



IX

**Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

**ESTABILIDADE POLÍTICA, INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO E DESEMPENHO
AMBIENTAL NA ARGENTINA, BRASIL E PERU: UMA AVALIAÇÃO COMPARADA**

Diego de Freitas Rodrigues (UFSCar) - diego.freitasrodrigues@yahoo.com.br
Doutorando em Ciência Política - Programa de Pós Graduação em Ciência Política - UFSCar

Anelise Gomes (UFSCar) - anelisegsilva@hotmail.com
Graduada em Ciências Sociais

ESTABILIDADE POLÍTICA, INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO E DESEMPENHO AMBIENTAL NA ARGENTINA, BRASIL E PERU: UMA AVALIAÇÃO COMPARADA

Sessão Temática (SAT-23): Políticas Públicas e Meio Ambiente

Eficácia, efetividade e compatibilização das políticas

1º Autor: Diego de Freitas Rodrigues

Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Endereço Eletrônico: diego.freitasrodrigues@yahoo.com.br

2ª Autora: Anelise Gomes da Silva

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Endereço Eletrônico: anelisegsilva@hotmail.com

Resumo

A política ambiental reflete um grande dilema nas democracias de países em desenvolvimento: dada a estabilidade política, pré-condição para se alavancar investimentos estrangeiros diretos, como crescer economicamente sem prejudicar o desempenho ambiental? O meio ambiente é incorporado politicamente de forma transversal a outras políticas, especialmente as infra-estruturais, alvos diretos de muitos investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento como Argentina, Brasil e Peru. Este exercício analítico mapeou a estabilidade política (ausência de crises institucionais) observando, comparativamente, a vigorante capacidade contínua de atração de investimento estrangeiro direto por parte de Argentina, Brasil e Peru, resultando na pergunta: estabilidade política somada a alto grau de investimento estrangeiro direto resulta num aumento substancial de degradação ambiental

para estes países? Os resultados apontam, para os três países, uma conexão direta entre maior estabilidade política e atração de investimentos estrangeiros diretos em suas economias, perfazendo um alto impacto ambiental em comum aos três países.

Palavras-Chave: Política Comparada; Desempenho Econômico; Desempenho Ambiental Comparado.

Abstract

The environmental policy reflects a major dilemma in democracies in developing countries: given its political stability, a precondition to boost foreign direct investment, how to grow economically without sacrificing environmental performance? The political environment is embedded in a cross to other policies, especially infrastructure, direct targets of many foreign investment in developing countries such as Argentina, Brazil and Peru. This analytical exercise mapped the political stability (absence of institutional crises) noting the comparatively invigorating continued ability to attract foreign direct investment by Argentina, Brazil and Peru, resulting in the question: political stability coupled with high foreign direct investment results in a substantial increase in environmental degradation for these countries? The results show, for the three countries, a direct connection between political stability and attracting foreign direct investment in their economies, making a high environmental impact in common to the three countries.

Keywords: Political Stability; Economic Performance; Comparative Environmental Performance.

Introdução

A conexão entre democracia e desenvolvimento já teve maior espaço na agenda de pesquisa da Ciência Política. O que não quer dizer que a discussão, de alguma forma, tenha se esgotado de completo. Agora a discussão entre a conexão democracia, mercado e o meio ambiente, do ponto de vista comparativo, têm pouca aderência nas agendas de pesquisa em Ciência Política no Brasil, cenário científico que indica a ainda incipiente, para não dizer frágil, agenda de pesquisa interdisciplinar do campo politológico, seja do ponto de vista da robustez teórica quanto metodológica.

O jogo democrático para o meio ambiente não é necessariamente bom ou mal. Seja pelo viés da escolha do Estado ou do Mercado, seja pela centralização ou o livre mercado,

“tais alternativas dependerão do tipo de problema, dos recursos políticos, informacionais e administrativos, da ideologia e do contexto político” (LE PRESTRE, 2000, p. 67). O Estado não se configura como ator marginal a um problema de “falha de mercado” como são configuradas as externalidades ambientais, mas sim como ator fundamental na promoção (ou ausência) de políticas que incentivem aos atores sócio-econômicos atividades econômicas mais sustentáveis e menos onerosas aos ecossistemas. Por trás dessa indagação encontra-se a própria fonte das maiores controvérsias em torno do equilíbrio político entre Estado, Mercado e Meio Ambiente: a transversalização da matéria ambiental.

Embora a hipótese de trabalho não seja de soma zero (o país cresce economicamente, aumentando sua capacidade de atrair investimentos estrangeiros diretos destinados a exploração de recursos naturais sob estabilidade política e por isso causa maior degradação ambiental), para responder a essa pergunta é fundamental observar, empiricamente, a correlação entre a variável estabilidade política com a hipótese de Kuznets da curva de degradação ambiental e crescimento econômico, disposto através da variável Investimento Estrangeiro Direto (IED) e entendida como um tipo de atividade econômica – investimento de caráter duradouro (longo prazo) - de uma empresa em outro país que não o mesmo da matriz de investimento. A hipótese do trabalho justifica-se pela observação de que parte significativa do IED é destinada à exploração de recursos naturais e o crescimento de IED, nos últimos anos na Argentina, no Brasil e no Peru deveu-se, em grande medida, pela estabilidade política.

O aumento de IED acompanhou o crescimento econômico e acarretou degradação substancial no desempenho ambiental destes países? Para responder adequadamente a essa pergunta, buscou-se trabalhar de forma comparativa a interface dessas três dimensões: (1) estabilidade política, (2) IED e (3) desempenho ambiental.

Alguns fatores envolvendo o Estado, o Mercado e o Meio Ambiente são comuns, do ponto de vista analítico, à Argentina, ao Brasil e ao Peru: (1) são países sul-americanos que passaram por uma mudança de regime político autoritário para democrático. A Argentina em 1983, o Brasil em 1985 e o Peru em 1980, ainda que tenham passado por períodos de instabilidade política, com maior ou menor intensidade resultando em algumas crises institucionais; (2) os três países possuem elevado ritmo de crescimento econômico nos últimos

oito anos com aumento substancial de seus PIB e PIB *per capita* e; (3) se caracterizam por uma acentuada vitalidade de seus diversos ecossistemas.

O artigo é dividido em três partes. No primeiro tópico, buscou-se fazer uma (1) breve revisão da literatura de Ciência Política sobre qualidade democrática e a incorporação do debate sobre decisividade e/ou resolutividade à questão ambiental. Já no segundo tópico, buscou-se elaborar (2) uma descrição contextual, ou seja, um mapa sul americano da estabilidade política e do desempenho econômico com o aumento de crescimento da renda *per capita* e a maior atratividade política do IED, especialmente na Argentina, no Brasil e no Peru e; (3) uma classificação dos países com maior ou menor desempenho ambiental, através análise dos instrumentos de política ambiental na Argentina, Brasil e Peru e do índice de desempenho ambiental correlacionado à renda *per capita*, ao índice de percepção de corrupção e os impactos do IED no meio ambiente.

O mapeamento da estabilidade política, do crescimento econômico e da degradação ambiental cobriu, especialmente, o período de 1998-2010 para a Argentina, o Brasil e o Peru. Os indicadores de estabilidade política foram os utilizados pelo Observatório Político Sul Americano (OPSA) sob a observação da existência (ou não) de: (1) Golpe de Estado, (2) Guerra Civil, (3) Estado de Exceção, (4) Impedimento Presidencial e (5) Revolta Social, no qual cada país é avaliado semestralmente e quanto entre - 1,00 e 1,00, e, quanto mais próximo a 1,00, maior o nível de estabilidade política. Os dados relativos ao desempenho econômico foram obtidos também através do OPSA, instrumentalizados através dos indicadores econômicos de PIB e PIB *per capita*, e os dados relativos ao Investimento Estrangeiro Direto foram selecionados da base de dados da CEPAL. Para quantificar o desempenho ambiental na Argentina, no Brasil e no Peru foi operacionalizado o Índice de Desempenho Ambiental (IDA), bem como análise de Compêndios de Estatísticas Ambientais da Argentina, Brasil e Peru e análise de conteúdo de relatórios de desempenho ambiental dos Ministérios de Meio Ambiente dos três países.

1. Instituições Democráticas e Política Ambiental: problemas de *accountability*?

É possível considerar que a mais fundamental particularidade da democracia seja sua efetiva condição transformadora e a procura de aprimoramento e de criação de novas instituições. Powell (2007) considera que a responsividade democrática ocorre sob um cenário no qual os governantes programam as políticas que os cidadãos querem. Tomo como suporte *apriorístico* que qualquer critério particular de democracia traz consigo o cerceamento da realidade, seja para transformá-la ou observá-la.

Na democracia, é possível destacar duas importantes funções políticas complementares. Segundo Moisés (2010, p. 10): “*a distribuição de poder relacionada com os processos de tomada de decisões públicas e a participação dos cidadãos na avaliação e julgamento de procedimentos, conteúdos e resultados desses processos.*” Quanto às funções políticas, o primeiro aspecto, relativo à *distribuição de poder* na tomada de decisão, têm forte relação com o desempenho de políticas públicas ambientais e seus resultados do ponto de vista da qualidade ambiental. E o segundo aspecto, a *participação política*, permite grau maior de responsividade e transparência nas políticas. Os dois aspectos, distribuição de poder e participação política, permitem pensar a existência, aparente, de um *trade-off*: o Estado deve ser *decisivo* ou *responsivo* quanto às matérias ambientais?

Considero, do ponto de vista teórico, que nesse *trade off* se encontra fundamentalmente a discussão sobre *accountability* na teoria política contemporânea. A *accountability* poderia se dividir, essencialmente, em manifestações institucionais de característica horizontal (se refere ao controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados, a separação dos poderes, por exemplo), e vertical (se caracterizaria pela coadunação em torno da prestação de contas e, conseqüentemente, a sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições, gerando, ou não, nova delegação de competência decisória). Moreno *et. al* (2000), contemplarão a responsabilização enquanto um ato de delegação. Essa perspectiva sustenta-se no modelo principal – agente. Cox e McCubbins (1997) consideram a *accountability* horizontal como diretamente vinculada à qualidade da *accountability* vertical. O pressuposto que tomam é o de que o problema da delegação é o eixo central ao debate em torno da *accountability*.

De toda forma, portanto, o Estado deve ser *decisivo* ou *responsivo* quanto às matérias

ambientais? Acredito que é possível, no debate sobre governabilidade democrática, encontrar-se uma discussão política sobre gestão de equilíbrio, em regimes democráticos mais ou menos recentes, entre crescimento econômico e conservação ambiental. As implicações desse *trade-off* quanto à matéria ambiental, nesse artigo, remetem à literatura de governabilidade democrática (O'DONNELL, 1991; PRZEWORSKI, 2000; COUTINHO, 2008; TSEBELIS, 1997). Nesse caso, duas abordagens, na literatura de Ciência Política, podem ser distinguidas: a primeira aponta que a quantidade de atores com poder de veto (relativa à maior inclusividade) influi numa governabilidade menos estável, enquanto outra vertente identifica que a maior inclusividade outorga maior governabilidade e estabilidade política a um regime democrático.

Como já observado, Cox & McCubbins (2001, p. 26) avaliarão a qualidade da democracia segundo os parâmetros da decisividade e da resolutividade. O primeiro parâmetro consiste em considerar decisividade como a competência de um Estado em disseminar e aplicar alguma mudança política. Já o segundo parâmetro teria como característica outra competência por parte do Estado: a manutenção de alguma condição política. Nesse aspecto, a quantidade de atores com poderes de veto influencia diretamente na resolução dessa questão (TSEBELIS, 2009). É possível identificar que fundamentalmente o objetivo de análise de Cox/McCubbins é examinar a governabilidade do Estado, gerando duas consequências: diminuir ou aumentar o número de *veto gates*. Essa discussão, entretanto, esconde de certa forma a premissa conservadora de que a inclusão de atores políticos no processo político e decisório resulta na menor governabilidade e mesmo na geração de crises institucionais em democracias pouco amadurecidas. O debate em torno da *accountability* para Arato (2002, p. 96) toma um rumo que transpõe esse minimalismo democrático, tanto que considera que para um efetivo regime de *accountability* a participação da sociedade civil e da esfera pública é de cunho fundamental para a qualidade democrática, mas ainda pressupõe o aspecto retrospectivo da *accountability*. E mais: seria necessário incorporar graus de deliberação para essa efetividade de *accountability*.

Tomo, nesse sentido, a observação de Coutinho (2008, p. 24): “a inclusão não apenas acomoda interesses, como também gera legitimidade ao criar laços de reciprocidade.” Com maior inclusividade democrática na formulação, implementação e avaliação das políticas

públicas ambientais e instituições políticas mais responsivas ao meio ambiente pelo equilíbrio institucional entre demandas de crescimento econômico e conservação ambiental eleva-se o desempenho político ambiental. Quanto mais atores diretamente envolvidos no processo decisório de políticas públicas ambientais maiores seriam as tendências de (1) *inclusividade* e *governabilidade*, visto que a partilha de poder e a maior participação de atores sociais e políticos permitiriam maior qualidade e representatividade democrática no processo decisório envolvendo as questões ambientais resultando na criação de instituições mais responsivas à qualidade ambiental e ao jogo democrático mais consensual; (2) aumento qualitativo do desempenho político ambiental de um país devido à maior *accountability*.

Acompanhando as observações de Coutinho (2008), o argumento aqui disposto é que maior inclusividade política no processo decisório das políticas públicas ambientais resulta em maior responsividade à qualidade ambiental, ou seja, maior desempenho político ambiental de um país. Historicamente, na América do Sul, passou nos últimos trinta anos por um processo de mudança de regimes políticos – de autoritários para democráticos – com uma conturbada sucessão de crises econômicas. E retração econômica, ainda que somada à democratização política, tende a gerar resultados políticos desestabilizadores. O próximo tópico buscou operacionalizar esse debate empiricamente, através de um mapeamento comparativo correlacionado da estabilidade democrática e do desempenho econômico na América do Sul e, especialmente, na Argentina, no Brasil e no Peru.

2. Estabilidade Democrática e Desempenho Econômico para Argentina, Brasil e Peru

As democracias argentina, brasileira e peruana (como outros países sul americanos) experienciaram, ao longo das últimas décadas, conturbadas sucessões de crises econômicas, políticas e sociais, gerando, entre analistas, até mesmo a dúvida da capacidade de suporte institucional das democracias sul americanas. Coutinho (2008) define crise institucional como a ameaça de ruptura ou colapso das regras e organizações do regime político, ressaltando, também, que crise institucional não pode ser entendida como uma crise de governo, porque uma crise institucional não se resume a um problema de desempenho ou apoio político. As crises institucionais que “assombraram” o subcontinente sul americano depois da redemocratização não foram homogêneas e, para alguns países foram até mesmo ausentes,

casos especialmente do Chile e do Uruguai. Por exemplo, no Peru, houve períodos de guerra civil e estado de exceção e esses dois indicadores mostraram-se correlacionados durante a década de 1990.

A tradicional abordagem comparativa econômica para explicar a estabilidade política (identificada fortemente com a teoria da modernização) aponta uma forte correlação entre a estabilidade democrática e algum nível de desenvolvimento econômico inferido pela renda *per capita* (COUTINHO, 2008). O maior desempenho econômico não tende a produzir em escala regimes democráticos, mas possibilita fortemente que sua sobrevivência seja ampliada em sociedades de bem-estar (PRZEWORSKI et. al, 2000).

Segundo o Mapa da Estabilidade Política na América do Sul (2009), existe uma menor consistência entre a correlação renda *per capita* e maior estabilidade política. O caso argentino ilustra, de certa forma, essa inferência: o país tem a segunda maior renda *per capita* do subcontinente sul-americano, mas é apenas o quarto no *ranking* da estabilidade, distante de forma significativa do Brasil, do Chile e do Uruguai. Por exemplo, a média da taxa de crescimento do PIB da América do Sul aponta resultados que variam entre 3,6% entre 1990-1999 e 3,7% para o período de 2000-2009. Quando observamos a renda *per capita* comparada entre os três países selecionados para este estudo (Argentina, Brasil e Peru) existe uma distância entre os mesmos, como foi possível observar na tabela 1.

Tabela 1. Renda *per capita* com base na paridade de poder de compra (PPP) em 2009 – Dólar corrente internacional

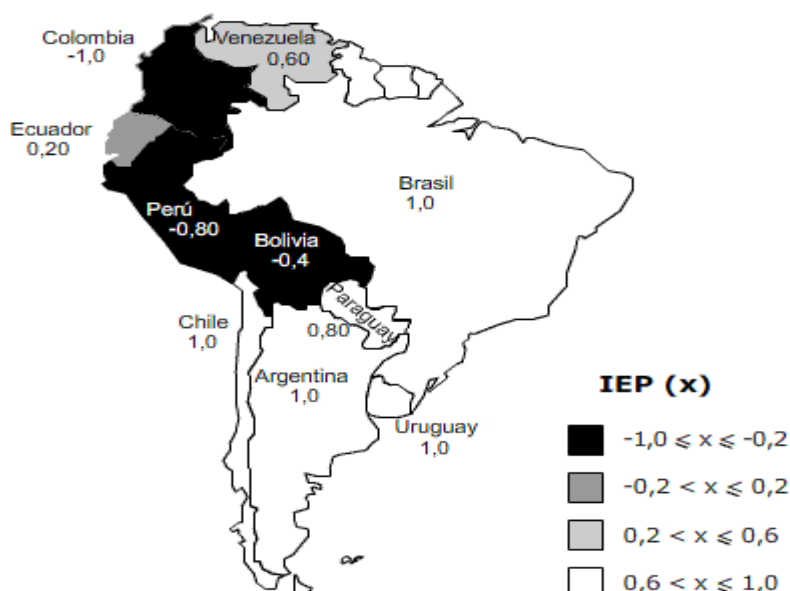
Países	Renda <i>per capita</i>
Argentina	14.525,023
Brasil	10.498,881
Peru	8.626,198

Fonte: UNCTAD (2010)

Segundo Przeworski *et. al* (2001), uma democracia tem maiores chances de sobrevivência em conformidade ao crescimento da sua renda *per capita*. Alguns regimes democráticos na América do Sul se estabilizaram e, no caso argentino, brasileiro e peruano, observou-se: 1º) estabilidade política no Brasil, enquanto; 2º) a Argentina permaneceu num estágio intermediário de estabilidade política, perfazendo uma rota negativa, no qual houve

um padrão de instabilidade relativo às revoltas sociais que foram concomitantes à manutenção dos Presidentes em seus cargos de 2001 em diante, quando o ex-presidente Fernando De La Rúa foi afastado, até a eleição de Néstor Kirchner em 2003 para a Presidência Argentina; 3º) Quanto ao Peru, sua maior instabilidade política, comparativamente, ocorreu por um contínuo estado de exceção, com aumento considerável entre o período de 1999 a 2003 (OPSA, 2008). Ao se observar o IEP de Argentina, Brasil e Peru, no período de 2003 a 2008, como pode ser visto na Figura 1, houve uma correlação positiva entre estabilidade política e desempenho econômico para os três países, ainda que perdurem focos de instabilidade, principalmente no Peru.

Figura 1. Mapa da Estabilidade Política na América do Sul, período de 2003 a 2008.



Fonte: OPSA (2008)

De acordo com Rocha & Santos (2011), no estudo que realizaram sobre a relevância do capital social para a qualidade democrática, os autores observaram que: “os países com renda per capita acima da mediana, que é de US\$ 6 525, a chance de ser um país democrático aumenta em mais de quatro vezes (4,067). Já para os países com renda per capita abaixo da mediana, que é de US\$ 6 525, a chance de ser um país democrático é substancialmente maior.” Do ponto de vista da estabilidade política, entretanto, é importante frisar que, a partir da análise dos dados relativos a estabilidade política na América do Sul,

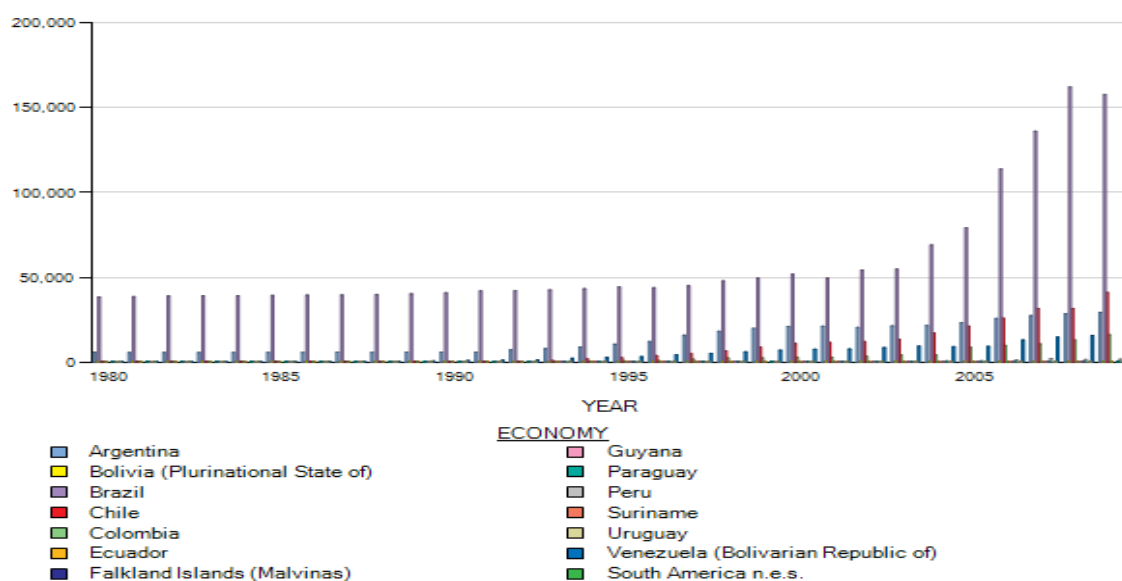
aponta-se realmente a existência de um patamar ou nível mínimo de renda *per capita* para que ocorra a estabilidade política em um país, ainda que não seja necessariamente “exigido” o *status* de país desenvolvido para que uma democracia torne-se consolidada.

A importância do debate em torno da estabilidade política para esse artigo repousa na inferência de que um país instável politicamente reduz condições para seu crescimento econômico. Essa é a perspectiva dos economistas Ari Aisen & Francisco José Veiga (2010). Os dois economistas publicaram para o Fundo Monetário Internacional o relatório intitulado “*How Does Political Instability Affect Economic Growth?*”. Neste trabalho, os autores afirmam: “*Political instability is regarded by economists as a serious malaise harmful to economic performance.*” Os economistas mapearam empiricamente a correlação entre instabilidade política e crescimento econômico em 169 países entre os anos de 1960 a 2004 através da técnica estatística de “decomposição do crescimento”, dividindo o crescimento econômico em três fatores: *stock* capital, *stock* físico e *stock* produtivo. Os resultados do estudo apontaram essa correlação estatística entre maior instabilidade política e menor crescimento econômico. Os economistas perceberam que a instabilidade política tem efeitos na produtividade econômica de um país e, como consequência, afeta seu crescimento econômico. Como resultado, a insegurança política e jurídica interfere na capacidade de atração de investimentos prejudicando, como resultado, o desempenho econômico do país. Parte da iniciativa para estimular o crescimento econômico dos países sul-americanos, garantindo seu “fôlego político”, foi a flexibilização do acesso de IED nos mercados locais. Os governos dos países da América Latina reduziram suas barreiras para a entrada de investimento estrangeiro e, em geral, também reduziram o papel do Estado na economia. Por exemplo, entre os anos de 1992 e 2001, a Argentina recebeu investimentos diretos de mais de US\$ 76 bilhões (CEPAL, 2009), perfazendo uma queda abrupta de recebimento de IED com a instabilidade política no país que perdurou, especialmente, entre 2001 e 2003.

A liberalização do IED resulta no aumento nas taxas de investimento, o que leva a um maior crescimento econômico (CEPAL, 2009). O IED por si só não estimula o crescimento geral da economia ou que favorecem níveis mais elevados de proteção ambiental de um determinado país, pois são necessárias políticas nacionais que em conjunto auxiliam no desenvolvimento da região. No entanto, tal liberalização econômica tem despertado

preocupações, pois os resultados que podem ser observados não correspondem com as expectativas. A esperança seria que o IED traria aos países uma melhora nos conhecimentos, na habilidade e na capacidade tecnológica das empresas locais, o que promoveria o desenvolvimento econômico generalizado da região (CEPAL, 2009).

Figura 2. Fluxo de *Stock* de Investimento Estrangeiro Direto na América do Sul (1980-2009).



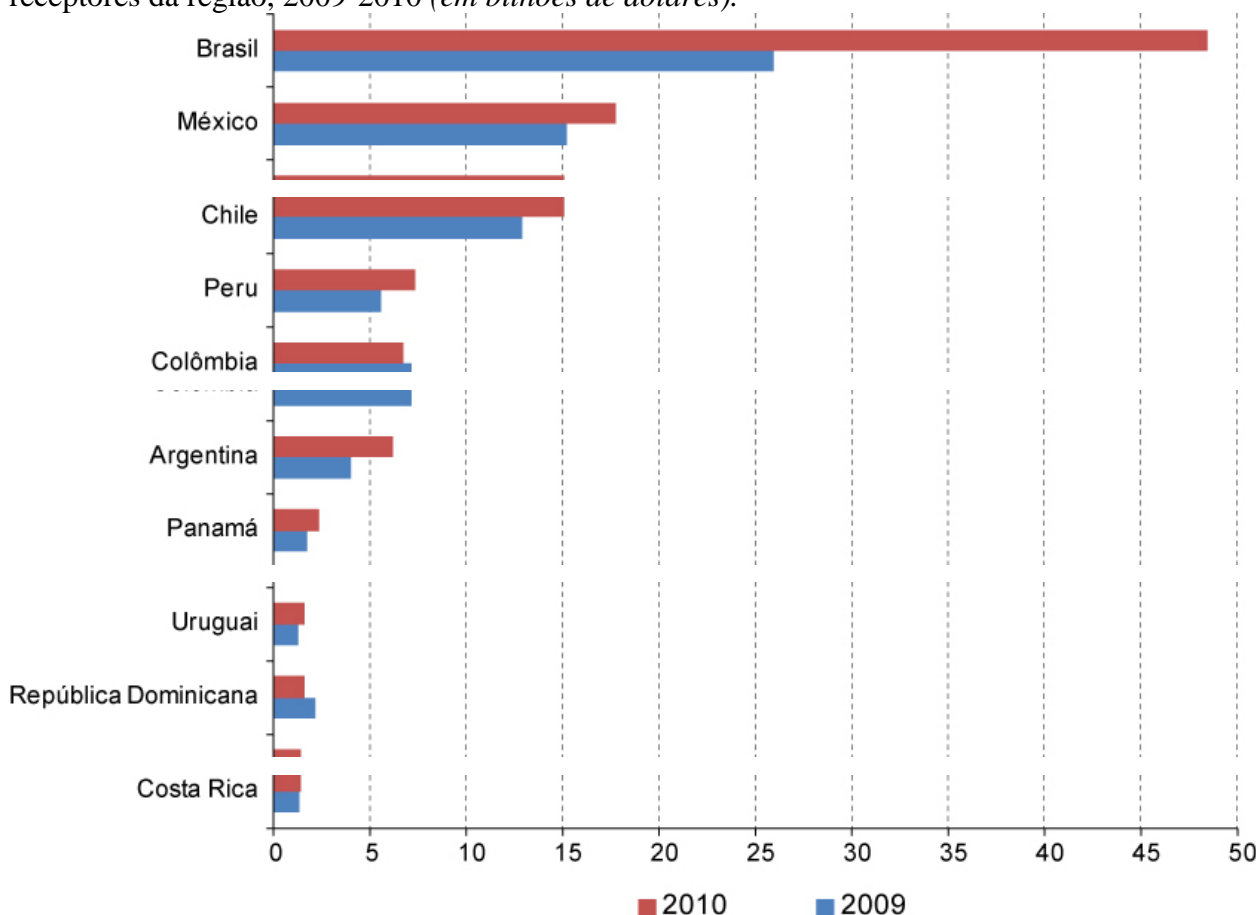
Fonte: UNCTAD (2011)

Na Figura 2 é possível observar que a elevação do IED para Brasil e Peru (após 2003) com maior intensidade e para a Argentina com menor intensidade, é concomitante ao período de maior desempenho econômico e também de período temporal de maior estabilidade política. Levando-se em consideração que entre o período de 1999-2003, período da crise argentina, o primeiro período histórico (1990-1999) teve um crescimento total do PIB de 4,3%, enquanto para o período de 2000-2009 o crescimento total do PIB resultou num percentual de 6,2% (FMI, 2010), perfazendo um efeito positivo na redução da pobreza na América do Sul como um todo, reduzindo de 44% para 33% a pobreza da população (OPSA, 2009). O mapa da estabilidade política na América do Sul e o IEP de Argentina, Brasil e Peru na média por acúmulo de semestres, no período entre 1990-2008, como visto na Figura 1.

De acordo com dados da CEPAL (2009), o Brasil obteve um recorde de 87% de

entradas de IED em 2010, tornando-se o maior receptor na América do Sul, passando de US\$ 25,9 bilhões em 2009 (R\$ 41,3 bilhões) para US\$ 48,4 bilhões (R\$ 76,9 bilhões), enquanto o Peru atingiu as cifras de US\$ 7,3 bilhões e a Argentina apenas de US\$ 6,2 bilhões, perfazendo um diferencial substancial entre os países. Um fator diferencial - no que diz respeito ao IED - aos três países foram os mais de 90% de IED (de procedência chinesa) destinados a extração de recursos naturais, atingindo, especialmente, o setor de hidrocarbonetos, com o pré-sal brasileiro e a extração do cobre no Peru, ainda que a Argentina também seja um grande receptor na região de IED de procedência chinesa. E como é possível observar na Figura 3, a atratividade brasileira ao IED já supera de forma assertiva a entrada de IED no Peru e na Argentina, acrescentando que entre os anos de 2009 e 2010 tanto o Brasil quanto a Argentina e o Peru tiveram uma entrada maior de IED.

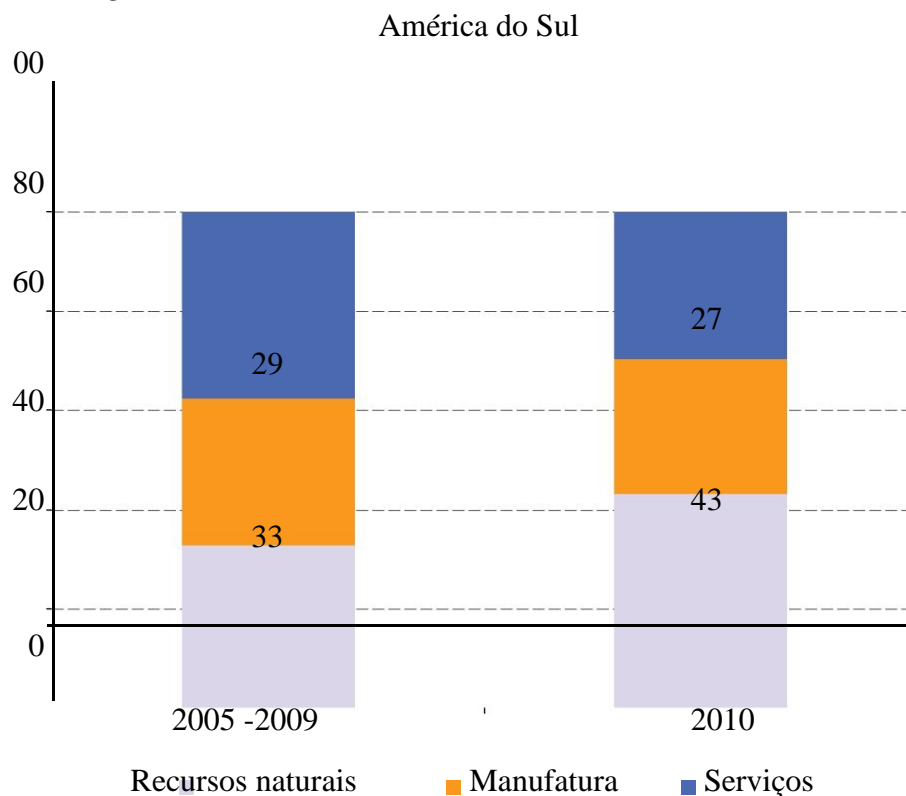
Figura 3. América Latina e Caribe: entradas de investimento estrangeiro direto dos maiores receptores da região, 2009-2010 (em bilhões de dólares).



Fonte: CEPAL (2011)

Os governos peruanos fomentaram nos últimos anos uma série de políticas cujo objetivo foi facilitar a participação da iniciativa privada no desenvolvimento da infra-estrutura do país, criando, por exemplo, um regime de concessões, regido pelo Decreto Legislativo nº 839/2006, para atração de investimentos privados. No caso brasileiro, a ampliação do IED se deveu especialmente (1) à estabilização econômica e (2) às reformas estruturais associadas à privatização, que foram amparadas por diversos instrumentos legais, como a Emenda Constitucional nº 08, de 15/08/95, cujo objetivo foi a eliminação do monopólio estatal sobre os serviços de telecomunicações; a Lei 9.472, de 16/07/97, que regulamentou as concessões desses serviços; e, por fim, a Lei 9.491, de 09/09/97, cujo objetivo foi suprimir os limites de participação do capital estrangeiro em empresas privatizadas (CEPAL, 2009). Os destinos setoriais do IED variam segundo a sub-região receptora. Na América do Sul, os setores com maior recebimento em 2010 foram os de recursos naturais e os de serviços, com 43% e 30% de participação, respectivamente. Nesta sub-região mantém-se a elevada importância dos recursos naturais e, em comparação com 2005-2009, observa-se inclusive um aumento do peso dos setores primários nos investimentos (CEPAL, 2009) como pode ser observado na Figura. Na Figura 4 é possível observar o setor de Recursos Naturais aumentou 10% em 2010 em relação a 2009, já ultrapassando outros setores como Manufaturas e Serviços na América do Sul.

Figura 4. América do Sul: Setores de Destino do Investimento Estrangeiro Direto, 2005-2009 e 2010 (Em porcentagens).



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras e estimativas oficiais.

O aumento do IED no Brasil e no Peru, especialmente, deve-se a quatro fatores: (1) estabilidade macroeconômica; (2) ambiente político e econômico favorável ao IED; (3) desenvolvimento da infra-estrutura dos países e; (4) abundância de recursos naturais. O IED é percebido como um fator contribuinte ao crescimento e desenvolvimento econômico dos países e sua ampliação na Argentina, Brasil e Peru deve-se a estabilidade política que passou a vigorar, ainda que de maneira desigual, nos três países. Entretanto, esse aumento de IED, fortemente concentrado em produtos intensivos de recursos naturais (agroindústria, processamento de recursos minerais e energéticos), fomentou uma pauta exportadora acentuadamente dependente de produtos primários e intensivos em recursos naturais, em atividades econômicas acentuadamente degradadoras do meio ambiente e com instituições pouco *accountables*.

O aumento do IED é uma parte estratégica política de desenvolvimento destinado a

melhorar o crescimento econômico dos países sul americanos. E parte substancial do IED, nos últimos anos, foi destinada especialmente para a extração de recursos naturais. Estabelece-se uma pergunta fundamental para a consecução desse artigo de caráter comparativo: se países sob estabilidade política com economias em crescimento contínuo dependem com regularidade de investimentos em capital físico, qual a capacidade de suporte para a conservação dos recursos naturais de maneira sustentável? O próximo e último tópico do artigo buscou apresentar, a partir do quadro correlacionado entre estabilidade política e aumento do IED destinado a exploração de recursos naturais, os “pesos e contrapesos” institucionais e investimentos para o fomento de políticas de conservação ambiental na Argentina, no Brasil e no Peru.

3. Desempenho Ambiental na Argentina, no Brasil e no Peru

A falta de integração (a baixa sinergia) entre economia e ecologia resulta em políticas públicas que não incorporam o custo ambiental da degradação dos bens e serviços ambientais (DALY & FARLEY, 2004). O meio ambiente é incorporado politicamente de forma transversal a outras políticas, especialmente as infra-estruturais, alvos diretos de muitos investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento como Argentina, Brasil e Peru. Existe um perfil semelhante aos três países quanto à criação de um ambiente político e econômico propício a maior atratividade da iniciativa privada em suas economias, como mudança de legislação, privatizações, maior investimento em obras de infra-estrutura, etc. (UNCTAD, 2000). A importância econômica e, fundamentalmente, também política (afinal, afetam direta e indiretamente as coletividades humanas) dos ecossistemas reside na diversidade de benefícios resultantes (denominados de serviços ambientais), como a regulação climática, armazenamento e seqüestro de carbono, conservação da biodiversidade, conservação e regeneração dos solos, etc. (MOTTA *et. al*, 2010). E muitos desses serviços ambientais encontram-se seriamente comprometidos, graças ao ritmo alucinante de geração de externalidades imprimidas por um modelo de economia de alto carbono e por uma baixíssima ou inadequada valoração econômica (e, conseqüentemente, política) dos bens e serviços ambientais pelo Mercado.

Para ilustrar o panorama ambiental argentino, brasileiro e peruano foi operacionalizado, como anteriormente ressaltado, o Índice de Desempenho Ambiental. O índice foi desenvolvido para avaliar a sustentabilidade relativa entre os países. O índice é disposto em torno de dois objetivos políticos, (1) Saúde Ambiental e (2) Vitalidade dos Ecossistemas, divididos em 25 indicadores ambientais, cujo método empregado para efeito de cálculo é uma *meta aproximada*. Por exemplo, o indicador de emissões de CO₂ *per capita* é definido a partir de uma meta estabelecida para o mesmo, fundamentado em indicadores de natureza quantitativa para mensurá-lo e, assim, calcula-se a distância existente entre, de um lado, o cenário efetivamente mensurado em dado país e, do outro lado, a meta anteriormente estabelecida. O desenho operacional do IDA possui uma configuração inicial que envolve o cálculo de indicadores ambientais em oito cenários fundamentais das políticas públicas ambientais: (i) efeito do ambiente nas doenças; (ii) água potável e saneamento; (iii) qualidade do ar na saúde; (iv) poluição do ar em ecossistemas; (v) recursos hídricos; (vi) biodiversidade e habitat; (v) recursos florestais; (vi) recursos pesqueiros; (vii) recursos agrícolas; (viii) mudança do clima. Agregam-se os oito cenários fundamentais das políticas públicas ambientais em torno dos dois macro-objetivos políticos, (1) Saúde Ambiental e (2) Vitalidade dos Ecossistemas, gerando, por fim, com a média desses dois grupos de indicadores, o índice que, quanto mais próximo de 100, maior o desempenho ambiental de um país.

Ainda que exista legislação, programas e políticas públicas ambientais avançadas nos três países, o desempenho ambiental de Argentina e Brasil mostrou-se equiparável, como é possível observar na Tabela 2, estabelecendo um distanciamento negativo do desempenho ambiental peruano. É importante ressaltar que a mensuração do desempenho ambiental brasileiro, bem como o argentino e peruano, sofreu uma acentuada queda entre os anos de 2008 a 2010, ainda que tenha sido maior para Argentina e Brasil. Os indicadores de Saúde Ambiental (71.6) e Vitalidade dos Ecossistemas (55.2) brasileiros apontaram, para o ano de 2010, um índice muito mais baixo que o representado para 2008, que perfizeram em Saúde Ambiental um valor de 86.9 e para Vitalidade dos Ecossistemas um valor de 78.4. No caso argentino, na avaliação de 2008, os indicadores de Saúde Ambiental (91.1) e Vitalidade dos Ecossistemas (72.5) também sofreram acentuada perda em comparação aos registrados em

2010, no qual Saúde Ambiental atingiu 74.5 e Vitalidade dos Ecossistemas atingiu também um menor desempenho com 47.6. Quanto ao Peru, os indicadores de Saúde Ambiental, para o ano de 2010, apontaram o valor de 61.3 e Vitalidade dos Ecossistemas o valor atribuído foi de 77.2. No caso do Peru, o desempenho ambiental correspondente ao ano de 2008 também sofreu perdas, com o indicador Saúde Ambiental atingindo o valor de 78.3 e Vitalidade dos Ecossistemas o valor atribuído de 77.9, ainda que tenha sido menos significativa que em relação aos casos argentino e brasileiro.

Tabela 2. Relação entre Desempenho Ambiental, Renda *per capita* e Percepção de Corrupção

País	Posição IDA		IDA		Renda <i>per capita</i>		Índice de Percepção de Corrupção	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Brasil	34 ^o	62 ^o	82.7	63.4	10.498,881 (US\$)	10.900 (US\$)	(3,7)	(3,5)
Argentina	38 ^o	70 ^o	81.8	61.0	14.525,023 (US\$)	14,700 (US\$)	(2,9)	(2,9)
Peru	59 ^o	31 ^o	78.1	69.3	8.626,198 (US\$)	9,200 (US\$)	(3,6)	(3,5)

Fonte: EPI (2008), OPSA (2009), Transparência Internacional (2009)

Uma correlação existente com o desempenho ambiental é relativa ao nível de percepção de corrupção. A corrupção é aqui entendida como a interação de caráter voluntário de indivíduos racionais, articulada de maneira a influir ordenadamente as preferências, buscando, com isto, agregar de maneira ilegal recursos econômicos de instituições públicas (aqui com maior amplitude de percepção). A ampliação da corrupção gera deficiências que comprometem (ou mesmo impedem) a eficácia administrativa, resultando, neste contexto, um fraco desempenho das instituições responsivas às políticas (KAUFMANN *et al.* 2007). É interessante observar que países com elevados níveis de corrupção tendem a ter baixos níveis de desempenho ambiental, como os casos do Peru, que se encontra na 59^o posição IDA – 2008 - com um índice de 78.1 e um índice de percepção de corrupção em -0,3, observando que países com baixos níveis de corrupção tendem a ter altos níveis de desempenho ambiental. Os

casos argentino e brasileiro são “intermediários” no *ranking* de desempenho ambiental e também não se encontram numa margem positiva de baixa percepção de corrupção.

Observou-se também a existência de forte correlação entre a renda *per capita* e o maior desempenho ambiental dos países, configurando que uma renda *per capita* de 10.000 dólares ou mais indica um maior desempenho ambiental do país, Essa correlação entre baixo desempenho ambiental e baixo renda *per capita* reflete, em parte, uma discussão na literatura econômica que aponta que países que se encontram em estágio de desenvolvimento tendem a degradar o meio ambiente em virtude do seu crescimento econômico (KUZNETS, 1955), atingindo a degradação ambiental um ponto ótimo ao se iniciar um movimento de queda paralelo ao processo de acumulação de riquezas (SHAFIK & BANDYOPADHYAY, 1992). Uma forma complementar de se observar o panorama ambiental dos três países é através da disposição de três indicadores de desempenho político ambiental: (1) existência de conselhos nacionais de desenvolvimento sustentável, (2) programas e políticas públicas sobre diversidade biológica, (3) estado da tramitação da Convenção da Diversidade Biológica e (4) existência de legislação pertinente e mecanismos institucionais para avaliação de impacto ambiental.

Tabela 3. Indicadores de Desempenho e Participação Política Ambiental

	Brasil	Argentina	Peru
Existência de conselhos nacionais de desenvolvimento sustentável	X	X	X
Programas e Políticas públicas sobre diversidade biológica	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Diversidade Biológica; - Projeto de Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira; - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. - Outros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Gestão da Flora; - Inventário sobre Biodiversidade; - Programa Nacional de Erradicação e Controle de Espécies Exóticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional sobre Implementação da Estratégia Nacional para a Diversidade Biológica (PNIENDB);
Estado da Tramitação da Convenção da Diversidade Biológica	- Ratificada pela Lei Nacional Nº 24.375 de 1994	- Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.	- Ratificado mediante Resolução Legislativa Nº 26181 publicada em 12 de maio de 1993. Posteriormente, em 1997 foi aprovada a Lei Nº 26.839 sobre Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica. Em 2001, mediante Decreto Supremo Nº 068-2001-PCM, foi aprovada a regulação dessa legislação.

Fonte: Elaborado pelo Autor. (x = existente)

O PNIENDB peruano é constituído por uma série de medidas políticas com metas a serem atingidas como a Conservação e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade, Implementação do Programa Nacional de Biossegurança, entre outros, mas tanto para Argentina quanto para Brasil e Peru, instrumentos econômicos são utilizados como ferramentas para regulação. Os instrumentos podem ser identificados como de: (1) *regulação política direta*: também identificados na literatura especializada como de regulação do tipo

comando e controle, caracterizando-se pela ação regulatória no uso dos bens e serviços ambientais, causando restrições ou mesmo condicionamentos. Por exemplo: padrões, licenciamentos, zoneamento ecológico-econômico, etc; (2) *instrumentos econômicos*: caracterizar-se-iam por buscar influenciar as decisões tanto individuais quanto organizacionais, resultando em incentivos ou restrições de natureza econômica.

Outro fator comparativo pode ser feito entre o aumento de IED destinado a exploração de recursos naturais e a diminuição do desempenho ambiental da Argentina, do Brasil e do Peru. O período de maior destinação de IED – 2009 e 2010 – é concomitante ao menor desempenho ambiental dos três países. Como boa parte do IED nos últimos anos em países da América do Sul (e Argentina, Brasil e Peru não fogem à “regra”) é destinado a exploração de recursos naturais, os quais não renováveis, é indubitável que muitas das jazidas vão se esgotar num médio ou longo prazo. Com o esgotamento das jazidas geram-se dois impactos aos países: o ambiental e a perda direta de empregos nas comunidades em que se localizam as jazidas. Embora a estabilidade política tenha dado condições à atração do IED, muitas das salvaguardas ambientais não foram, necessariamente, coadunadas em políticas mais *accountables* ao meio ambiente. Segundo a CEPAL (2009), os impactos da liberalização do IED na América Latina: *“mostra que, com algumas exceções, o investimento estrangeiro tem falhado em estimular um crescimento econômico sustentado e a proteção ambiental na região.”*

Considerações Finais

A resolução de problemas ambientais exige uma gestão operacional equilibrada do crescimento econômico incentivando a absorção dos custos ambientais ao se projetar estimativas de crescimento sustentável. Neste estudo, observou-se que existe uma forte correlação entre estabilidade política e desempenho econômico positivo, resultando no aumento da renda per capita e como efeito na maior estabilidade política e institucional dos países comparados, Argentina, Brasil e Peru, nos últimos anos. Como consequência da busca por crescimento contínuo e sustentado, um dos meios para esse objetivo político é a intensificação da atração de IED para os países. Nos últimos anos observou-se, com os dados apontados no trabalho, que a destinação do IED foi para o setor de extração de recursos

naturais nos três países. Contudo, ainda que detenham legislação equilibrada, do ponto de vista da conservação ambiental, tanto Argentina quanto Brasil, com maior intensidade, e o Peru, com menor intensidade, tiveram seu desempenho ambiental reduzido em conformidade ao aumento do crescimento do IED no setor de extração de recursos naturais.

Para o adequado equilíbrio de políticas que contemplem o crescimento e desenvolvimento econômico e a qualidade ambiental, tomadores de decisão necessitam identificar políticas e estratégias que possibilitem a utilização sustentável tanto dos bens quanto dos serviços ambientais. As políticas nacionais de desenvolvimento econômico são operacionalizadas sob um modelo de crescimento economicamente expropriador derivado da pressão que a produção exerce sobre o meio ambiente, resultando em políticas de incentivo ao consumo não sustentável de recursos naturais, muitos dos quais não-renováveis. A estabilidade democrática que impera nos últimos anos na Argentina, no Brasil e no Peru (ainda que de maneiras não uniformes) permitiu inúmeros avanços sócio-econômicos graças, em parte, a maior inclusividade política outorgou condições maiores a governabilidade. E a busca pelo crescimento sustentado deve estar atrelada, do ponto de vista econômico e ambiental, à doses maiores de accountability institucional e modelos de políticas ambientais que permitam a criação de garantias institucionais à conservação ambiental.

Referências Bibliográficas

AISEN, Ari; VEIGA, Francisco José. (2011) How Does Political Instability Affect Economic Growth? IMF Working Paper. Janeiro de 2011. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1112.pdf> Último acesso em 18 de Junho de 2011.

ARATO, Andrew. (2002) “Representação, soberania popular e accountability”. *Lua Nova*, São Paulo, n.º. (55-56): 85-103.

CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl>. Último acesso em 14 de Junho de 2011

- CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/36091/P36091.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Último acesso em 12 de Junho de 2011
- COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. (2008) *Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Marcelo Coutinho.
- COX, Gary. W. and MCCUBBINS, Mathew. D. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. *In: Haggard, S. and McCubbins, M. D. Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- DAHL, Robert. (2005) *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.
- DALY, Herman; FARLEY, Joshua. (2004) *Economia Ecológica: princípios e aplicações*. Lisboa: Instituto Piaget.
- ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX. (2008), Summary for Policy Makers. Disponível em <http://epi.yale.edu> Último acesso em 27 de Janeiro de 2010.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. (2007), “Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006”. World Bank Policy Research Working Paper N°. 4280. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=999979> Último acesso em 14 de Abril de 2011.
- KUZNETS, Simon. (1955) “*Economic Growth and Income Inequality*”, *American Economic Review*. (45): 1-28.
- LE PRESTRE, Philippe. (2000) *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora Senac São Paulo.
- MOTA, José A; BURSTZYN, José Oswaldo C. J; ORTIZ, Ramon A. (2010) “A valoração da biodiversidade: conceitos e concepções metodológicas. *In: MAY, Peter H. Economia do Meio Ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- O'DONNELL, Guilherme. (1991) “*Democracia delegativa?*”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, (31): 25-40.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL AMERICANO. (2009) Mapa da Estabilidade. Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul, n. 8, 2º semestre de 2009.

_____. (2008) Mapa da Estabilidade. Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul, n.7, 2º semestre de 2008.

PRZEWORSKI, Adam; Alvarez, M, E., Cheibub, J. A., and Limongi, F. (2000) Democracy and Development. New York: Cambridge University Press, 2000.

ROCHA, Enivaldo; SANTOS, Manoel Leonardo. (2011) “*Capital Social e Democracia: a confiança realmente importa?*”. Revista Sociologia e Política.vol.19 (38): 43-64.

SHAFIK, N., BANDYOPADHYAY, S. (1992) Economic Growth and Environmental Quality: Time Series and Cross Country Evidence. Washington D. C: The World Bank.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2011) Informe Global de La Corrupción: cambio climático. Disponível em http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_climate_change2 Último acesso em 03 de Janeiro de 2011.

TSEBELIS, George. (2009) Atores com Poder de Veto. Rio de Janeiro: FGV.

_____. (1997) “*Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 12, (34): 89-117.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. (2000) FDI Determinants and TNC Strategies: the case of Brazil. Genebra/New York: United Nations.

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS NATURALE. (2007), Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica. Disponível em www.iucn.org/publications Último acesso em 16 de Junho de 2011.