fornecer combustível para dois ou três navios iranianos, que vieram para o Brasil comprar produtos brasileiros, milho brasileiro. E a explicação foi de que estamos totalmente alinhados com os Estados Unidos. Isso nunca aconteceu. Mesmo no começo, quando a ditadura militar chegou ao poder através de um golpe militar, durante aquela época – os Estados Unidos tinham alguma relevância – nós decidimos, não nós, mas o governo no poder decidiu que teríamos um alinhamento com os Estados Unidos. Mas nunca houve em relação a um fato concreto uma declaração como essa. Eu nunca vi. E nunca vi uma afirmação como essa na história do Brasil. Mesmo durante o tempo em que o Brasil era uma monarquia (éramos muito dependentes do Reino Unido naquela época e com o qual tivemos problemas), eu nunca vi, nunca vimos alguém dizer: “Não, o Brasil está totalmente alinhado com o Reino Unido”, ou com qualquer outro país. Nunca aconteceu. O Brasil é grande demais para isso. Mas é o que está acontecendo agora. E é em relação a essa questão que eu chamo a atenção de vocês. Porque, é claro, às vezes é preciso ver o presente para entender o passado e entender a importância do passado, das experiências passadas. Por isso enfatizo esse ponto em que estamos agora, talvez estejamos no ponto mais baixo que vi na política externa brasileira. Claro, como sou realista, mas também otimista, isso vai passar. Não sei se vai passar para mim, porque já estou chegando aos 80 anos. Mas isso vai passar. E tenho certeza de que a nova geração verá outras coisas.

Tendo dito isso, gostaria agora de discorrer um pouco sobre como vejo a política externa brasileira em sua perspectiva histórica, econômica e geográfica. E menciono alguns fatores que são muito importantes.

Um deles é a geografia. Não digo que seja um fator determinante, mas é muito importante para a política externa. E há algumas questões relevantes no caso do Brasil para entender como isso afeta ou deve afetar nossa política externa. Primeiro, vivemos no mesmo continente que a maior potência do mundo. Não sei quanto tempo isso durará, porque a China está ficando cada vez maior e mais forte. Porém ainda o país mais forte e mais poderoso está em nosso continente, no qual o Brasil tem a particularidade de ser o segundo país mais importante. Portanto, isso por si só é uma condição, um fator condicionante para nossa política externa. O modo como nos comportamos em relação a isso, a esse poder maior, o poder hegemônico como às vezes é considerado, é um aspecto fundamental da nossa política externa, e assim é visto pelo povo, pela mídia, pelas elites e assim por diante. À medida que eu for avançando, ilustrarei isso.

O outro fator importante é o fato de o Brasil ser um dos cinco maiores países em território do mundo, em massa terrestre, ocupando cerca da metade da América do Sul, além de ter fronteiras com 10 países. Portanto, a política externa sempre foi algo muito importante, assim como a diplomacia. Aliás, há um escritor austríaco que viveu no Brasil – veio no final dos anos de 1930 e morreu aqui –, Stefan Zweig, que costumava dizer: “O Brasil é o único país, que eu conheço, cujo principal herói nacional é um diplomata.” E esse foi o Barão do Rio Branco, quem negociou quase todas as nossas fronteiras. Tendo, portanto, 10 vizinhos, precisamos viver em paz com eles. Qualquer coisa que queiramos fazer no mundo, temos que ter paz em nossa região.

O terceiro fator – e isso às vezes escapa – é que o Brasil tem a maior costa no oceano Atlântico, o litoral mais longo, o que também nos projeta na África. Por exemplo, uma viagem – que eu já fiz em um avião sem banheiro, então sei muito bem o que quero dizer – de Natal, perto de Recife, no Nordeste do Brasil, para Dakar demora quatro horas. E outra viagem – que também já

fiz – da parte mais ocidental para a parte mais oriental do Brasil demora cinco horas. O Nordeste do Brasil é, logo, mais próximo da África do que o Oeste do Brasil. Então o oceano Atlântico e o Atlântico Sul fazem parte do nosso país. Não quero colocar muita ênfase na geografia, mas acho que isso deve ser levado em conta, porque explica muito do que temos feito historicamente e do que faremos mais tarde.

Outro aspecto é a demografia. O Brasil está entre as maiores populações do mundo, até então era o quinto, mas acho que o Paquistão está ficando maior, e talvez o Brasil seja o sexto agora. Então isso é novamente um aspecto importante que faz parte, digamos, dos ativos do país. É um país grande também em relação a outros países da América Latina, de modo que no passado esse detalhe poderia ser realmente uma ameaça. Quero dizer, este gigante, um gigante um pouco descontrolado, poderia ameaçar ou colocar em perigo outros países. Esse fator, portanto, é algo muito importante na história da nossa diplomacia. Aliás, não apenas o tamanho da população, mas também a composição da população. É uma população muito mista, embora o racismo esteja longe de ser abolido no Brasil – temos grandes problemas de raça, de gênero, de discriminação entre diferentes partes do Brasil, além de outros. Recentemente, tivemos uma declaração horrível de uma pessoa importante no país, de alguma forma diminuindo as pessoas do Nordeste, região onde normalmente estão os mais pobres do país. Temos, pois, muitos problemas e eu não estou escondendo isso. De muitas maneiras, às vezes digo que o Brasil ainda não está totalmente completo como nação, porque, especialmente no caso dos descendentes de escravos de ascendência africana, eles não estão totalmente integrados na sociedade brasileira, ou até mesmo na universidade. Isso melhorou bastante, mas ainda está muito longe de atingir o que deveria atingir. Melhorou muito nos últimos governos, especialmente com Lula e Dilma, por causa das cotas, das ações afirmativas e

coisas assim. Porém há muita resistência contra essas conquistas. E eu não sei o que vai acontecer. Porque, se não houver fundos, isso não funcionará. A maior parte desses fundos estimula as pessoas que vêm para a universidade, que não precisam apenas dos lugares, e sim de recursos para sustentá-las, pois a maioria da população negra é pobre e a maioria dos pobres é negra. Nem todos, mas é a maioria, embora alguns também afirmem que muitos do Nordeste e de outras regiões do Brasil não são tão próximos da origem africana. De qualquer modo, essa composição populacional é, portanto, outro aspecto relevante. O Brasil é uma grande mistura cultural. Por exemplo, se olharmos para a música, para a arte criativa, qualquer tipo de arte criativa, veremos todos os tipos de influência da Europa, da África e dos indígenas. Isso faz parte da realidade do Brasil, projetando-se, penso, na diplomacia. Algumas das coisas que somos capazes de fazer vêm dessa capacidade de entender a diversidade, entender que pessoas diferentes podem ter pontos de vista diferentes, e elas vão, devem negociar, encontrar soluções respeitando essa diversidade. Então esse é outro aspecto, junto aos demais, que eu mencionaria como importante, como condição básica para a política externa do Brasil.

No que diz respeito à economia, mais uma vez o Brasil se destaca, representando metade da América do Sul quanto ao PIB, talvez 35% ou mais de toda a América Latina. É uma das 10 maiores economias do mundo, quase sétima ou sexta, acho, há algum tempo. Agora não sei exatamente onde estamos, mas ainda estamos entre as dez maiores economias do mundo. Portanto, é um país que tem impacto nas negociações comerciais e econômicas. Isso, novamente, é algo importante a se perceber. Foi um dos propósitos da política do governo do qual eu era ministro das Relações Exteriores. Entretanto, mesmo antes disso, nosso comércio era sempre diversificado. Se, por exemplo, levamos em consideração o México, com todo o respeito aos mexicanos,

agora que eles têm o NAFTA talvez 85% ou 90% de seu comércio seja com os Estados Unidos (que é um grande negócio para eles), mas, mesmo antes do NAFTA, 70% eram com os Estados Unidos. O Brasil não era assim. Mesmo antes da ascensão da China, digamos que 23% ou 24% do comércio brasileiro era com a Europa e 20% ou 22% com os Estados Unidos. Isso é muito pouco, mas estou apenas dando uma ideia. Mesmo assim, a América do Sul e outros países como o Japão, todos eles representariam outros 20% com quem o Brasil teria relação de comércio. Então, tudo é mais diversificado. E isso também explica que, mesmo no passado, durante governos que não estavam necessariamente tentando ser mais independentes, as políticas propostas foram todas um pouco cautelosas em relação a algumas das iniciativas tomadas pelos Estados Unidos. Eu acho que, em muitos aspectos, para o México não havia alternativa. Foi... “Tente fazer o melhor que puder.” Aliás, acho que foi o presidente do México, Porfirio Díaz, que dizia: “Pobre México. Tão longe de Deus, tão perto dos Estados Unidos.” Enfim, não tenho nada contra os EUA, o país. Mas é o maior país. É o poder hegemônico do mundo, tem sido o poder hegemônico da região. Se falarmos com a maioria dos americanos, até os estudiosos (talvez não os que são mais sensíveis aos nossos sentimentos), eles tratarão estrategicamente a América Latina como quintal dos Estados Unidos. E não é. Para nós, é ofensivo, é claro. Se colocarmos em espanhol: “patio trasero”, é difícil. Porém a palavra em português é menos clara. De qualquer maneira, é o quintal estratégico, e quem vem da Europa pode imaginar isso. A Rússia tem seu quintal, a China tem seu quintal, estrategicamente falando. É assim que sempre somos vistos, como quintal.

Apesar disso, existe, portanto, um país grande no Norte e um país grande no Sul, e essa é uma condição e um fator muito importantes da nossa política externa. Historicamente tem sido assim. Como lidar com isso é um aspecto fundamental. Na

Segunda Guerra Mundial, por exemplo, a ideia de que o Brasil travou a guerra pela democracia é uma boa racionalização. Em meio a uma grande disputa, o Brasil negociou com a Alemanha, comercializou com a Itália, mas também comercializou com o Reino Unido e os Estados Unidos. E, no final, nossas linhas de comércio foram ameaçadas por barcos alemães, e vimos assim que o então presidente Vargas tomou a decisão de ter um acordo com os Estados Unidos. E ele conseguiu tirar vantagem disso: nossa primeira siderúrgica foi financiada pelos norte-americanos, algo que foi muito difícil de entender porque éramos contra a industrialização de outros países do hemisfério. Mas, enfim, isso é apenas um exemplo. Sabe-se, de todo modo, que a política externa brasileira foi condicionada por todos esses fatores.

Passando, agora, para períodos mais recentes, gostaria de enfatizar o que já mencionei anteriormente, relativo à nossa Constituição de 1988, a saber, os princípios de não intervenção, respeito pelas organizações internacionais, entre outros. Isso tem sido multilateralismo, tem sido, com mais ou menos ênfase, nossa política externa. Talvez a principal característica que eu vi na política externa brasileira. Quando fui convidado pelo presidente Lula para assumir o cargo de ministro das Relações Exteriores – lembre-se, eu não pertencia ao Partido dos Trabalhadores na época, eu era diplomata de carreira, fui ministro de um presidente centrista, que foi o Itamar Franco –, acredito que o fato de ele ter me escolhido está relacionado com essa característica, com o multilateralismo, com alguém que tivesse já experiências comerciais, econômicas, entre outras. E alguém também que fosse funcionário público, era isso que ele queria. Ele poderia ter escolhido alguém do Partido dos Trabalhadores, havia muitos familiarizados com a política externa. Mas ele decidiu que, nesse caso, fosse um diplomata, e como tive a chance de ter sido ministro antes, coube a mim. E a principal coisa que senti na época, em relação à política externa, não era: “Bem, vamos

fazer uma mudança total, tudo o que foi feito no passado estava errado.” Não. Eu não me senti assim. Essa escolha de Lula estava condizente com toda uma experiência, uma continuidade. Eu fui embaixador do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) por algum tempo; fui ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, como já mencionado; assumi cargos importantes, como diretor geral de Assuntos Econômicos, para dar um exemplo. No Mercosul estive envolvido nas primeiras negociações como chefe do departamento econômico. Assinei com Itamar o Protocolo de Ouro Preto, que foi institucionalizado. Ou seja, eu tive alguma experiência. Todos esses fatores juntos fizeram Lula me escolher. Foi assim que aconteceu. Mas o que quero enfatizar é que ele não queria uma mudança radical. Se assim o quisesse, seria uma pessoa diferente, não eu. Acreditei desde o início que o que tinha de mudar era uma atitude, mesmo que o Brasil tenha falhado nas políticas que a princípio eu achei corretas. Talvez o país não tenha seguido com força suficiente, com determinação suficiente, tendo sido sempre um pouco tímido. Aliás, cito nessa ocasião um artigo que li quando eu era ministro de Itamar Franco, texto que me impressionou, escrito por Jorge Castañeda, do México, um homem muito inteligente, centro-direita hoje em dia. No artigo, ele dizia: “O Brasil é um país que dá um soco abaixo do seu peso.” Eu acho que em português seria: “Um time de futebol que joga abaixo de seu potencial.” Quero dizer, essa metáfora do boxe não seria entendida no Brasil. Mas, mesmo assim, eu acho que o que precisamos fazer é dar um soco não acima do nosso peso, mas de acordo com o nosso peso. Precisamos ter uma política externa que seja mais afirmativa, mais condizente com aquilo que defendemos. Por isso mencionei alguns trabalhos com que estive envolvido, porque os conheço melhor. No entanto o Brasil já fez coisas boas antes. Há muitas outras coisas que foram feitas por outras pessoas também. Por exemplo, o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul, com a democratização

da Argentina e do Brasil, foi assinado durante o governo Collor, que era o que se poderia chamar de direita populista, mas não extrema. Não extrema se comparada ao que temos hoje. Collor era um grande estadista, desenvolvendo, inclusive, temas como direitos humanos e respeito ao meio ambiente.

Gostaria, por ora, de destacar outras duas questões com que estive envolvido, porque considero significativas: uma, em relação à saúde. Refere-se à declaração muito importante feita no lançamento da Rodada de Doha da OMC, a Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde, de 2001, que tratava da relação entre propriedade intelectual e saúde e das negociações comerciais. As negociações comerciais anteriores a essas estabelecidas na Rodada criaram muitas regras sobre propriedade intelectual que pareciam restringir a liberdade dos países de usá-la, como, por exemplo, liberdade de licença compulsória (que significa ser capaz de reproduzir medicamentos genéricos sem pedir permissão ao proprietário das patentes). Então, nós tivemos um longo processo de negociações durante o governo FHC – do qual fui embaixador em Genebra –, juntamente com o ministro da Saúde (candidato, aliás, que se opôs ao Lula – vejam que estou abordando questões que envolvem muitas pessoas de diferentes candidaturas). A partir, portanto, da Declaração de Doha, conseguimos avanços como a flexibilidade para os países em desenvolvimento usarem esses mecanismos em casos de problemas de saúde, o que é muito importante. Por que eu digo isso? Porque aqueles que estudam relações internacionais, ou ainda os envolvidos em políticas públicas em geral, vão observar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 versam também sobre questões de saúde, dentre as quais há essa flexibilidade estabelecida pela Declaração de Doha. Então, isso é algo que se concretizou, faz parte agora – não estou dizendo que sempre é respeitado –, mas faz parte da cultura de como temos

avançado quanto ao desenvolvimento sustentável. Então este é um exemplo.

A outra questão está no âmbito dos direitos humanos e aconteceu antes do governo Lula. Trata-se de uma resolução que o Brasil propôs na então chamada Comissão de Direitos Humanos da ONU (provavelmente em 2000 ou 2001), uma resolução simples que estabeleceu que o racismo é incompatível com a democracia. Isso foi algo totalmente inesperado, gerando muita pressão de diferentes países desenvolvedores dos direitos humanos, que sempre dizem: “Bem, por que você está propondo isso?”, “Bem, porque eu acho que é bom. Porque acho que é necessário.” E essa nossa proposição foi muito incomum, porque na Comissão de Direitos Humanos havia, digamos, uma espécie de regra não escrita de que os países em desenvolvimento poderiam falar sobre problemas de desenvolvimento, mas não sobre direitos civis. Não sobre democracia. Este era um privilégio dos países ricos. Eles nos diziam o que fazer. Então, quando nós falamos que o racismo é incompatível com a democracia, propondo essa resolução, gerou-se uma grande reação. Porém, no final, houve consenso.

De todo modo, estou mencionando essas duas questões para dizer que existia política externa e diplomacia brasileira antes de Lula. Talvez não forte o suficiente. Muitas vezes, como embaixador do governo FHC, recebi a instrução: “Bem, você pode fazer isso. Mas, por favor, evite irritar os Estados Unidos.” Ou: “Você pode fazer isso. Mas tenha cuidado com a Europa.” Por isso, buscando talvez rebater essa visão, no momento em que fui anunciado como ministro de Lula, tive que definir a política externa em duas ou três palavras – não tive muito tempo, porque todo mundo queria ouvir Lula, e não eu ou outra pessoa. Eu sabia que tinha dois ou três minutos para falar, e fiquei pensando: “Como vou definir o que faríamos?” Eu não poderia passar pela integração da América do Sul, África, o que quer que eu tivesse em mente,

a OMC, detalhes técnicos... Então eu decidi por duas palavras em português – muito difíceis de traduzir em outros idiomas –, dizendo que nossa política externa seria *ativa* e *altiva*. Isso significava, talvez, que seríamos proativos e autoconfiantes. Portanto, não teríamos medo de buscar conquistas que julgávamos importantes e não necessariamente nos dobraríamos à pressão daquilo que não achávamos bom. E assim foi, por exemplo, com nossa reação naquela época à proposta da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), um dos principais problemas que tive que enfrentar. Isso certamente não foi, na ocasião, positivo para o Brasil. Acho, porém, que mais tarde a Argentina encontrou o mesmo caminho, outros países da América do Sul também. Por quê? Porque havia muitas regras estabelecidas lá que iam muito além do que foi estabelecido na OMC, limitando nossas capacidades de inovar, de apoiar nossa indústria. Limitando nossa capacidade de ter tarifas para proteger nossa indústria. O que Trump está fazendo nesse momento (buscando proteção), costumávamos fazer. Nós, que somos um país em desenvolvimento, precisamos de proteção, não ele, na verdade, não eles. Mas nós precisávamos. E o livre comércio das Américas tornaria alguns avanços impossíveis. Uma das primeiras atitudes que tivemos que tomar, portanto, foi reagir a essa proposta da ALCA. E é por isso que digo: temos que ter uma posição autoconfiante. Não temos apenas que reagir a uma agenda, mas ser capazes de construir nossa agenda. Qual é a agenda que o Brasil deseja para o mundo? E a esse respeito, é claro, a integração da América do Sul se tornou muito importante, talvez a primeira de todas as prioridades. Nesse sentido, ao nos posicionarmos contra, buscamos redefinir a proposta. E, à medida que avançamos e fomos capazes de redefinir os termos, acho que até os EUA ficaram desinteressados nisso. Portanto, essas foram uma das principais questões que tivemos que enfrentar imediatamente, as negociações comerciais. E o Brasil – posso dizer sem modéstia porque

é verdade – reverteu as negociações em relação à ALCA. Certamente, alguns países também eram contra a proposta desde o início, especialmente a Venezuela, mas não tinham o peso que o Brasil tinha na região. Se, por exemplo, houver um acordo sem a Venezuela, talvez não seja o ideal, mas é possível. No entanto um acordo sem o Brasil, com a América do Sul, não é possível. Não funciona. Então, os argentinos no início tinham uma situação um pouco duvidosa, mas logo tomaram a mesma posição do Brasil e a defenderam com grande importância. E outros países também. Assim, mudamos a agenda e, como mencionei antes, no final, até os Estados Unidos ficaram desinteressados.

Além desta da ALCA, uma outra grande negociação foi a da OMC, porque havia um aspecto especialmente importante para todos os países em desenvolvimento, mas muito para a América Latina: a agricultura. A agricultura praticamente fora deixada de lado nas negociações anteriores, devido a diferentes políticas protecionistas voltadas para os países em desenvolvimento – não apenas protecionistas no sentido de proteção de mercado, mas também quanto ao efeito mais distorcido relativo aos subsídios. Mais tarde, vencemos um caso contra os Estados Unidos sobre algodão e um caso – novamente na OMC – contra a União Europeia sobre açúcar. E em ambos os casos, os problemas eram subsídios. Como pode o produtor brasileiro de algodão (ou o produtor argentino de qualquer produto) combater não o produtor americano de algodão, mas o tesouro americano. É impossível. Portanto, esses subsídios foram muito importantes. Mas as negociações da OMC não levariam em conta os subsídios na agricultura, e ainda criariam mais obrigações para nós nas áreas de investimentos, serviços, serviços bancários, tarifas para bens de fabricação etc. Então, nós ajudamos – não somente nós, mas o Brasil certamente estava à frente – a criar um grupo de países que passou a ser chamado de G20 – não o G20 que foi criado mais tarde pelos líderes –, um grupo composto por países em desenvolvimento e

que mudou completamente a dinâmica das negociações na OMC. Não conseguimos o que queríamos, mas pelo menos não tínhamos um acordo ruim que iria solidificar essas dificuldades relatadas. E isso foi algo muito diferente do que acontece na França ou em grande parte na Alemanha ou em outros países. Aliás, a mídia brasileira não estava do nosso lado. Estava contra nós. O tempo todo. O tempo todo fui indagado pelos jornalistas brasileiros, por exemplo, em relação à FDA – Food and Drug Administration (Administração de Alimentos e Medicamentos dos EUA): “Quando o Brasil fará sua oferta?” Fazer uma oferta é uma etapa das negociações. Então eu dizia: “Não, eu não faço, não quero fazer a oferta agora porque acabei de me tornar ministro das Relações Exteriores. Este governo é novo, quero consultar a sociedade.” E consultar a sociedade para mim não era uma consulta apenas com esse pessoal de negócios, e sim também com eles. Gostaria de consultar, por exemplo, sindicatos, que não faziam parte do negócio, como de costume. Isso fazia parte do governo Lula, e eu pude fazê-lo como ministro, mudando nossa posição em relação a essas negociações comerciais muito importantes.

Além dessas, tomei outras decisões importantes em relação a outros aspectos da integração sul-americana, como fortalecer o Mercosul, propondo o início de uma integração de toda a América do Sul. E isso aconteceu pela primeira vez. Em 200 anos de história, nunca tivemos uma instituição para todos os países da América do Sul. Muito porque ter essa instituição seria visto como uma ofensiva por parte dos Estados Unidos. No entanto, por que não podemos ter a nossa se eles têm a Área de Livre Comércio da América do Norte? Por que não podemos ter a Área de Livre Comércio da América do Sul? Por que não podemos trabalhar nisso? De algum modo, nós sabemos, é complexo. Certo dia eu estava lendo um livro sobre a filosofia existencialista e de alguma forma cheguei a esse embate, a partir da discussão de Hegel sobre a relação entre o senhor e o escravo. O escravo está

convencido do pensamento dos senhores, e é isso que acontece. Quero dizer, se considerarmos a maioria das elites brasileiras, ela pensa que o interesse dos Estados Unidos é o nosso interesse. Bem, não é nosso como país, mas talvez seja deles como elites, porque eles dependem dessa relação com os Estados Unidos. É por isso que temos a situação como vemos atualmente no Brasil. Esses são pontos importantes. Mas, retomando, depois de longas negociações e de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e o Grupo de Países Andinos, conseguimos, praticamente, uma área de livre comércio em toda a América do Sul. E na base dessa área, responsável por um grande aumento do comércio na região, conseguimos criar a Unasul (União de Nações Sul-Americanas), que agora está em processo de destruição. O Brasil saiu, a Argentina saiu, eles estão criando outra organização. Sabemos que um dos princípios da Unasul era a pluralidade. É totalmente errado dizer que a Unasul ou outros esforços foram bolivarianos. Bem, sim, a Venezuela participou, mas também a Colômbia, cujo presidente era Álvaro Uribe, que é alguém muito à direita; assim também o Peru, que naquela época possuía um governo liberal muito novo, como outros países, pelo menos do nosso ponto de vista. Tudo isso revela, portanto, algo muito interessante das políticas externas. As pessoas inventam inimigos, depois lutam contra esses inimigos. E acreditam que esses inimigos estão sendo combatidos. É totalmente errado. Em consequência disso, gera-se um grande estresse.

Ademais, fruto desse nosso trabalho na América do Sul foi a conexão com os países da Liga Árabe, com quem fizemos a primeira reunião, algo inédito até então. Como se sabe, além dos escravos que vieram da África, o maior fluxo de imigração para a América do Sul é do mundo árabe. Quando se olha para toda a América do Sul, o que se vê mais comum é o árabe. Fizemos, inclusive, uma exibição da influência dos países árabes na América do Sul. É muito impressionante. Os árabes estão por toda

parte. Na Bolívia, por exemplo, não se encontram muitos negros, mas sim árabes, por todo a região. Logo, era muito importante ter essa interação com os países árabes, e conseguimos fazer. Além disso, o Brasil também conseguiu estabelecer uma política de cooperação com a África. Quando eu era ministro, muitos diziam que a nossa cooperação Sul-Sul era a prioridade. Eu não tenho certeza, não me lembro de verdade. De todo modo, porém, havia uma preocupação relativa à cooperação com outros países em desenvolvimento, com a Índia, com a África do Sul, o que levou à criação, inclusive, do grupo chamado IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul), que foi a principal razão, o principal movimento que, mais tarde, deu origem ao BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Bem, embora talvez houvesse prioridade em relação à cooperação Sul-Sul, estávamos trabalhando em outras alianças, questões que pareciam razoáveis e importantes.

Uma expressão que eu certamente não conhecia, relacionada a essas alianças, às relações internacionais, era o *soft power* (poder brando). Conheci a expressão quando estava de licença, depois que saí do ministério e fui passar três semanas em Harvard, onde conheci o famoso Joseph Nye. Ele foi o criador dessa expressão. Então, nessa relação do Brasil com a África, com o mundo árabe, nós fizemos o *soft power*. Tínhamos *soft power*. E isso permitiu que o Brasil fosse naturalmente ouvido. Tivemos, assim, um papel muito importante nas negociações da OMC. Aliás, tudo o que estou abordando agora faz parte do meu livro *Acting Globally: Memoirs of Brazil's Assertive Foreign Policy* (Atuando globalmente: memórias da política externa ativa e altiva do Brasil, em tradução livre), publicado em 2017 nos Estados Unidos pela editora Hamilton Books. Quando escrevi, há 4 anos, as pessoas diziam: “Não chame assim, porque dá a impressão de que acabou.” Acabou agora. Talvez nós recuperemos. Mas, enfim, agora acabou.

Todas essas políticas externas mencionadas proporcionaram vários avanços. Quanto à África, por exemplo, o Brasil quase dobrou o número de embaixadas no continente africano, de 16 para 34, salvo engano. Mesmo assim, é incrível que haja críticas vindas da elite, e os jornais abraçam sua causa. Quando, por exemplo, a Dilma sofreu o *impeachment*, e veio o novo governo, uma das críticas foi: “Por que o Brasil tem mais embaixadas na África que a Alemanha?” E olhe no espelho: Quantos alemães são de origem africana? No Brasil, metade da população é de origem africana. Mas eles, a elite, acreditam que têm outra origem. É como se fosse um cachorro de rua imaginando que é animal de estimação de luxo em algum lugar. Mas sempre um animal de estimação. Não é tão independente. Aliás, eu gosto muito dos cachorros de rua, eles são mais independentes. Enfim...

Então, os avanços que mencionei permitiram que o Brasil se tornasse mais participativo nas relações comerciais pelo mundo. A título de ilustração, vale lembrar que o Brasil foi um dos poucos países em desenvolvimento convidados – nem mesmo os muçulmanos, nem os árabes – para a conferência de Annapolis (EUA), quando se tentava relançar o processo de paz no Oriente Médio. E isso foi um convite dos Estados Unidos. Condoleezza Rice me convidou talvez por ordem do presidente Bush, que, aliás, tinha uma relação muito boa com o presidente Lula. Esse fato, inclusive, mostra tanto a diversidade quanto a mentira completa sobre, digamos, o radicalismo de Lula. As pessoas, por exemplo, sempre diziam para mim: “É incrível. O presidente Lula é a única pessoa que pode ser amiga de Chávez e de Bush.” Ele conseguiu conversar com os dois, porque era alguém que tentava reconciliar. E foi nesse caminho que o Brasil tentava trabalhar pela paz no Oriente Médio. Fui cinco vezes para a Palestina, mas fui cinco vezes também para Israel. O presidente Lula foi o primeiro presidente a visitar Israel. E menciono agora, oportunamente, um fato muito importante em que o Brasil estava envolvido. Não

funcionou no final, mas sim depois. Aliás, muitas vezes na política externa, assim como na vida, algo que se faz agora não produz frutos imediatamente, porém mais tarde, de alguma forma. Até então, o Brasil tinha sido importante em algumas negociações comerciais regionalmente, mas nunca algo realmente crucial para a paz mundial. O fato é que o presidente Obama disse para o presidente Lula que precisava de amigos que pudessem conversar com pessoas com quem ele, Obama, não podia conversar. Assim, o presidente norte-americano pediu ao presidente brasileiro, pediu ao Brasil que se envolvesse, que intermediasse um acordo com o Irã (isso também está descrito no meu livro). E o Brasil, naquela época, mesmo com todos os problemas que existiam, foi capaz de abrir a negociação com o Irã com precisão. Não é mais ou menos, é precisamente o que os Estados Unidos nos pediram. Três semanas antes de o presidente Lula ir ao Irã (a negociação durou oito meses), momento que seria culminante para fechar o acordo – mesmo que por algumas razões receávamos que não fosse mais possível –, o presidente Obama escreveu ao presidente Lula, reiterando os principais pontos do acordo – pontos esses que estão na Declaração de Teerã –, e então nos preparamos para tanto. Contudo, nesse ínterim, infelizmente os norte-americanos mudaram de opinião, talvez por força de alguns *deep states* (Estado paralelo ou Estado dentro do Estado), de alguns *lobbies*, não sei. Por certos motivos, Hilary Clinton não pôde concordar com os pontos da negociação, e acho que o presidente Obama, o que é bem engraçado, não tinha força suficiente, na minha opinião, para anular o setor de Estado dele. Talvez ele tivesse outras prioridades, como o ObamaCare e outras questões, e talvez pensasse que esse embate fosse demais no momento. Mas, enfim, eles recuaram e, na verdade, houve até uma resolução do conselho de segurança impondo sanções ao Irã, em relação às quais o Brasil e a Turquia votaram contra.

Mais ou menos dois anos depois, uma mulher, Anne-Marie Slaughter – professora, pesquisadora, presidente da Fundação Nova América e nomeada por Hilary Clinton como diretora da política de planejamento do Departamento de Estado dos EUA –, retomou esse posicionamento do Brasil e da Turquia. Ela é analista de relações internacionais, muito inteligente e interessante. Assim, quando se agravou a tensão entre Estados Unidos e Irã – e parecia que uma guerra seria inevitável, o que seria um desastre total, para o Irã, é claro, mas também para os Estados Unidos ou para quem se envolvesse –, quando a pressão estava no máximo, Anne-Marie Slaughter, por algum motivo ou influência, escreveu um artigo publicado no *Financial Times* em 2011, intitulado “Diplomacy is the Least Damaging Option with Iran” (Diplomacia é a opção menos prejudicial com o Irã). No final do texto, ela diz que talvez seja hora de lembrar o posicionamento do Brasil e da Turquia. Então, o que foi recusado, a partir da tentativa de negociação com o Irã engendrada pelo Brasil, não posso dizer que se tornou uma base para o acordo posteriormente assinado por Obama, chamado PACG (Plano de Ação Conjunto Global) – e que agora está sendo desfeito por Trump –, mas influenciou, pois mostrou o que é possível. Foi possível. Porque a posição anterior era que não seria possível negociar com o Irã. E isso não era verdade. Foi negociado. E acho que foi um grande avanço e, até certo ponto, o esforço da Turquia e do Brasil foi um prefácio para esse acordo.

Naquela época, o Brasil estava no centro de muitas negociações importantes. Para ilustrar isso, vejamos o período de novembro de 2009, no espaço de 15 a 20 dias, não mais do que isso, tivemos no Brasil o presidente da Palestina, o presidente de Israel – não o primeiro-ministro, mas o presidente de Israel, que nesse caso foi muito influente, Shimon Peres –, o presidente do Irã e o presidente da França. Quero dizer, estávamos no centro de muitas negociações fundamentais. Hoje em dia não. Aliás,

poucos meses atrás – eu costumava dizer isso – uma cela em Curitiba era mais visitada por personalidades importantes do que o Palácio Presidencial. Então essa é a grande mudança pela qual o Brasil passou, infelizmente.

Para finalizar, gostaria de retomar alguns pontos iniciais e fazer certas considerações. Mencionei, no começo, a atitude que o Brasil adotou recentemente em relação aos barcos de carga do Irã, as ações tomadas – ou, talvez, a inação –, a recusa em abastecer esses barcos, que na prática é o mesmo que abandoná-los, porque eles não podem ir a lugar algum. Isso não é apenas economicamente ruim para o Brasil e para a agricultura brasileira, visto que o Irã compra em torno de 2 bilhões de dólares em proteína animal brasileira e outros produtos agrícolas. No entanto, o problema não é somente tomar uma atitude dessa, e sim o fato de dizer que faz isso porque está totalmente alinhado com os Estados Unidos, o que é algo inédito. Além de inédito em relação à história brasileira, é um absurdo do ponto de vista multilateral, da política do multilateralismo. Porque é uma forma de legitimação do unilateralismo estadunidense. Essas não são sanções impostas pelas Nações Unidas. São sanções unilaterais dos Estados Unidos. Se nós tentássemos atitude diferente, talvez sofreríamos alguma retaliação. Não sei qual seria a conclusão final, mas dizer que fazemos isso porque estamos alinhados com o país que vem adotando ações unilaterais... Bem, hoje eles estão enfrentando o Irã. Eles, contudo, também podem nos enfrentar, assim como já aconteceu no passado. Ficar alinhado com os Estados Unidos não impedirá que o Brasil seja atacado se houver, por exemplo, um caso de propriedade intelectual, ou algo relativo a medicamentos ou ao petróleo. No passado já tivemos problemas referentes ao nosso programa nuclear – enriquecimento de urânio para fins pacíficos, como combustível para o nosso submarino –, programa do qual os EUA disseram não gostar. Em algum momento, portanto, pode haver conflitos.

Diante de todas essas questões, acho realmente que o momento em que estamos vivendo significa uma reversão não apenas em relação às políticas seguidas por Lula, ou Lula e Dilma, mas significa uma reversão para qualquer política externa brasileira que certamente tenha existido após a democratização, ou mesmo antes. Então, é um momento muito triste. Apesar disso, a população brasileira é muito ativa, culturalmente resistente, e creio que resistiremos a todos esses ataques que estão sendo feitos à cultura, à política externa, à educação. E essa resistência será importante não só para o Brasil, como um país grande, mas também para a América Latina e para o mundo. Aliás, organizei um seminário há algum tempo, na verdade a sugestão veio de um ex-ministro das Relações Exteriores da França, também ex-primeiro-ministro, Dominique de Villepin, centro-direita, não era de esquerda. Não sei o que ele tem no coração, mas ele era ministro das Relações Exteriores de Chirac, e ele disse: “Bem, se você fizer um seminário, eu irei, porque acho que o Brasil tem um papel importante a desempenhar no mundo, um papel em benefício da pluralidade, coisas como o BRICS e assim por diante, para mencionar agora os países em desenvolvimento. Mas deve ser um Brasil democrático.”

(Este texto é a tradução/transcrição/adaptação, não revisada pelo autor, da aula de encerramento, proferida em inglês, do evento *UFMG Summer School on Brazilian Studies 2019* (Escola de Verão em Estudos Brasileiros), realizada em 24 de julho de 2019 no campus Pampulha da UFMG, em Belo Horizonte. A aula está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TMbLhhtFsNw>.)

SOBRE OS AUTORES

Adriana Marcela Monroy Garzón

Professora da Escola de Enfermagem da Universidad El Bosque (UEB). Doutoranda em Enfermagem pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Ensino e Prática de Enfermagem (NUPEPE). Trabalhou como enfermeira na Fundación Cardioinfantil (2015). Tem atuação acadêmica em saúde da criança e do adolescente.

Asbel Bohigues

Pesquisador pós-doutoral em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pela Universidad de Salamanca (USAL). Colaborador do Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA). Tem atuação acadêmica em estudos latino-americanos, democracia, elites políticas e estudos parlamentares.

Aziz Tuffi Saliba

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito pela mesma universidade. Diretor de Relações Internacionais da UFMG. Presidente do Ramo Brasileiro da International Law Association. Vice-diretor da Faculdade de Direito da UFMG (2014-2018). Tem atuação acadêmica em direito internacional público e relações internacionais, bilaterais e multilaterais.

Caio Fábio Schlechta Portella

Professor do Instituto Israelita Albert Einstein. Mestre em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Vice-presidente do Consórcio Acadêmico Brasileiro de Saúde Integrativa (CABSIn). Tem atuação acadêmica em transdisciplinaridade aplicada à saúde e à educação, racionalidades médicas, metodologias de pesquisa e interface corpo-mente.

Cecília Cornero

Professora do Departamento de Geofísica e Geodinâmica da Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doutora em Engenharia pela mesma universidade, com estágio pós-doutoral pelo Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) da Argentina. Membro da International Association of Geodesy (IAG). Tem atuação acadêmica em geografia, geodésia e geoinformática.

Celso Luiz Nunes Amorim

Diplomata. Mestre em Relações Internacionais pela Diplomatic Academy of Vienna (DA). Ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco (1993-1994) e do Governo Lula da Silva (2003-2010). Ministro da Defesa do Governo Dilma Rousseff (2011-2014). Membro permanente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP).

Cristian Altavilla

Professor de Direito Constitucional da Universidad Siglo 21. Doutor em Direito e Ciências Sociais pela Universidad Nacional de Córdoba, com período de estágio “sanduíche” na Università di Bologna. Tem atuação acadêmica em direito público, federalismo, relações intergovernamentais, sistemas de partidos políticos e eleitorais, descentralização fiscal, políticas públicas e políticas sociais.

Dalila Andrade Oliveira

Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio pós-doutoral em Educação na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), na Université de Montréal (UM) e na University of London (UL). Tem atuação acadêmica em políticas públicas em educação, gestão escolar e trabalho docente na América Latina.

Dawisson Belém Lopes

Professor associado da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretor adjunto de Relações Internacionais da UFMG. Foi professor visitante da Université Catholique de Louvain (UCL). Tem atuação acadêmica em política externa e instituições internacionais.

Eduardo da Motta e Albuquerque

Professor titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com período de estágio “sanduíche” na University of Sussex. Autor do livro *Agenda Rosdolsky*. Tem atuação acadêmica em economia política contemporânea e economia da ciência e da tecnologia.

Felipe Mendes Cardoso

Professor de Jornalismo da Universidade Vale do Rio Doce (Univale). Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem atuação acadêmica em mudanças climáticas e política energética em perspectiva comparada, jornalismo científico, jornalismo opinativo e desenvolvimento sustentável.

Fernanda Cimini

Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com doutorado “sanduíche” em Ciência Política no Massachusetts Institute of Technology (MIT). Tem atuação acadêmica em organizações internacionais e cooperação internacional, economia política internacional e economia política comparada.

Gelza Nunes

Doutoranda em Medicina pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Linguística pela Universidade de São Paulo (USP) e em Enfermagem pela University of Tennessee. Coordenadora da Política de Práticas Integrativas e Complementares da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Tem atuação acadêmica em promoção da saúde e prevenção da violência e medicina integrativa e complementar.

José Angelo Machado

Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciências Humanas pela mesma universidade. Tem atuação acadêmica em instituições políticas, interação estratégica, sistemas federativos, relações intergovernamentais, descentralização, planejamento e gestão de políticas públicas.

Kênia Lara Silva

Professora associada da Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Enfermagem pela mesma universidade. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Ensino e Prática de Enfermagem (NUPEPE). Tem atuação acadêmica em ensino, currículo, organização de serviços com ênfase na atenção domiciliar, saúde coletiva e promoção da saúde.

Klaus Guimarães Dalgaard

Professor adjunto de Política Internacional e Comparada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science (LSE), com estágio pós-doutoral em Engenharia de Energia e Planejamento Energético na Unicamp. Tem atuação acadêmica em política energética nacional e internacional, política externa e relações internacionais.

Leonardo Costa Ribeiro

Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Docente do Mestrado Profissional do Instituto Nacional de Metrologia. Doutor em Física, com estágio pós-doutoral em Ciências Sociais Aplicadas pela mesma universidade. Tem atuação acadêmica em física, com ênfase em física estatística.

Leonardo Netto Parentoni

Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e titular do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC/MG). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador Federal de Categoria Especial – AGU. Fundador e Conselheiro Científico do Centro de Pesquisa em Direito, Tecnologia e Inovação – DTIBR. Tem atuação acadêmica em direito, tecnologia e inovação, análise empírica do direito e direito societário.

Manoel Leonardo Santos

Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenador do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA) e do Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG. Tem atuação acadêmica em lobby e grupos de interesse, financiamento de campanha, poder legislativo e instituições comparadas.

Marcelo Antonio Nero

Professor adjunto do Departamento de Cartografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio pós-doutoral em Probabilidade e Estatística Aplicadas e Sistemas de Computação pela USP. Vice-coordenador do Curso de Especialização em Geoprocessamento do Instituto de Geociências da UFMG. Tem atuação acadêmica em cartografia digital, controle de qualidade posicional em cartografia e bases de dados geográficos.

Márcia Miranda Soares

Professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Membro do Conselho Técnico e Científico do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) da UFMG. Tem atuação acadêmica em federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas.

Natalia Sofia Aldana-Martínez

Professora de Medicina da Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Mestre em Medicina Alternativa, com ênfase em Homeopatia, pela mesma universidade. Editora-geral da “Virtual Health Library – Traditional, Complementary and Integrative Medicine – Americas”. Tem atuação acadêmica em acupuntura, medicina tradicional chinesa e homeopatia.

Plínio da Costa Temba

Professor associado do Departamento de Cartografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Revisor de periódico da *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing* e da *Revista Brasileira de Cartografia* (RBC). Tem atuação acadêmica em

cartografia digital, processamento digital de imagens, tecnologia GNSS e lasermetria.

Ricardo Ghelman

Professor colaborador do Departamento de Pediatria da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Medicina (Obstetrícia) pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), com estágio pós-doutoral em Neurologia também pela Unifesp. Coordenador da Unidade de Pediatria Integrativa do Departamento de Pediatria da USP. Tem atuação acadêmica em pediatria, medicina integrativa e complementar, clínica médica e cancerologia.

Rômulo Monte Alto

Professor associado da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Literatura Comparada pela mesma universidade, com estágio pós-doutoral em Literatura Peruana pela Universidad Jaume I. Membro do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA/UFMG). Coordenador do grupo de pesquisa “Rede de Estudos Andinos” (CNPq). Tem experiência em estudos andinos e na obra literária de José María Arguedas.

Rubens Ricupero

Diplomata. Formado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal do Governo Itamar Franco (1993-1994). Ministro da Fazenda do mesmo governo (1994). Secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (1995-2004). Subsecretário-geral da ONU (1995-2004).

Sebastián Amherdt

Professor do Departamento de Geofísica e Geodinâmica da Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doutorando em Ciências da Terra pela

mesma universidade. Tem interesse acadêmico em análise de imagem por satélite, geoinformação, processamento de imagem por satélite, geomática, topografia, meteorologia e geodésia.

Vanessa de Almeida Guerra

Professora adjunta da Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Membro do Núcleo de Gestão em Saúde (NUGES/UFMG). Tem atuação acadêmica em promoção da saúde, saúde do trabalhador, gestão e atenção primária à saúde.