



CADERNOS PROLAM/USP

12

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES



Programa de Pós-Graduação em Integração de América Latina
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



Tipologias de Comunidades Participativas na América Latina: o Caso dos Conselhos de Saúde de Montevideu (Uruguai) e Porto Alegre (Brasil)

Andréa de Oliveira Gonçalves
Rodrigo de Souza Gonçalves
Elionor Farah Jreige Weffort*

Resumo: O artigo examina a relação existente entre comunidades ditas participativas - por meio de conselhos de saúde - e sua influência na deliberação da política pública municipal de saúde, nas cidades de Porto Alegre (Brasil) e Montevideu (Uruguai), sob o ponto de vista de seus conselheiros. Para consecução deste objetivo foi conduzida uma pesquisa comparativa qualitativa (SARTORI, MORLINO, 1994) em um estudo de casos múltiplos (YIN, 2005), tendo como principais referências teóricas Likert (1975), Rifkin et al. (1989) e Demo (1996).

Palavras-chave: Administração Pública, Metodologia Comparativa, Saúde Pública, Conselhos de Saúde, Participação, Comunidade.

Abstract: This paper analyses the existing relationship among the so-called participative communities - through health councils - and their influence on the local public health policies' discussions in the cities of Porto Alegre (Brazil) and Montevideo (Uruguay), from the view of the respective participants. In order to achieve this goal, a qualitative comparison research (SARTORI, MORLINO, 1994) was carried out in a multiple cases study (YIN, 2005), based on Likert (1975), Rifkin et al. (1989), and Demo (1996) as main theoretical references.

Keywords: Public Administration, Comparative Methodology, Public Health, Health Councils, Participation, Community.

* Andréa de Oliveira Gonçalves: Professora Doutora do Programa de Mestrado em Administração do Centro Universitário Euroamericano (PMAD/UNIEURO/DF). *E-mail:* andreaegoncalves@gmail.com. Rodrigo de Souza Gonçalves: Professor Assistente, Universidade de Brasília (CCA/UnB), doutorando em Contabilidade (UnB/UFPB/UFRN). *E-mail:* rgoncalves@unb.br. Elionor Farah Jreige Weffort: Professora Doutora do Mestrado em Contabilidade - Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (UNIFECAP). *Email:* elionor.w@gmail.com. Recebido em 21/11/07 e aceito em 11/05/08.

Introdução

Em meio ao movimento da descentralização, a população de países como Brasil e Uruguai rumam em direção à mobilização e à reivindicação por melhores serviços públicos prestados. Apesar da sociedade ter ganhado espaço nos âmbitos econômico e social, por meio da co-gestão, autogestão e cooperativismo, *admite-se que existem limites da democratização no processo decisório* (GRAU, 1996, p. 119), na medida em que o próprio Estado regula a manifestação de mecanismos para a participação da sociedade civil nos processos de descentralização.

A trajetória do movimento participativo pela saúde pública na América Latina foi permeada por evoluções e retrocessos buscando uma identidade que lhe assegurasse maior legitimidade no contexto das políticas sociais. O processo de demandas pela melhoria da qualidade de prestação do serviço público de saúde tornou-se marco histórico para seu delineamento, a partir do que foi preconizado pelas agências internacionais para os países em desenvolvimento, que orientavam a promoção da auto-sustentação econômica e participação comunitária. Em países como Brasil e Uruguai, onde a população vem se mobilizando por meio de seus conselhos locais, torna-se possível o reconhecimento desse espaço público de reivindicação, colocando em pauta a dimensão social da participação.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, os serviços e ações de saúde passaram a ser universais, direito de todos e dever do Estado. Prescreve, ainda, a Constituição que o direcionamento desses serviços deve ser feito de forma descentralizada, com gestão municipal e em parceria com a sociedade civil por meio do Conselho Municipal de Saúde, instância deliberativa e paritária, onde se dá a relação entre os representantes dos usuários, dos prestadores de serviço, do governo, funcionários e profissionais que atuam na área da saúde. Desta forma, os conselhos se tornariam espaços políticos, públicos onde são representados, formal e publicamente, os interesses dos representantes da população (CORTEZ, 1998), *que exercem o controle social sobre a produção e consumo dos serviços de saúde* (Relatório Final da VIII CNS).

No Uruguai, por sua vez, os conselhos de moradores atuam como porta-vozes das necessidades, demandas e propostas do bairro ante as

autoridades nacionais e municipais. Esses conselhos são reconhecidos pela legislação municipal e são integrados por organizações sociais, culturais e desportivas que contribuem para o desenvolvimento do bairro. Em 1989, a eleição de Vásquez como intendente de Montevideú, indica a ascensão ao poder da esquerda e centro-esquerda, constituindo em um ponto de inflexão das modalidades de articulação política conhecidas no país até então (SCHELOTTO, 2002).

Ante este cenário, cabem, ainda, as seguintes considerações:

- A participação é processo constante de vir-a-ser, pelo qual grupos compartilham necessidades, adotam decisões e estabelecem mecanismos para atendê-las, visando ao interesse coletivo rumo à emancipação social (SILVA, 1999, p. 32);
- De modo geral, a população desconhece sua importância na municipalização das ações e serviços de saúde, uma vez que para participar se faz necessário ter acesso às informações, evitando a manipulação junto das decisões (CARDOSO, 1975);
- Os conselhos de saúde na maioria dos casos são impostos pelos gestores e acabam por se tornar veículos de legitimação das políticas locais de saúde (NEDER, 1998);
- Os países em desenvolvimento caracterizam-se pela fraqueza ou ausência da sociedade civil organizada capaz de contrabalançar o poder político das elites econômicas e militares em aliança com a burocracia estatal (CORTES, 1998);
- Na América Latina, em particular, o processo de tomada de decisões políticas tem sido tradicionalmente conduzido por meio de canais informais, nos quais os interesses empresariais e militares estão diretamente representados dentro da estrutura burocrática do Estado (CARDOSO, 1975, p. 165-86). Nos países latino-americanos os interesses não dominantes - tais como os dos sindicatos, dos trabalhadores rurais, dos moradores urbanos pobres - são sistematicamente excluídos dos canais decisórios e suas demandas são filtradas por relações estabelecidas entre funcionários públicos, líderes obsequiosos e clientes individuais.

A partir das considerações anteriores pode-se afirmar que os conselhos locais nas cidades de Porto Alegre e Montevideu sejam instâncias deliberativas da política pública de saúde? E ainda, as comunidades ditas participativas exercem influência na deliberação desta política? Estas são as questões centrais de discussão deste artigo. Neste sentido, objetiva-se examinar a relação existente entre organizações ditas participativas - por meio de conselhos locais - e a sua influência na deliberação da política pública municipal de saúde, nas cidades de Porto Alegre (Brasil) e Montevideu (Uruguai).

O Estado Moderno e suas funções

O Estado Moderno surge de duas vertentes distintas da compreensão do poder político: a jurídica, baseada na noção do império e a econômica, fundada na idéia da gestão da coisa pública. Apesar de não ser possível precisar exatamente quando nasce a forma “Estado moderno”, construída com base nessas duas noções basilares, é certo que as guerras do fim do século XV conduziram à constituição da Espanha, França e Inglaterra como Estados. Também na Itália ocorre uma transição que se estende até o século XVII quando os principados são constituídos como Estados e, em Portugal, o caráter estatal é assumido precocemente como decorrência da luta com os árabes e da sua afirmação política em face dos reinos espanhóis,. Em todos esses casos, a organização administrativa própria é um elemento típico, ao qual se acrescenta a idéia de uma grandeza superior, marcada pelo desenvolvimento da noção de soberania.

Esta concepção moderna do Estado é tratada, particularmente, por Max Weber (1944) que identifica o aparecimento do Estado com o desenvolvimento da burocracia enquanto forma de dominação baseada na crença da legalidade, isto é da organização racional das competências com base na lei, tendo em vista o princípio da eficiência. O autor aponta que a burocracia se desenvolve tanto em economias desenvolvidas do tipo patrimonialista quanto do tipo capitalista, os Estados se organizam e se multiplicam em vários tipos, sendo sua nota característica a complexidade organizacional. Conceitos teóricos centrais para a descrição da sociedade, do corpo social e suas vinculações que, na filosofia antiga, espelhavam um âmbito mais restrito, passam a ser dominados por uma visão econômica, como são os conceitos de segurança,

administração, política, cuja operacionalidade visa a uma situação mais complexa, em que se manifesta um problema desconhecido até então.

Surge, portanto, a idéia de Estado a partir do reconhecimento do governo como uma unidade de ordem permanente, não obstante as transformações e as mudanças que se operam no seio da sociedade. O Estado afirma-se como pessoa; contida aí sua capacidade jurídica e noção de soberania. No entanto, a concepção do Estado como pessoa jurídica não pode deixar de significar concepção do Estado como atualização perene das forças econômicas da sociedade. Neste sentido, tal concepção implica necessariamente na idéia de que o Estado subordina, via de regra, as suas atividades aos preceitos do direito que ele declara; não no sentido de que se circunscreve à missão de tutelar os direitos individuais, mas, sim de não delimitar *a priori* a sua esfera de interferência, de fixação *a priori* da juridicidade de toda e qualquer interferência neste ou naquele outro setor da produção humana, com o intuito de realizar o bem estar geral.

Examinado o contexto político-social que precedeu e presidiu a formatação do Estado Moderno, há que se referir ao contexto econômico então vigente. O Estado emergiu da sociedade comercial, típica dos seus primeiros estágios ou do início do capitalismo manufatureiro, marcada pelo apetite de possibilidades universais de barganha e de troca. Quando o Estado assume a responsabilidade pela sobrevivência coletiva, passa a imperar somente um interesse, o do corpo social como um todo. Na lógica do Estado-gestor só tem significado aquilo que serve ao processo vital; o pensar só é valorizado enquanto forma de prever consequência. O poder do Estado tem por princípio a vontade gestora da sociedade. Enquanto organismo institucional é um todo vivo constituído racionalmente pelos vários poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - sendo suas funções organicamente distribuídas, de tal forma que os funcionários atuam como membros. O Estado manifesta-se num poder burocrático, sábio por natureza, que tem consciência de que sua vontade não é um mero capricho, mas o resultado do que a sociedade entende que deve ser, isto é, uma vontade racional interpretada e posta em prática pela tecnocracia. Como as finalidades do Estado são desejadas e definidas de forma consciente, ele se constitui, no dizer de Hegel (1989), *a única condição para se alcançar os interesses e o bem estar especiais*.

Dallari (2000, p. 280) aponta que o Estado no pós Guerra assume amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, expandindo, desta forma, sua esfera de ação. Observa-se a necessidade de controlar os recursos sociais e obter maior proveito com o menor desperdício para fazer face às emergências da Guerra, o que justificou naquele momento a presença do Estado em todos os campos da vida social, não havendo mais qualquer área interdita à sua interferência. Torna-se, então, necessária, a reestruturação dos meios de produção para a reconstrução das cidades, promovendo a readaptação das pessoas à vida social, bem como o financiamento de estudos e projetos, sugeridos pelo desenvolvimento técnico e científico registrado durante a Guerra.

Nos anos 80, as recomendações do Consenso de Washington voltadas para o ajustamento da América Latina consistiam em políticas drásticas, que deveriam apresentar resultados à curto prazo, com pesados custos econômicos e sociais. Os países que se encontravam endividados negociavam um programa de ajustamento que, por um lado, continha políticas macroeconômicas do FMI e, por outro, reformas setoriais orientadas através do BIRD.

As advertências dos organismos financeiros internacionais para uma série de medidas de ajustes de gastos e reestruturação do Estado representavam a reorientação das políticas econômicas e do gasto público social; direcionando no *sentido de reduzir o tamanho do setor estatal, bem como no de ampliar a abertura para o exterior* (MACHADO, 1998, p. 63).

A participação nas organizações

A idéia de participação da comunidade apareceu no início deste século, representando uma nova forma de relação Estado-Sociedade. Desde então ela continua a ser um importante fator para o funcionamento da democracia, representando um elemento crucial no âmbito da tomada de decisão junto às organizações e ao Estado.

Segundo Mendonça (1987), a participação é a variável que define e indica o que e como alguém faz algo numa determinada organização. Aponta níveis e graus do sistema decisório que diretamente podem diagnosticar experiências participativas. No que tange ao nível, os diversos atores são envolvidos desde o planejamento das decisões até o processo de tomada de decisão.

Likert (1975), em sua obra *A Organização Humana*, propõe um sistema administrativo mais eficiente, cujos conceitos gerais se reportam à participação e são igualmente aplicáveis nas mais diversas organizações humanas.

Os sistemas de administração elaborados por este autor procuram descrever o perfil organizacional da instituição, bem como desenvolvem uma série de escalas constituídas de indicadores como a tomada de decisão; comunicação na organização; influência e interação entre seus membros; estabelecimento de metas e ainda o desempenho da organização.

A partir da análise da construção das escalas, o autor organizou o perfil de quatro sistemas de administração, conforme descritos a seguir:

Autoritário-forte ou sistema 1: sistema administrativo autoritário e forte, coercitivo, arbitrário que controla todas as posições da organização. As decisões são centralizadas na cúpula da organização, não existindo comunicações laterais. Observam-se punições e recompensas ocasionais, fazendo prevalecer um clima de temor, onde a desconfiança, a insatisfação e a hostilidade permeiam entre os membros da organização;

Autoritário-benévolo ou sistema 2: evolução do sistema anterior, no qual nem sempre as decisões são tomadas nas altas esferas e algumas tarefas executórias passam a ser delegadas aos níveis mais baixos. Trata-se de um sistema que favorece incentivos monetários, para estimular o ego dos empregados. Aqui também as punições estão presentes; há pouca interação acerca das comunicações no grupo; há pouquíssima interação entre seus membros; o nível de metas a serem alcançadas é alto e algumas decisões são descentralizadas. Neste sistema, os administradores:

emitem ordens no sentido de que todos os setores geradores de lucros devem retribuir com determinada porcentagem ou então no sentido de que se a natureza do trabalho permitir, sejam colocadas em prática sempre tarefas que possam ser medidas e quantificadas, com padrões estipulados e aferições de desempenho rigidamente levados a efeito pelo administrador junto a todos os seus subordinados (LIKERT, 1975, p. 138).

Observa-se, portanto, que o ambiente de trabalho criado por este sistema restringe a perspectiva de aprimoramento do trabalho;

Sistema Participativo Consultivo ou sistema 3: variação melhorada dos

sistemas Autoritário Forte e Autoritário Benévolo. Apresenta-se como um sistema de delegação, onde os altos escalões definem somente a política geral e delegam aos níveis inferiores determinadas decisões e ações. Observa-se que a opinião dos grupos é considerada, destacando-se um ambiente de confiança elevada, embora ainda não completa. Há a ocorrência de recompensas, uma interação humana moderada, um pequeno envolvimento pessoal e uma relativa abertura de diretrizes, que permite que certas decisões ocorram na base da organização, assim como o nível de metas que se busca alcançar é muito alto.

Participativo-Grupál ou sistema 4: democrático por excelência, no qual o trabalho em equipe é destacado fator de desempenho do grupo. A organização gera, coordena e encadeia as decisões tomadas pelos grupos interatuantes, que fixam as metas. Quando seus membros são incapazes de utilizar bem a decisão grupal em busca de consenso geral e em termos dos melhores interesses de todos os indivíduos em causa, *os grupos de mais alto nível hierárquico devem proporcionar a seus membros treinamento mais intenso nos processos grupais* (LIKERT, 1975, p. 91). Desta forma, o grupo passa a reconhecer que as decisões adequadas beneficiarão a organização em todos os sentidos. As informações fluem naturalmente em ambos os sentidos e a confiança mútua se apresentam nas relações interpessoais. A contribuição dos subordinados ocorre de forma construtiva, em que se sentem livres para agir e se envolvem de tal forma que os demais membros dos grupos sentem-se responsáveis em todos os níveis da organização.

Likert (1971) constata que, quanto mais próximo do Sistema Participativo estiver situado o estilo de administração, tanto maior será a probabilidade de haver alta produtividade, boas relações no trabalho e elevada rentabilidade.

Nesta perspectiva, tomam-se os indicadores *natureza do processo decisório; natureza do processo comunicação; natureza do processo de influência e interação; e metas de desempenho e treinamento.*

Operacionalização da pesquisa

Para consecução do objetivo proposto foi conduzido um estudo comparativo. Este tipo de estudo é considerado como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais, sendo possível por meio

dele descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, bem como há a possibilidade de construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, esclarecendo as determinações generalizadas que regem os fenômenos sociais (SCHNEIDER, SCHMITT, 1998).

O método comparativo tem sido empregado das mais diversas formas no campo das ciências sociais. Os distintos usos da comparação refletem diferentes posições acerca das relações existentes entre as teorias gerais e as explicações locais, os quadros conceituais e as técnicas de pesquisa, a formulação de hipóteses e sua validação. Sartori (1994) aponta a necessidade de adotar uma estratégia comparativa, podendo, às vezes, o pesquisador subtrair as similitudes (semelhanças), em outras, as diferenças, sempre atentando para as diferenças nos contextos que são similares ou, ainda, buscando analogias em sistemas diferentes, sejam eles mais semelhantes ou mais diferentes.

Nesta pesquisa utilizou-se o estudo de casos múltiplos ou estudo comparativo¹ (YIN, 2005, p. 68) que apresentou resultados contrastantes apenas por razões previsíveis, seguindo a '*lógica da replicação teórica*'. Finalmente é importante salientar que, separadamente, cada estudo de caso tratado aqui consiste em um estudo completo, que procurou evidências convergentes em respostas às tipologias teóricas.

As categorias teóricas utilizadas estão baseadas em Likert (1975), Rifkin et al. (1989) e Demo (1996) e adaptadas ao contexto dos conselhos, objetivando avaliar a amplitude da participação. A nomenclatura utilizada na caracterização da amplitude da participação foi **ampla, aberta, média e restrita**, conforme Rifkin et al. (1989).

Na dimensão histórica, apresenta-se o indicador *implantação e departamentalização* (RIFKIN et al., 1989; DEMO, 1996) que caracteriza a implantação dos conselhos e como o mesmo está organizado em novas estruturas ou integram os novos temas em saúde. Objetiva, ainda, identificar

¹ Para Yin (2005, p. 68) os estudos de caso 'único' ou de 'casos múltiplos' são variantes dentro da mesma estrutura metodológica e nenhuma distinção muito ampla é feita entre o assim chamado estudo de caso clássico (isto é, único) e estudos de casos múltiplos.

² Yin exemplifica que a lógica da replicação é análoga à replicação utilizada em experimentos múltiplos, ou seja após revelar uma descoberta significativa a partir de um experimento único, o objetivo imediato da pesquisa seria replicar essa descoberta conduzindo um segundo, um terceiro ou até mais experimentos.

se novas organizações se integraram nos conselhos, se as comissões são rígidas ou flexíveis ao contexto e às circunstâncias e que mudanças foram produzidas nas comissões desde a implantação.

A dimensão do estudo *amplitude de participação da comunidade* é constituída pelas subdimensões *tradução de demandas e gestão*.

A subdimensão *tradução de demandas* objetiva avaliar as demandas da comunidade; forma do processo de avaliação e, ainda, como estas demandas chegam nos conselhos; o tipo de liderança que se apresenta; a proveniência dos recursos e os segmentos que encaminham essas demandas.

O primeiro indicador *avaliação de necessidades* (RIFKIN et al., 1989) examina quais pessoas intervieram no diagnóstico de necessidades de saúde, em que medida as pessoas participam e como as necessidades são identificadas. Destaca-se, também, que esse indicador também pode ser tratado por avaliação de demandas, caracterizado melhor no contexto dos conselhos.

O segundo indicador, *liderança* (RIFKIN et al., 1989; DEMO, 1996), averigua que tipo de liderança é exercido na comunidade, que tipo de interesses representam, em que medida a liderança responde às demandas da população e que tipo de melhoria produzem as decisões dos conselhos.

O indicador *mobilização de recursos* (RIFKIN et al., 1989) analisa em que medida são obtidos apoios externos à política local de saúde em si, qual a contribuição da comunidade e a que interesses responde a destinação de recursos.

A subdimensão *gestão* tem por objetivo determinar se as responsabilidades recaem nos profissionais ou se a comunidade intervém na tomada de decisão, se foram modificadas as estruturas de decisões nos conselhos, em favor de quem e de que forma foram modificadas (RIFKIN et al., 1989).

Compõem essa subdimensão os indicadores *natureza do processo decisório* (1), *natureza do processo de comunicação* (2), *natureza do processo de influência-interação* (3) e também *metas de desempenho e treinamento* (4). Tais indicadores foram adaptados a partir dos estudos do Apêndice II de Rensis Likert (1975) em "A Organização Humana":

- *Natureza do processo decisório*: identifica a interferência da comunidade

nas decisões dos conselhos e de que forma essas decisões são tomadas, bem como, se as informações disponíveis são apropriadas para a tomada de decisão e onde essas decisões ocorrem;

- *Natureza do processo de comunicação*: caracteriza a direção do fluxo de informação, de onde vêm essas informações, como circulam dentro dos conselhos e a responsabilidade dos conselheiros em transmitir essas informações;
- *Natureza do processo de influência-interação*: indica o volume de interação entre os membros do conselho, bem como identificar a existência do trabalho em equipe;
- *Metas de desempenho e treinamento*: caracteriza o nível de metas de desempenho que os conselhos buscam alcançar e se os conselheiros recebem treinamentos e quem financia essas atividades.

Para a realização da coleta de dados foi realizada a entrevista em profundidade com 16 representantes da sociedade civil e governo, ligados ao Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre - **CMS/POA** e, em Montevidéu (Uruguai), os entrevistados foram 16 moradores e ou participantes voluntários da Comissão de Saúde do Casabô – **CSC/MO**. Na análise dos dados foram utilizados os princípios da análise de conteúdo (BARDIN, 1994; GRAWITZ, 1975) que visa compreender as características, estruturas e ou modelos que estão por trás dos fragmentos das mensagens consideradas.

Casos analisados: Porto Alegre (Brasil) e Montevidéu (Uruguai)

Estrutura do Sistema de Saúde Pública no Brasil: o Sistema Único de Saúde no município de Porto Alegre (RS)

A redação da Constituição de 1988 incorporou diretrizes da 8ª Conferência Nacional de Saúde, objetivando normatizar a saúde no País. Em torno desse texto, diversos segmentos da sociedade articularam-se no sentido de elaborar a Lei Orgânica da Saúde. Esta lei procurou regulamentar o sistema de saúde, bem como defini-lo.

O Sistema Único de Saúde é definido pela Lei Orgânica da Saúde nº 8.080/90 (BRASIL, 1990):

Art. 4º. O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração Direta e Indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde - SUS. §1º . Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados e de equipamentos para a saúde. § 2º. A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde - SUS, em caráter complementar.

Portanto, o Sistema Único de Saúde - SUS - é resultante de um processo evolutivo que representa a institucionalização do movimento pela Reforma Sanitária no Brasil.

Rinaldi et al. (1997) colocam que no marco da discussão teórica da Reforma Sanitária, enquanto política social, esta surgiu de um movimento da sociedade que, no bojo do processo de transição à democracia, teve a capacidade de se articular em um movimento social.

Em meio a esse processo de democratização do País, a Constituição Federal de 1988 destaca pontos importantes acerca das políticas sociais. Estabelece, no artigo 198, que o Sistema Único de Saúde é composto pelo conjunto das ações e dos serviços públicos de saúde, executados ou prestados por órgãos, entidades ou instituições federais, estaduais e municipais, da administração direta, indireta ou fundações.

Neste contexto, todos os serviços prestados pelos órgãos citados passam a fazer parte do Sistema Único de Saúde, sujeitando-se a sua normatividade. Com o comando único em cada esfera de governo, todos os serviços de saúde dos Estados e Municípios terão *obrigatoriamente, de ficar subordinados à normatividade do SUS* (CARVALHO, SANTOS, 1992, p. 63).

No Brasil, o processo de municipalização da saúde está embasado em legislação específica que torna mais clara sua implantação. Tais leis – 8080/90 e 8142/90 - regulamentam o processo e principalmente, convocam

a comunidade a participar das decisões que envolvem as questões da saúde pública nos âmbitos local, estadual e federal.

As ações e serviços de SAÚDE em Porto Alegre (Brasil)

Na Lei Orgânica da Saúde n.º 8.080/90, fica estabelecido o entendimento acerca das ações e serviços de saúde. Em seu artigo 6º, estão discriminadas as ações que compõem o sistema de saúde local: a *vigilância sanitária*, a *vigilância epidemiológica*, *saúde do trabalhador*, *ações de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica*. Esses quatro campos cabem ao SUS local executar ações *verdadeiramente abrangentes e complexas para a proteção, defesa, promoção, prevenção, preservação e recuperação da saúde individual e coletiva* (CARVALHO, SANTOS, 1992, p. 73).

Por vigilância sanitária, a mesma Lei (art. 6º, § 1º) entende como um *conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde*.

A vigilância epidemiológica é vista como um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos *fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos* (§ 2º).

Os serviços de saúde mencionados no artigo 4º da Lei n.º 8.080/90 são prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais, municipais, da Administração Direta e Indireta, e também pelas fundações mantidas pelo Poder Público. Tais serviços são descritos no artigo 45 da mesma lei e representam basicamente os serviços de saúde dos hospitais universitários, os serviços de saúde das Forças Armadas, os serviços de saúde do servidor público e toda rede conveniada que compõe o Sistema Único de Saúde.

Retomando os principais pontos teóricos que norteiam este estudo, é importante destacar que os sistemas de administração de Likert (1975) indicam que quanto mais uma gestão buscar características participativas, melhor será o desempenho da organização. Essa reflexão coaduna com Rifkin et al. (1989) e Demo (1996) que acreditam cada vez mais que a população tem potencial para resolver os problemas locais.

A partir da municipalização da saúde e da criação dos conselhos, observa-se a importância da presença da comunidade na formulação, decisão e fiscalização da política pública, confirmando o marco que inspira esse advento, conforme Carvalho (1995, p.28) coloca:

A idéia de que tais órgãos colegiados, com a presença dos diversos segmentos sociais, em especial daqueles tradicionalmente excluídos, pudessem “controlar” o Estado, assegurando políticas de saúde pautadas pelas necessidades do conjunto social, e não somente pelos desígnios de seus setores privilegiados.

A partir da Constituição Federal de 1988, a população foi convocada a participar das decisões no âmbito das políticas públicas e, dentre essas políticas, os municípios passam também gerenciar as ações e os serviços de saúde.

Em Porto Alegre, a Lei Orgânica veio estabelecer as finalidades dos conselhos, a constituição e a administração do Fundo Municipal de Saúde . Já em 1987, o SUDS começou a ser implantado através de convênios com os governos dos Estados, preparando progressivamente a municipalização dos serviços que veio ocorrer a partir de 1991.

De acordo com parecer técnico da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul - SSMA, o processo de municipalização em Porto Alegre (RS) iniciou em 1991 com a entrega do Plano Municipal de Saúde e do cronograma para a municipalização dos serviços de saúde, aprovado pela Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde.

Em 1992 várias negociações foram conduzidas no sentido de agilizar a constituição de um grupo de trabalho interinstitucional com a Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul - SSMA e Secretaria Municipal de Saúde - SMS na tentativa de buscar um consenso quanto às estratégias e serviços a serem municipalizados. A SMS encaminhou à Comissão de Saúde da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, ao Conselho Estadual de Saúde – CES/RS e a Comissão de Saúde da Assembléia Legislativa documentação completa no sentido de articularem junto ao Executivo Estadual a municipalização da Saúde.

No entanto, as negociações não avançaram até meados do ano seguinte.

Neste íterim, a normatização do SUS foi modificada com a edição da Norma Operacional Básica da Saúde - NOB 01/93. Essa norma tinha por objetivo disciplinar o processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, com a perspectiva de construir o Sistema Único de Saúde e regular as transferências de recursos federais aos estados e municípios. Em contrapartida, exigiu dos mesmos empenho de cumprir as exigências previstas no artigo 4º da Lei 8142/90. Tal artigo diz respeito à constituição do Fundo de Saúde e do Conselho de Saúde, à elaboração do Plano de Saúde, à confecção do relatório de gestão, à contrapartida de recursos financeiros e à criação de uma comissão para deliberar sobre plano de carreiras, cargos e salários dos funcionários municipalizados.

No final de 1993, o CES/RS enviou à Comissão de Intergestores Bipartite/RS, para análise e deliberação, o processo de municipalização de Porto Alegre. Com a edição da nova NOB 01/93, o município enquadrava-se, portanto, na gestão incipiente. Nesta gestão, o município assumia imediata ou progressivamente as atividades de autorização, cadastro e contratação de prestadores; programava e controlava as AIH's – Autorização de Internação Hospitalar - em sua área; demonstrava disposição em gerenciar a rede ambulatorial pública e desenvolvia ações de vigilância e saúde do trabalhador. A diferença nos dois tipos de gestão encontrava-se basicamente no repasse de recursos que se destinavam ao pagamento dos serviços ambulatoriais e hospitalares prestados.

As negociações com propostas e contrapropostas prosseguiram na tentativa de transpor impasses gerados no decorrer do processo, ligados principalmente a questões político-partidárias da época.

De certa forma, as negociações prosseguiram e as atividades foram programadas e discutidas na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, que estabeleceu, em 1994 um cronograma de municipalização, mas o processo ainda estava marcado pelas discussões nas comissões locais de saúde, nas quais a comunidade não compreendia bem o motivo das cobranças entre Estado e Município.

Cumprida a implantação das atividades programadas, a SMS encaminhou à Comissão Intergestores Bipartite uma nova solicitação. Desta vez, pleiteando o enquadramento à condição de gestão semiplena.

Pela gestão semiplena, de acordo com a NOB 01/93, o município assumia a responsabilidade total das ações e serviços prestados pelo SUS em nível local. O município começava a receber o total de recursos financeiros para custeio, calculado de acordo com a série histórica de gasto e o teto financeiro em termos de volume que continuava sendo o mesmo que na condição parcial. O município, no entanto, tinha maior autonomia e responsabilidade na gestão de tais recursos. Nesta gestão, o município deveria dispor de condições técnicas e materiais para assumí-las; o CMS e o Fundo Municipal de Saúde seriam comprovados o funcionamento; o Plano Municipal de Saúde seria apresentado à CIB juntamente com Plano de Carreira, Cargos e Salários e relatório de gestão atualizado. Apresentou-se também à CIB *termo de compromisso*, aprovado pelo CMS, que contemplou as metas que o gestor se propôs a cumprir no período de um ano, cabendo ao município manter permanentemente informações ambulatoriais, nascidos vivos, dados de mortalidade, doenças de notificação compulsória, dentre outras.

Em junho de 1996, a SSMA considerou Porto Alegre habilitada na gestão semiplena, ressaltando ainda que o município se comprometeu a manter a assistência a toda população que buscasse atendimento na Capital e em conjunto com o gestor estadual efetuar a programação integrada.

A publicação da habilitação do município de Porto Alegre na condição de semiplena se deu em 1º de agosto de 1996 por meio da Portaria nº 130, de 31 de Julho de 1996.

Nesse mesmo período, estava em estudo uma nova Norma Operacional Básica da Saúde. Em 30 de agosto, a Portaria 1742 foi publicada, assegurando dentre outras atividades, dos municípios poderem se habilitar em duas condições: a *gestão plena da atenção básica* e a *gestão plena do sistema municipal*.

Por enquadrar-se na gestão semiplena, Porto Alegre, passou, a partir desta NOB, a fazer parte dos municípios brasileiros na condição *gestão plena do sistema municipal*.

Nesse tipo de gestão, enquadra-se o município que tem seu CMS e Fundo Municipal de Saúde funcionando efetivamente; participa da elaboração e implementação da Programação Pactuada Integrada – PPI-do Estado, e aloca recursos para tal programação. Também deve assegurar

capacidade técnico-administrativa e condições materiais para o exercício de suas responsabilidades e comprovar a dotação orçamentária correspondente à contrapartida de recursos financeiros próprios do Tesouro Municipal, de acordo com a legislação em vigor.

Outros importantes requisitos foram necessários para a qualificação de Porto Alegre, neste tipo de gestão, tais como a apresentação do Plano Municipal de Saúde, aprovado pelo CMS/POA; a comprovação do funcionamento do serviço de vigilância sanitária e vigilância epidemiológica e a comprovação da disponibilidade de estrutura de recursos humanos para a supervisão e auditoria da rede de unidades, dos profissionais e dos serviços realizados.

A partir desta gestão, ocorre a transferência regular e automática dos recursos referentes ao Teto Financeiro da Assistência (TFA), como também de fundo a fundo dos recursos correspondentes ao Piso Básico de Vigilância Sanitária (PBVS). A remuneração por estes serviços de média e alta complexidade será efetuada quando assumidos pelo município. Por fim, a relação entre prestadores e município muda no sentido de haver subordinação dos primeiros ao segundo.

Estrutura do sistema de saúde pública no Uruguai: a intendência de Montevideú

A organização político-administrativa do município de Montevideú corresponde à área do departamento que leva o seu nome. Segundo o recorte político-administrativo do Uruguai, o país está dividido em 19 unidades departamentais, prevendo somente um nível de descentralização inferior ao nível nacional. Isso significa dizer que os departamentos uruguaios equivaleriam em outros países a províncias, regiões ou estados, como no caso do Brasil.

Tendo em vista que o nível local não existe de maneira institucionalizada no Uruguai, o termo “município” não seria o mais adequado para referir-se aos “departamentos”. No entanto, essa prática se fez comum em todo o país e o conceito de município aponta para a mesma abrangência do departamento (por exemplo, os órgãos executivos departamentais uruguaios são denominados de Intendências Municipais).

No existe el nivel local o municipal consagrado preceptivamente, que habilite una descentralización intradepartamental con órganos electivos y autónomos, aun luego de la reciente enmienda constitucional que ha incluido novedades em otros topicos relativos al régimen local (REVELLO, 2001, p. 5).

Montevideu conta com uma população de 1.345.010 habitantes³ e neste contexto de acordo com o Ministério de Saúde Pública (MSP) 21% dessa população possui cobertura assistencial pública e 60% é assistida pela rede privada. No entanto, quase 20% da população do departamento não possui cobertura total de saúde.

Tais índices podem ser registrados a partir de 1990, com o início do processo de descentralização em Montevideu estimulado pelo governo da Frente Ampla⁴, pertencente a uma força política não tradicional, constituindo-se em um ponto de inflexão das modalidades de articulação política conhecidas no país até então (SCHELOTTO, 2002). Neste primeiro governo ocorreram consultas às estruturas políticas de esquerda, realizando uma série de discussões com todos os setores políticos nacionais e estabelecendo uma clara independência das mesmas no momento de tomar decisões. Desta forma, esse primeiro governo tornou-se o catalisador do processo de descentralização que iria mais tarde fazer parte dos governos posteriores. Ocorreu, ainda, realização de planos e obras de saneamento, a mediação social, as práticas compensatórias por meio de políticas sociais, a solução negociada de conflitos urbanos, assim como o enfrentamento de temas significativos, *como a elaboração de um novo Cadastro Multifinalitário para o município que sofreu uma forte oposição política e acabou não sendo implementado. De qualquer maneira, a sua elaboração resultou na incorporação de cerca de 40.000 novos imóveis à base tributária municipal* (LEITÃO, 2003, p. 84)

³ De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, documento *Uruguay En Cifras 2007*, Proyección de la Población total País.

⁴ O partido Frente Ampla foi fundado em 1971 em um processo de unificação das esquerdas uruguaias, defendendo um programa político anti-imperialista, anti-oligárquico, nacional e popular. Ao longo das últimas décadas, o partido passou por um processo de renovação, que combinou moderação programática com a construção de uma tradição política. Desta forma, a Frente Ampla conseguiu maior destaque no cenário nacional, ganhando novos apoios, sem arriscar sua identidade política, o que lhe permitiu reter suas bases eleitorais tradicionais e converter-se no maior partido uruguaio da atualidade (YAFFE, 2002, p. 163).

Neste novo cenário, ações acerca da descentralização administrativa foram aprofundadas e naquela época iniciava-se a aplicação do orçamento participativo, criando-se, movimentos sociais que reivindicaram ações que abrangessem as políticas sociais e redistribuíssem o poder.

Em 1993, após longos debates, normas legislativas foram aprovadas contendo a divisão territorial de Montevidéu em 18 zonas que compreendem 64 bairros das áreas urbanas, suburbanas e a área rural. Tais zonas têm sido a base territorial para o desenvolvimento da estratégia de descentralização e participação da população nas decisões acerca das políticas públicas, instalando-se em cada uma das 18 zonas, um *Centro Comunal Zonal* (CCZ).

Cada um dos centros comunais torna-se progressivamente o vínculo com as organizações sociais e os moradores das zonas, por intermédio dos Conselhos de Moradores. Esses conselhos representam os interesses dos moradores daquela localidade. Os *Concejos Vecinales* – ou conselho de moradores – são porta-vozes das necessidades, demandas e propostas do bairro ante as autoridades nacionais e municipais. De acordo com o Decreto Municipal 28.119/2004, os conselhos são integrados por 25 a 40 membros, estes, advindos de organizações sociais, culturais e desportivas que contribuem para o desenvolvimento do bairro. Percebeu-se que os membros desses conselhos trabalham pela inclusão social por meio da solidariedade e cooperação com os setores mais vulneráveis de Montevidéu.

Em seu artigo 5º, este decreto prescreve a organização de comissões permanentes e especiais para o melhor cumprimento de suas funções. Destacam-se entre elas as comissões de saúde.

As comissões de saúde reúnem-se em salões comunitários, onde seus membros discutem as diversas demandas existentes no bairro, desde problemas como a regularização de terras aos problemas decorrentes da falta de saneamento.

A política pública de saúde em Montevidéu se vincula com o papel e as competências dos municípios no sistema de saúde do Uruguai. Tanto a Constituição como a Lei Orgânica tem uma referência clara e explícita sobre essa temática. A Constituição da República Oriental do Uruguay (2003), em seu Artigo 44 determina que:

El Estado legislará em todas las cuestiones relacionadas com la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país. Todos os habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente os médios de prevención y de asistencia tan solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

Neste cenário, a Intendência de Montevidéu implantou o Plano de Atenção Zonal - PAZ, com o propósito de elevar a qualidade de vida dos montevideanos, por meio de ações integradas e coordenadas de promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde individual e coletiva.

A proposta do PAZ é articular entre os diversos setores, a partir das Policlínicas Municipais e em coordenação com outras instituições de saúde, produzir o processo de transformação do modelo de atenção e gestão de serviços, no marco da descentralização político-administrativa e a participação social articulada pelos órgãos do governo local. Tal proposta reporta-se aos princípios de universalidade, integralidade, continuidade, eficácia e eficiência social.

Destaca-se, ainda, que o PAZ tem os seguintes objetivos específicos:

- Avançar no processo de transformação do modelo assistencialista curativo de atenção a saúde, revalorizando o conceito de integralidade nas ações com ênfase na promoção e prevenção.
- Coordenar um plano de atenção zonal com todas as instituições públicas e privadas com o intuito de aproveitar os recursos disponíveis, assim como gerar a base dos sistemas locais de saúde;
- Promover a participação ativa da comunidade organizada na elaboração e controle do cumprimento dos planos zonais, priorizando as demandas e necessidades da população;
- Possibilitar o diagnóstico contínuo da situação de saúde da zona, como guia para a ação da equipe de saúde e a comunidade mediante um processo permanente de planificação participativa;
- Contribuir para a organização dos serviços de forma acessível, oportuna e contínua, identificando em cada caso atividades e recursos;
- Avaliar o cumprimento dos planos e prestar contas individual e

coletivamente das demandas e ações não realizadas, para reprogramar adequadamente o desenvolvimento futuro.

São utilizadas como ferramentas operativas do PAZ o Plano Estratégico que estabelece as prioridades programáticas, apontando os recursos a serem utilizados no Presupuesto Participativo, entendendo que a participação é um processo constante de vir-a-ser, pelo qual grupos compartilham necessidades, adotam decisões e estabelecem mecanismos para atendê-las, visando ao interesse coletivo rumo à emancipação social (SILVA, 1999, p. 33). No caso de Montevideu, este processo é traduzido de diferentes formas de organização que coincidem e se articulam nas diversas zonas da cidade, apresentando-se da seguinte forma:

- Comissões de apoio às Policlínicas Comunitárias;
- Comissões de Saúde nos bairros, vinculadas às Policlínicas Municipais;
- Comissões de Gestão Social de Programas Específicos;
- Rede de Comissões de Saúde em bairros da periferia e assentamentos precários, vinculados às Policlínicas Móveis;
- Comissões de Saúde dos Conselhos de Bairro;
- Redes Intersetoriais de Bairro;
- Comissões Administrativas de recursos transferidos por Convênios;
- Comissões Administrativas de recursos específicos.

Esses espaços de participação são cenários para diferentes metodologias ou ferramentas de intervenção, que se desenvolvem de forma desigual e se combinam em todo o processo de gestão social das políticas e programas de saúde municipal.

A visão comparativa dos resultados analisados

Ao avaliar a dimensão histórica dos casos, destaca-se que ocorreu o fortalecimento da sociedade organizada com a participação de seus moradores, caracterizada pela dinâmica e confronto no cotidiano de interesses grupais e individuais. Em 1986 as comissões eram consideradas assistencialistas e uma década mais tarde estavam integradas com as policlínicas zonais, cooperando

com o funcionamento dessas organizações. Neste caso, Etchebarne (2000) aponta que a cooperação e a participação ocorrem somente na execução de planos e programas, não sendo a CSC/Mo plenamente ativa, o que caracteriza a amplitude de participação média.

Por outro lado, o CMS/POA, mesmo tendo uma estrutura de comissões flexíveis e sendo imposto pela legislação demonstra que passou a ser plenamente ativo, pois a comunidade o reconhece como sendo um projeto próprio, revestindo-se com traços culturais do grupo e encontrando eco em algo que se encaixa na história do dia-a-dia da comunidade (DEMO, 1996); caracterizando-se assim com a amplitude de participação aberta.

Na dimensão *tradução de demandas* ao tratar do indicador *avaliação de necessidades*, observa-se que as pessoas que entrevistaram no planejamento ou diagnóstico de saúde nas duas organizações tendem a assumir posturas diferentes. No caso de Montevideú, embora haja a predominância da opinião técnica da IMM, leva-se em conta o interesse da comunidade, haja vista que ocorre um diálogo com o gestor municipal e sua equipe técnica, que procuram estudar propostas e negociar um acordo. Entretanto, as organizações que participam da CSC/MO somente assessoram e sugerem, sendo todas as decisões tomadas pelo governo local, ficando clara a tendência restrita na amplitude de participação.

Em Porto Alegre, esse indicador tende a ser aberto, pois o CMS/POA representa a comunidade e avalia suas necessidades a partir das informações trazidas pelos conselhos locais, pela comunidade e pelas categorias profissionais. Os resultados das necessidades avaliadas pelos sujeitos que compõem o processo possibilitam a influência na construção do Plano Municipal de Saúde. No entanto, apesar do discurso amplamente favorável à participação dos cidadãos, Grau (1996, p. 122) destaca que *a participação ainda não encontrou condições propícias para seu exercício no espaço governamental, uma vez que tais práticas podem legitimar o corporativismo da máquina, limitando a ampliação do conceito público.*

Chama a atenção, nos casos em análise, o fato de que mesmo apresentando tendências distintas confirma-se que certas formas de participação exigem um nível de organização predeterminado por parte dos sujeitos, excluindo segmentos da sociedade que ainda não estão organizados ou legalmente

constituídos. De tal forma, que a avaliação das necessidades no setor saúde pode estar comprometida em decorrência da predominância do parecer técnico ou definida somente por representantes de setores organizados da sociedade.

Decorrente desta constatação, confirma-se o tipo de liderança em cada um dos casos analisados. Em Montevidéu (CSC/Mo), a caracterização da liderança tende a ser restrita pois observa-se que o gestor público atua independente dos grupos de interesse. A formação de novas lideranças implica no investimento por parte do poder público em projetos educacionais voltados para desenvolvimento dessas lideranças comunitárias. Destaca-se aqui a necessidade dessa ação principalmente porque a América Latina, de modo geral, incluído aí o Uruguai, recentemente saiu de um regime ditatorial. A não formação de novos líderes se dá também porque “muitas pessoas não saem de suas casas, ainda por medo”, prejudicando ainda mais a mobilização da comunidade em torno das suas reivindicações. Neste caso, o indicador reforça a necessidade da presença do técnico de saúde na definição das prioridades da comunidade.

No CMS/POA, a amplitude de participação neste indicador – liderança – tende a ser aberta, haja vista que os líderes apontados pelos entrevistados são pessoas que se tornaram porta-vozes das necessidades em saúde, o que indica um elevado grau de confiança na pessoa que os representa. Por outro lado, a liderança vitalícia (DEMO, 1996), apontada por vários conselheiros, não tem prejudicado o funcionamento do CMS/POA, uma vez que esses líderes têm sido democráticos, politizados e articulados. Fica claro que a qualidade da liderança (LIKERT, 1975) encontrada nessas organizações exerce influência direta nos indicadores analisados.

Em se tratando da mobilização dos recursos financeiros para os serviços de saúde em Porto Alegre, os recursos advêm de três principais fontes e níveis de governo – União, Estado e Município, caracterizando-se com a amplitude de participação aberta. A utilização dos mesmos é controlada pelo CMS/POA, por meio da implementação dos projetos e programas deliberados no Plano Municipal de Saúde, bem como na prestação de contas e acompanhamento dos conselheiros locais em ações definidas pela plenária. No CSC/MO, em Montevidéu, o município depende única e exclusivamente da arrecadação

municipal para atender às necessidades de saúde, contando com contribuição periódica da universidade local apenas em projetos específicos, caracterizando-se com a amplitude de participação restrita.

Quanto ao indicador *processo decisório*, as principais decisões no CMS/POA vêm do topo coordenação e as informações para esse propósito são razoáveis e adequadas, havendo algum conhecimento sobre os problemas. As demais decisões são tomadas em instâncias mais inferiores da organização, confirmando a descrição do sistema 3 de Likert (1975). Pode-se afirmar que a partir dos relatos, as decisões são ampliadas objetivando beneficiar a população em geral. Por outro lado, as discussões para a tomada de decisão são incipientes devido ao pequeno aprofundamento em determinados temas. O processo fica, assim, sob as considerações do segmento que chama à discussão, como a SMS/POA, a SSMA, CLIS e outros segmentos.

Gonzaga (1996) ressalta que o processo decisório deve implicar numa construção coletiva acerca do exercício do poder, necessitando transferir conhecimento e informação adequada para a tomada de decisão. Sugere também que este processo decisório deve converter-se no centro da problemática da participação como ação coletiva, que agrega concepções, atitudes e comportamentos dos decisores que norteiam o processo resultando na vontade coletiva. Caso contrário, o processo decisório tende a uma amplitude de participação **restrita**, como no CSC/MO, onde a maioria das decisões são tomadas pela equipe técnica da IMM uma vez que os participantes das reuniões têm informações parciais e imprecisas. Neste caso, as informações com essas características geralmente não descrevem com precisão os problemas de saúde. Outro ponto que torna esse indicador com tendência restrita é o fato de haver um reduzido grupo de moradores que participam e em decorrência de não terem fórmulas para elaboração de projetos, muitas vezes as decisões são tomadas não havendo em seguida a implementação dos projetos. Diga-se de passagem, que o processo de tomada de decisão quando se trata de descentralização deve ser observado o princípio da transparência, pois é no exercício do poder descentralizado que o torna legítimo (SCATENA, 2000).

O processo de comunicação no CSC/Mo caracteriza-se por haver pouca interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos. Este tipo de

comunicação é tratado por Likert (1975) no sistema benevolente (amplitude média de participação). Os técnicos sempre iniciam a direção do fluxo de informação, entendido aqui que o início do processo acontece sempre a partir da cúpula; Fato este observado entre os conselheiros que representam o segmento dos usuários onde impera o desconhecimento, a desinformação ou a informação equivocada sobre a situação de saúde e recursos destinados. Por outro lado, entre os técnicos de saúde há o reforço do discurso, pois são encarregados de orientar e dar as informações no momento que ocorrem as reuniões da CSC/MO. Em se tratando do CMS/POA, observou-se que o fluxo de informações é iniciado por diversos segmentos, caracterizando-o como ampla. Neste sentido, há uma organização adequada para o relato de comunicações, partindo desde a representação dos conselhos localizados nos bairros aos convites feitos ao CMS/POA pelas mais diversas instituições da cidade, incluindo-se nesses relatos a Secretaria Municipal de Saúde. No repasse de informações, quando não aceitas pelos conselheiros, via de regra, as mesmas são discutidas no sentido de buscar a fonte precisa, caracterizando o processo, de modo geral, pela responsabilidade e precisão.

Quanto à influência/interação entre os membros da CSC/MO, esse indicador revelou que há uma pequena interação, sendo relatada pelos membros a dificuldade para a realização do trabalho em equipe (LIKERT, 1975). Essa caracterização é confirmada pela recente da saída do país de um regime ditatorial, onde os habitantes refugiavam-se em suas residências. Vale a pena insistir que com base em todos os indicadores analisados no CSC/MO deve ser considerado que o movimento participativo na saúde em Montevideu encontra-se em estágio inicial, pois a população carece em geral de suficiente potencial organizativo, ressaltando que apesar das dificuldades ainda assim são os grupos com menores recursos, os grupos mais vulneráveis que têm a iniciativa de participar do processo (GALEANO, 2000). De tal sorte que a equipe técnica de saúde acaba por conduzir todas as etapas do trabalho.

Quanto ao CMS/POA a amplitude média implica dizer que existe pequena interação, pouca influência e cooperação no trabalho em equipe. Likert (1975) coloca que os membros de instâncias mais inferiores raramente influenciam nas metas, métodos e atividades, ou seja, os participantes têm

um grau menor de influência sobre essas metas e atividades da organização. Essa postura confirma-se neste caso, em decorrência do pequeno número de reuniões existentes.

O último indicador a ser analisado apresenta as metas de desempenho e treinamento que as organizações em destaque buscam alcançar, bem como se os participantes dessas organizações recebem treinamentos e quem financia essas atividades. No CMS/POA, a amplitude tende a ser aberta, pois há a intenção de atingir um elevado nível de metas de desempenho. Para que isso ocorra há muitas vezes atividades de capacitação dos conselheiros através dos órgãos oficiais. O indicador em tela está intrinsecamente ligado às deliberações da Conferência Municipal de Saúde que compõe o Plano Municipal de Saúde que, por sua vez, é a expressão maior da população acerca das diretrizes de saúde para o município.

Na CSC/MO a amplitude de participação tende a ser restrita, visto que poucos participantes são capacitados pelos técnicos, não havendo um trabalho educativo sistematizado. A amplitude de participação com tendências restritas compromete o nível de metas de desempenho, visto que as decisões e as iniciativas por parte dos participantes se restringem em atividades pontuais de apoio à equipe técnica de saúde.

Finalmente deve-se lembrar que a Comissão Temática de Saúde em Montevidéu é organizada pelo Conselho de Moradores – órgão consultivo do governo local de caráter social – que prioriza e planeja a implementação das atividades programadas para o âmbito de sua atuação.

Conclusão

Este artigo discutiu a relação existente entre organizações ditas participativas – por meio de conselhos locais, – e a sua influência na deliberação da política pública municipal de saúde, nas cidades de Porto Alegre (Brasil) e Montevidéu (Uruguai).

O estudo comparativo sobre amplitude de participação nas duas organizações permitiu concluir que a tendência do CMS/POA é aberta e na CSC/MO é restrita. A primeira encontra-se em estágio participativo mais desenvolvido e a segunda em estágio inicial. A amplitude aberta tende a exigir da organização o aprendizado de uma liderança mais complexa e de certas

técnicas de interação para se chegar à amplitude de participação ampla. Por se tratar de uma organização no estágio de participação ampla, considera-se que todos os processos ocorram de forma mais eficiente. Segundo Likert e Likert (1979, p. 17) “quando uma organização muda para o sistema participativo, melhora o desempenho, reduzem-se os custos e aumenta a satisfação e o bem estar de seus membros [...] apresentando processos mais efetivos [...]”. Neste caso, o Estado estaria adotando o modelo de máquina eficaz, tornando-se Estado-gestor que por princípio está a vontade gestora da sociedade.

Em contrapartida, a amplitude de participação restrita apresenta um perfil de organização seriamente deficiente, através da qual não ocorre uma comunicação eficiente e ainda assim não há consciência de responsabilidade entre todos afim de assegurar a efetiva implementação das decisões. O ponto chave de todo o resultado nesta análise encontra-se no estilo de liderança adotado no espaço público. Entende-se que a liderança estimula os outros membros a trabalhar em grupo, promove o intercâmbio de opiniões ou idéias de tal forma que assegura a influência na deliberação da política pública. Entretanto, um autêntico espaço público não é automaticamente assegurado senão com base em alguns pré-requisitos. Dentre eles (NEDER, 1998) o de constituir a vontade de um grupo em fundar algo novo, um ato político fundador cuja transparência seja assumida como condição prévia de sucesso dos interesses envolvidos. Não é exclusivamente por ser coletivo que se define o espaço público. Tal ação é pública, de forma complementar e necessária, pela qualidade da ação política do grupo, e dos interesses envolvidos.

Referências Bibliográficas

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1994.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- _____. Lei n.º 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1990.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria de 20 de maio de 1993. Institui a Norma Operacional Básica 01/93. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 de maio de 1993.
- _____. Ministério da Saúde. *Relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, 1987.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria de 5 de novembro de 1996. Dispõe sobre a redefinição do modelo de gestão do SUS e institui a Norma Operacional Básica 01/96. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 6 nov. 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Democracia necessária* 2. ed. Campinas: Papirus, 1975.
- CARVALHO, Guido Ivan de. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. *Sistema Único de Saúde: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90)*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- CORTEZ, Soraya M. Vargas. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 3, p. 5-17, 1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.

- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- ETCHEBARNE, Liliana. *La Intendencia Municipal de Montevideo hacia un cambio del modelo de atención de la salud*. Montevideo: Universidad de La República, 2000.
- GALEANO, Miguel Fernández. *Descentralización y participación social en salud: la experiencia de Montevideo*. Janeiro, 2000. (mimeo)
- GONZAGA, Luiz. *Planificación en la comunicación de Proyectos Participativos*. Buenos Aires, [s/ed], 1996.
- GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, Jan-Abr. 1996.
- GRAWITZ, Madeleine. *Métodos y técnicas de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Editorial Hispano Europa, 1975.
- HEGEL, George W. F. *Introdução à história da filosofia*. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores).
- LEITÃO, Karina. *Caracterização do município de Montevideú*. 2003. p. 72-133. (mimeo).
- LIKERT, Rensis. *Novos padrões de administração*. São Paulo: Atlas; 1971.
- _____. *A organização humana*. São Paulo: Atlas, 1975.
- LIKERT, Rensis; LIKERT, Jane Gibson. *Administração de conflitos: novas abordagens*. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1979.
- MACHADO, Rebel Zambrano. *A área social em crise e a crise de gestão na área social no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a FGTAS*. Porto Alegre, 1998. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- MENDONÇA, Luiz Cavalheira de. *Participação na organização: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas*. São Paulo: Atlas, 1987.
- NEDER, Ricardo Toledo. *As ONG's na reconstrução da sociedade civil no Brasil*. In: Seminário Internacional sobre a Reforma do Estado. São Paulo, 26 a 28 mar 1998.

- REVELLO, María del Rosario. *Descentralización y participación: la experiencia montevideana*. Intendencia de Montevideo, Departamento de Descentralización, mar. 2001.
- RIFKIN, Suzan B.; BICHMANN, Wolfgang; SHRESTHA, Mathura. *Cómo medir la participación de la comunidad*. Foro Mundial de La Salud, v. 10, n. 3/4, p. 482-488, 1989.
- RINALDI, Lourdes Beatriz; DEGRANDI, Maria Lucia; SPEROTTO, Sandra Denise de Moura; CALLAI, Rejane Luisa Richter. *Qual a autonomia na gestão da saúde?* Porto Alegre: Da Casa, 1997.
- SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo. *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- SCATENA, João Henrique G.; OLIVEIRA, H. M. Avaliação do SINASC em Cuiabá. 1995-1998. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SAÚDE COLETIVA, 6. Salvador. *Anais...* Salvador: 28 ago./2 set. 2000. CD ROM.
- SCHELOTTO, Salvador. *Por el ojo de una cerradura? Una mirada retrospectiva sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2002)*. Montevideú, 2002. (mimeo)
- SCHNEIDER, Sérgio; SCHIMITT, Claudia Job. *O uso do método comparativo nas Ciências Sociais*. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.
- SILVA, Andréa de Oliveira. *Amplitude de participação da comunidade no Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre: a visão dos conselheiros*. Porto Alegre, 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- URUGUAI. *Constitución de la República Oriental del Uruguay: constitución de 1967 con las enmiendas aprobadas por los Plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94 y 08/12/96*. Montevideo: Tradinco, 2003.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1944.

YAFFE, Jaime. La izquierda uruguaya (1985-2000): programa moderado, identidad tradicionalizada. In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos. (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Brasil y los Países Ribereños de la Cuenca del Caribe: Prolegómenos para un Nuevo Entendimiento en los Primeros Años del Siglo XXI

Carlos Federico Domínguez Avila*

Resumen: El artículo aborda las relaciones económicas, políticas y de seguridad internacional vigentes entre el Brasil y los 25 países de la cuenca del Caribe - quiere decir, México, Centroamérica, las Antillas, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam; además de una decena de territorios coloniales administrados por potencias extra-regionales. Constatase que las relaciones económicas son muy intensas, especialmente en términos comerciales y recientemente de inversiones productivas. Al final del artículo se proponen y analizan tres escenarios para el futuro de las relaciones brasileño-caribeñas.

Palabras-clave: Brasil, Gran Caribe, Economía Internacional, Política Internacional, Seguridad Internacional.

Abstract: This paper explores the economic, political and security relations between Brazil and the 25 Caribbean countries - Mexico, Central America, the Caribbean islands, Colombia, Venezuela, Guiana and Suriname, inasmuch the colonial territories. The results show that the economic relations are very intensive among the countries analyzed, specially pertinent to trade and investment. At the last part, we consider and analyze three scenarios for the Brazilian-Caribbean future relations.

Keywords: Brazil, Caribbean Basin, International Economics, International Politics, International Security.

* Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia, profesor e investigador de UNIEURO e IESB (ambas en Brasilia). *E-mail:* cdominguez_unieuro@yahoo.com.br. Recibido em 13/01/08 e aceito em 02/06/08.

Introducción

A lo largo de muchos años, Brasil y los 25 países ribereños de la cuenca del Caribe lograron construir relaciones correctas, cooperativas y pacíficas, aunque también de baja intensidad, modestas y, en ciertos aspectos, irrelevantes. En general, los países priorizaron sus relaciones con otros actores internacionales y terminaron adoptando una actitud negligente para su agenda recíproca. En los primeros años del siglo XXI, la tendencia histórica de relaciones correctas pero de baja intensidad comenzó a cambiar, observándose una creciente convergencia, afinidad y solidaridad. Conviene destacarse de ahora que las nociones Gran Caribe o cuenca del Caribe tienen antecedentes bastante antiguos. Ambas incluyen a todos los países ribereños del Mar Caribe, esto es, el archipiélago de las Antillas (Cuba, Jamaica, Barbados, etc.), México, los países del istmo centroamericano, Colombia, Venezuela, Guyana, y Surinam, bien como a una decena de territorios coloniales.

Actualmente las relaciones económicas entre las partes son sumamente significativas y cada vez más intensas. Así, por ejemplo, según estadísticas del gobierno brasileño, en 2007 el valor de las exportaciones brasileñas con destino a los países del Gran Caribe superó los US\$ 16 mil millones. Por lo tanto, los países de la cuenca del Caribe se erigieron, conjuntamente, en uno de los más importantes destinos para las exportaciones brasileñas en el mundo. Naturalmente, ello es algo sumamente relevante y sugestivo. En el campo político, el diálogo bilateral y multilateral también es cada vez más intenso y fecundo.

Fundamentos económicos

Las relaciones económicas vigentes entre Brasil y los países de la cuenca del Caribe incluyen principalmente flujos comerciales y recientemente inversiones productivas en ambos sentidos. También se incluyen aspectos de cooperación técnica horizontal y de transferencia de tecnología. Conviene agregar que tales relaciones son influenciadas por las transformaciones globales y hemisféricas, cuyas tendencias son favorables a una creciente interdependencia, liberalización comercial y cooperación entre países en desarrollo (HELD et al., 1999; CEPAL, 2002).

Comercio

El comercio Brasil-Gran Caribe ha sido muy dinámico en los primeros años del siglo XXI. Según estadísticas de comercio publicadas por el *Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*, el valor de las exportaciones brasileñas con destino a los países (y territorios coloniales) que forman parte del Gran Caribe creció de US\$ 4.2 mil millones en 2000 para US\$ 17 mil millones en 2007 – y seguramente se aproximará de los US\$ 18.5 mil millones en 2010. Entretanto, en el mismo período el valor de las importaciones brasileñas procedentes de aquellos países aumentó de US\$ 2.7 mil millones a US\$ 3.8 millardos – con una estimación de 4.5 mil millones de dólares en 2010. Consecuentemente, la balanza comercial general vigente es claramente favorable para el lado brasileño (ver Cuadro 1).¹

¹ CANTANHÊDE, Eliade. O Caribe na rota da política externa. Folha de São Paulo, 10.5.2006. Disponible em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult681u209.shtml>. Acesso em: 15 marzo 2006.

Cuadro 1 - Tendencias de comercio Brasil-Gran Caribe, 2000 y 2010
(Millones de US\$ FOB)

	Exportaciones brasileñas con destino a:			Importaciones brasileñas procedentes de:		
	2000	2007	2010*	2000	2007	2010*
México	1.711	4.260	4.593	755	1.979	2.346
Colombia	515	2.339	2.943	415	427	489
Venezuela	751	4.723	5.424	1.328	346	538
Cuba	95	324	562	21	89	106
Haití	17	76	34	0	0	1
República Dominicana	132	459	643	2	13	19
Costa Rica	119	482	628	30	155	163
El Salvador	41	176	219	0	4	6
Guatemala	76	256	312	1	12	16
Honduras	31	131	189	0	5	8
Nicaragua	9	55	86	0	0	2
Panamá	82	383	429	16	17	24
Antigua e Barbuda	1	6	7	0	0	1
Bahamas	27	300	149	1	3	5
Barbados	16	21	31	7	32	24
Belize	2	4	5	0	0	1
Dominica	1	2	2	0	0	0
Granada	1	6	7	0	0	1
Guyana	5	18	24	0	2	5
Jamaica	40	247	317	1	4	5
Santa Lucía	51	1.035	58	0	0	0
S. Cristóbal y Nevis	0	0	5	0	0	0
S. Vicente y Granadinas	1	3	5	0	0	0
Surinam	7	37	59	0	19	31
Trinidad e Tobago	93	690	752	44	113	169
Puerto Rico (EUA)	185	248	341	138	165	195
Islas Caimán (GB)	101	20	74	8	137	183
Antillas Holandesas	84	830	356	20	8	18
Aruba (H)	4	75	103	26	272	159
Guadalupe (Fr)	43	23	37	0	0	1
Guyana Francesa	3	8	15	0	0	1
Martinica (Fr)	8	26	31	0	0	1
Islas Vírgenes (EUA)	14	22	27	0	3	6
Islas Vírgenes (GB)	6	29	34	7	14	26
Otros caribeños**	4	20	24	0	5	7
Total	4.275	17.354	18.525	2.720	3.824	4.547

FUENTE: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil
(Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>. Consulta em: 12 de junho de 2008.

* Estimaciones para el año de 2010. ** Estimaciones para otros caribeños incluye territorios coloniales. "0" Representa menos de un millón de dólares.

En la pauta de las exportaciones brasileñas para el mercado del Gran Caribe sobresalen bienes de mediana y alta tecnología, sobretodo de los sectores automotriz (y aéreo), químico, plásticos, electro-electrónicos, metal-mecánica, material médico-quirúrgico, maquinaria agropecuaria, fertilizantes, material de escritorio, juguetes, y papel. Alimentos, particularmente soya, así como ciertas semillas, maderas y aceites, también forman parte de las exportaciones brasileñas con destino hacia aquellos países, territorios y comunidades. Se trata, en general, de bienes de capital y de consumo duradero, de buena calidad y con precios competitivos. Cabe mencionar que en su esfuerzo por penetrar y consolidarse en el mercado caribeño los exportadores brasileños gozan del eficiente apoyo de la *Agência de Promoção de Exportação e Investimentos* (APEX-Brasil).²

Las importaciones brasileñas procedentes de países del Caribe incluyen petróleo y derivados (Venezuela y México), productos de media y alta tecnología (especialmente informática procedente de México y Costa Rica, o bien reexportados desde islas anglófonas y Panamá), automóviles y repuestos (México), remedios y biotecnología (Cuba), entre muchos otros.

El creciente déficit comercial de los caribeños con relación al Brasil precisa ser acompañado y evaluado periódicamente por los gobiernos y por las empresas de comercio exterior, procurando evitar una situación de desequilibrio estructural y eventual inconformidad de las partes – lo que podría provocar algún tipo de neo-proteccionismo. Trabajar para reducir el notorio déficit comercial de los países caribeños es vital para lograr una relación justa, correcta y mutuamente ventajosa. El propio Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, al evaluar la relación comercial brasileño-guatemalteca en 2005, reconoció el problema y manifestó – por ejemplo – que: “para mi gobierno, la relación comercial buena es aquella que es de una calle de dos sentidos, en que podamos vender, pero que podamos comprar para tornar el comercio algo más equilibrado y más substancial para los dos países.”³

² Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Brasil Exportador*, Sistema AliceWeb. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 6 junio 2008.

³ “Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do Presidente da República da Guatemala, Oscar Berger”. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 10.03.2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 15 marzo 2007.

Conviene agregar que algunos países de la cuenca del Gran Caribe –tales como México, Colombia, Venezuela y Cuba – forman parte, conjuntamente con Brasil, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En el marco de este proceso de integración económica, el comercio bilateral entre las partes es regulado por los llamados Acuerdos de Complementación Económica. El Acuerdo de Complementación Económica número 53 del sector automotriz negociado entre el Brasil y México es un importante ejemplo de este tipo de instrumentos a disposición de los países, recordando que el mismo procura un desarrollo comercial equilibrado, saludable y mutuamente ventajoso para las partes.

Por último, vale recordar que los gobiernos de Venezuela, Cuba y México solicitaron una incorporación plena y/o una asociación al MERCOSUR – siendo que el primer país fue aceptado a partir de 2006, restando únicamente la ratificación parlamentaria correspondiente. Más aún, existen negociaciones paralelas para una aproximación entre el MERCOSUR y los países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y de la Comunidad Caribeña (CARICOM).

Inversiones productivas

Las inversiones productivas de capitales privados forman parte de la agenda económica vigente entre Brasil y los países del Gran Caribe. Las inversiones de capitales mexicanos en el mercado brasileño son especialmente importantes, y superan los US\$ 3 mil millones.⁴ Las inversiones productivas mexicanas incluyen al sector de las comunicaciones (Claro), turismo (Grupo Posadas) y alimentos (Bimbo, Jugos del Valle). Así, México es una importante fuente de inversiones extranjeras directas en Brasil.

Las inversiones productivas de empresas brasileñas en la cuenca del Caribe son relativamente recientes. Actualmente existen iniciativas cada vez más relevantes de capitales privados brasileños que procuran operar en los países caribeños pretendiendo satisfacer la demanda reprimida local y, sobretodo, aprovechar los acuerdos de libre comercio existentes entre ciertos países de la región y los Estados Unidos –ello ha sido particularmente evidente en el

⁴ Según las estadísticas mexicanas, el monto total de las inversiones de aquel país en la economía brasileña superarían los diez mil millones de dólares.

caso del sector textil brasileño con relación a los tratados de libre comercio vigentes entre Estados Unidos y México (ALCAN/NAFTA) y entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA). Efectivamente, reconocidas empresas brasileñas, tales como *Santista Têxtil*, iniciaron en los últimos meses ambiciosos proyectos de inversiones en la región, especialmente en Honduras y República Dominicana.⁵ En el fondo se trata de utilizar los países caribeños como virtuales plataformas de exportación, gozando de preferencias arancelarias pactadas con mercados más expresivos (DOMÍNGUEZ AVILA, 2006).

La creciente participación de empresas constructoras brasileñas en los principales proyectos de infraestructura económica de los países de la cuenca del Caribe también forma parte de la agenda vigente. Conviene tener presente que actualmente en el Gran Caribe existen ciertos proyectos de infraestructura económica de interés regional, hemisférico y global, destacándose los casos de la ampliación del canal de Panamá, la construcción de un canal interoceánico alternativo en Nicaragua, la construcción y modernización de la infraestructura de transportes –carreteras, puertos, aeropuertos, etc.– en casi todos los países, sin olvidar proyectos hidroeléctricos, refinerías, de telecomunicaciones, gasoductos, entre otros – todos ellos financiados con recursos domésticos, bilaterales y principalmente multilaterales. Empresas de ingeniería brasileñas tales como Obedrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Intertechne y Alusa, entre otras, ya demostraron interés en participar activamente de aquellos y otros proyectos.⁶

Cabe mencionar que algunos proyectos de comercio e inversiones vigentes entre Brasil y países del Gran Caribe gozan del apoyo financiero del gobierno brasileño, mediante líneas de créditos concedidas por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES). En ese sentido se inspira, por ejemplo, el *Programa de Incentivo aos Investimentos Brasileiros na América Central e Caribe* (PIBAC), anunciado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en Guatemala, en septiembre de 2005. Resumidamente, el PIBAC procura incentivar las inversiones de capitales privados brasileños

⁵ CAPELA, Mauricio. A roupa nova da Santista. Isto é Dinheiro, 19.1.2005. Disponível em: http://www.terra.com.br/istoedinheiro/384/negocios/roupa_nova_santista.htm. Acesso em: 15 marzo 2007.

⁶ BACOCINA, Denize. Lula confirma interesse brasileiro em ampliação do Canal do Panamá. BBC Brasil, 11 ago. 2007. Disponível em: www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/08/070810_lulapanama_db_ac.shtml. Acesso em: 12 sept. 2007.

en los países del Gran Caribe, sea para abastecer los mercados locales o para exportar desde ellos hacia terceros mercados.⁷

Al mismo tiempo, conviene agregar que los gobiernos de algunos países caribeños han demostrado interés en realizar inversiones conjuntas con empresas públicas brasileñas, sobretodo del sector de energía (petróleo y gas). En el caso de Venezuela, se trata de proyectos conjuntos entre las empresas estatales PDVSA y PETROBRAS, incluyendo la explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco, la construcción de refinería binacional en el Estado de Pernambuco (nordeste del Brasil), y el Gasoducto del Sur (Venezuela-Brasil-Argentina). Los gobiernos de México, Cuba y Costa Rica también solicitaron apoyo e inversiones conjuntas, principalmente en lo concerniente a la exploración de recursos energéticos en aguas profundas – aprovechando la mundialmente reconocida tecnología brasileña en esa especialidad.

Las inversiones financieras de capitales privados brasileños, especialmente en paraísos fiscales – Islas Cayman, Panamá, Bahamas, Islas Vírgenes, y otras-, son de difícil cuantificación y de orígenes poco claros o francamente ilícitos. Aparentemente tales aplicaciones financieras son bastante significativas y superiores a los tres mil millones de dólares.

Por último, vale mencionar que muchos países caribeños mantienen una deuda bilateral pública con Brasil. En algunos casos, ciertos países fueron favorecidos por una condonación parcial o total de tales deudas concedidas por el gobierno brasileño. Ese fue el caso de Nicaragua, país que en 1998 recibió del gobierno brasileño una condonación de 95% de su deuda bilateral. Otros países han solicitado del gobierno brasileño un tratamiento semejante, sea en términos estrictamente bilaterales o en el marco de organismos financieros internacionales (BID y otros), donde el peso de las opiniones brasileñas es altamente significativo.

⁷ TOLEDO, Diego. Brasil lança programa para investimentos na América Central. BBC Brasil, 14 set. 2005. Disponível em: www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050914_diegoguatemalacg.shtml. Acesso em: 5 enero 2006.

Cooperación técnica horizontal para el desarrollo y transferencia de tecnología

La cooperación técnica horizontal entre países en desarrollo forma parte del diálogo vigente y de la solidaridad Sur-Sur, así como de la cooperación intrarregional vigente entre países de América Latina y el Caribe.

La cooperación técnica brasileña con los países de la cuenca del Caribe es sumamente significativa y se realiza fundamentalmente a través de tres vías institucionales: (a) por la *Agencia Brasileira de Cooperação* adscrita a la Cancillería, (b) por instituciones autónomas y especializadas del gobierno tales como EMBRAPA, EMBRATUR, CNPq, IBAMA, FIOCRUZ, ESAF, universidades e institutos de investigación, entre otros, y (c) por instituciones no gubernamentales o del tercer sector.

Los programas de becas de postgrado en universidades brasileñas son de particular interés para profesionales procedentes de países del Gran Caribe. Algunas áreas prioritarias de estudios académicos de extranjeros en Brasil incluyen: desarrollo agropecuario, manejo del medio ambiente, desarrollo industrial, salud y saneamiento, educación, ciencia y tecnología, formación profesional, administración pública, comunicaciones y transportes, biotecnología y energías renovables.

Ciertos países de la cuenca del Caribe ofrecen cooperación técnica horizontal al Brasil. Ese es el caso de los programas de becas propuestos por los gobiernos de México, Cuba y Venezuela. El gobierno cubano se ha destacado, también, por el envío de misiones de médicos, pedagogos especializados en desarrollo comunitario y entrenadores de ciertas disciplinas deportivas. La loable labor de tales profesionales ha sido reconocida por las autoridades (federales, estatales y municipales) y principalmente por la población beneficiada.

Una variante del modelo de cooperación técnica horizontal es la transferencia de tecnología. Ejemplo de ello es la posibilidad de producir etanol de caña de azúcar con uso de la reconocida tecnología brasileña. Tales recursos energéticos permitirían abastecer los mercados locales y eventualmente mercados de terceros países. Nótese que en las dos cumbres Lula-Bush, realizadas en marzo de 2007, los gobiernos de ambos países concordaron en apoyar proyectos pilotos de producción de etanol en cuatro

países caribeños: Haití, República Dominicana, San Cristóbal y Nevis, y El Salvador.⁸ Aunque la reacción de la mayoría de los gobiernos caribeños ha sido positiva para con la eventual transferencia de tecnología brasileña para la producción de etanol y otros biocombustibles, no se puede ignorar la crítica reacción de los gobiernos de Venezuela y de Cuba frente al pacto Lula-Bush.

Fundamentos políticos

En el terreno político, el diálogo entre el gobierno de Brasil y sus contrapartes de los países del Gran Caribe es cada vez más intenso, complejo y constructivo, aunque también existen algunas divergencias puntuales. En general, el diálogo político acontece en nivel bilateral, especialmente cuando se trata de los países más influyentes, ello incluye las relaciones brasileño-mexicanas, brasileño-venezolanas, brasileño-colombianas, y brasileño-cubanas. También existen canales multilaterales, tales como los foros de cancilleres Brasil-SICA y Brasil-CARICOM. Nótese que Brasil es miembro observador de los debates de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que incluye a todos los países de la región. Los países en cuestión también forman parte de foros globales, hemisféricos y regionales, entre otros: las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (o Grupo de Río). Consecuentemente, los encuentros entre las autoridades políticas y diplomáticas brasileñas y gran caribeñas son bastante frecuentes y dinámicos, sea en cumbres de jefes de Estado o en reuniones ministeriales.

La agenda política vigente entre Brasil y los países del Gran Caribe incluye los siguientes temas generales⁹:

⁸ Memorando de Entendimiento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis. São Paulo, 9 marzo 2007. Disponible em: www.mre.gov.br. Acceso em: 12 dic. 2007.

⁹ Las ponderaciones sobre tendencias de relaciones políticas son resultado del análisis documental de más de una decena de declaraciones conjuntas y otros instrumentos diplomáticos (bilaterales y multilaterales) firmados por representantes de los gobiernos de Brasil y de diferentes países del Caribe desde 2000. Tales documentos oficiales pueden ser consultados en el portal de la cancillería brasileña. Disponible em: <http://www.mre.gov.br>.

- *La preservación y fortalecimiento de la Democracia*, reconociéndose que la consolidación definitiva de los valores, mecanismos e instituciones democráticas en el continente americano es objetivo común. Esto último en el marco de la Resolución 1080 o Declaración de Santiago de Chile (de 1991), donde los países miembros de la Organización de los Estados Americanos se comprometieron a acompañar y actuar colectivamente para proteger la democracia representativa y el régimen democrático interamericano. Cabe mencionar que, en lo que corresponde a la cuenca del Caribe, tal resolución fue citada en los casos de las crisis de gobernabilidad democrática imperantes en Haití (1991-1993 y 2004-2007), Guatemala (1993) y Venezuela (1992 y 2002). Actualmente, y con excepción del peculiar caso cubano, todos los países del Caribe están en proceso de consolidación democrática, con resultados bastante positivos – principalmente en los casos de Costa Rica y el Caribe anglófono. La cooperación brasileña en materia de consolidación democrática incluye la participación de observadores en procesos electorales y la transferencia de sistemas y tecnologías electorales, inclusive la famosa urna electrónica utilizada experimentalmente y con buenos resultados en diferentes países de la cuenca del Caribe.
- *La promoción y protección de los Derechos Humanos*, observándose que las partes están comprometidas a cumplir lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de declaraciones específicas sobre protección de los derechos de las mujeres, de las comunidades indígenas, de las personas en riesgo social, y de las minorías. Los gobiernos del Brasil y de los países caribeños se han manifestado reiteradamente contra todas las formas de discriminación, intolerancia, racismo y xenofobia. Un tema de particular atención de los gobiernos y pueblos en cuestión está vinculado a la migración internacional, particularmente al respeto de los derechos humanos de las diásporas brasileñas y caribeñas residentes en los Estados Unidos y Canadá.
- *La superación de la pobreza y la exclusión social*, destacándose que las partes concuerdan en la necesidad urgente, global y objetiva de erradicar

gradualmente tales problemas sociales que muchas veces son verdaderas amenazas para la gobernabilidad democrática en diferentes países. El caso haitiano es uno de los más elocuentes en ese sentido.

- *La protección del Medio Ambiente y la promoción del Desarrollo Sustentable*, reacuérdese que Brasil y los países del Gran Caribe son importantes actores con vínculos e intereses en la temática ambiental global, hemisférica y regional. En ese sentido, las partes frecuentemente concuerdan en la relevancia de aplicar los principios y compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – o Conferencia de Río de Janeiro (de 1992) – y pactos subsiguientes. La cooperación y coordinación Brasil-Gran Caribe en materia de desarrollo sustentable precisa ser ampliada y profundizada, inclusive porque los países en cuestión sufren las consecuencias de las transformaciones climáticas globales, quiere decir, procesos de desertificación, deforestación, pérdida de recursos naturales no renovables, biopiratería, huracanes cada vez más violentos (por ejemplo: Katrina, Stan, Mitch, etc.), entre otros fenómenos.
- *La manutención de la paz y de la seguridad internacional*, en este punto normalmente las partes reiteran la necesidad de respetar y adscribir sus respectivas políticas internacionales a los principios centrales del Derecho Internacional, esto es, la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la defensa de los derechos humanos universalmente reconocidos, la cooperación internacional para el desarrollo, la igualdad jurídica entre los Estados, el respeto por las fronteras y tratados, entre otros. Las partes también concuerdan en la relevancia de evitar conflictos interestatales y en la necesidad de mantenerse como una ejemplar zona de paz y cooperación. La lucha conjunta y coordinada contra los ilícitos transnacionales forma parte de ésta temática, ello incluye la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y otros seres vivos (animales y plantas), el tráfico de armas, y otros delitos conexos.
- *El perfeccionamiento de los mecanismos de integración y coordinación regional y global*, normalmente las partes concuerdan en la necesidad

de profundizar los vínculos económicos intrarregionales con base en los criterios del regionalismo abierto, del comercio justo y de la integración regional. También, las partes toman nota de la necesidad de reformar gradualmente el sistema multilateral de comercio, procurando intercambios no discriminatorios, abiertos, transparentes, libres de proteccionismos, de subsidios ilegítimos y de unilateralismos. Este tópico también incluye la coordinación regional en foros globales donde se favorece el multilateralismo y se confirma la necesidad de oponerse a las prácticas unilateralistas y hegemónicas de ciertas potencias. Asimismo, normalmente las partes concuerdan en la necesidad de impulsar reformas en foros internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Un tema crucial y de crecientes divergencias particularmente entre los gobiernos de Brasil y de México es la posibilidad acceder a un puesto permanente en una eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Aunque los gobiernos ambos países concuerdan en la necesidad de corregir los desequilibrios y distorsiones actuales, de ampliar su composición, de mejorar los mecanismos de toma de decisiones y de otorgar mayor transparencia y legitimidad, una eventual representación permanente latinoamericana y caribeña en el Consejo de Seguridad ha sido objeto de innúmeros debates y pocos consensos (FERNÁNDEZ, LIMA, 2005).

La agenda política Brasil-Gran Caribe también incluye la participación de actores no estatales tales como: partidos políticos, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones profesionales, sindicales y campesinas, instituciones religiosas, guerrillas y otras fuerzas irregulares, entre otros. Los contactos entre actores no estatales brasileños y caribeños son cada vez más importante en la medida en que se erigen en virtuales grupos de presión junto a los respectivos gobiernos y sociedades. A esto último deben agregarse los crecientes vínculos socioculturales entre las partes. De un lado, se destaca la difusión cultural brasileña en el Gran Caribe mediante las acciones de los Centros de Estudios Brasileños (CEB's), adscritos a las representaciones diplomáticas del país sudamericano. Tales instituciones facilitan el conocimiento de la lengua portuguesa, de la literatura, de la

música, de las artes plásticas, del folklore, de la gastronomía y de muchas otras expresiones culturales brasileñas – sin olvidarse de la popularidad en el Caribe de las telenovelas y el deporte brasileño. En contrapartida, la creciente relevancia de la cultura pan-hispánica en Brasil ayuda indirectamente a difundir aspectos positivos de la cultura gran caribeña en dicho país, con resultados bastante positivos y promisorios.

Por último, vale recordar que potencias extra-regionales con vínculos e intereses tanto en Brasil como en la cuenca del Caribe inciden directa o indirectamente en el dialogo y en la agenda política en cuestión. Entre tales actores extra-regionales conviene citar los casos de los Estados Unidos, Canadá, España, Chile, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Holanda, Japón, Taiwán, Corea del Sur y, recientemente, China, Argentina, India, Suecia, Rusia, Italia, Filipinas, Israel y Sudáfrica. Nótese que algunas de esas potencias extra-regionales poseen colonias y/o territorios más o menos autónomos en la cuenca del Caribe, lo que conlleva el debate de la descolonización, de la autodeterminación de los pueblos, de la soberanía y de la proliferación de Estados.

Fundamentos geopolíticos y de seguridad internacional

Autoridades e internacionalistas brasileños han desplegado a lo largo de décadas un sistemático esfuerzo en la formulación e implementación de una política externa ejemplar, constructiva y sofisticada – tanto en términos globales, como hemisféricos o regionales. Tratase de la política externa de una potencia media con inclinaciones pacíficas, cooperativas y en gran medida solidarias, aunque naturalmente eficaz en la promoción de sus múltiples intereses nacionales. Más aún, Brasil es una potencia media que ofrece a sus vecinos – próximos y distantes – una serie de bienes públicos de gran relevancia y en gran medida insustituibles, entre otros: valores, mediaciones creíbles y moderación de conductas. En términos resumidos se trata de la inserción internacional de una potencia media que tradicionalmente ha favorecido el diálogo, la integración, el respeto por el derecho internacional, y un enfoque grociano de la política internacional (CERVO, 2002). Algo, sin duda, muy importante, sobretudo en un contexto global tan conturbado como el predominante en la primera década del siglo XXI (ROETT, 2003). Para los

fin del presente artículo es importante evaluar las consecuencias generales y para el Gran Caribe derivadas del proyecto sudamericano brasileño, así como ciertos tópicos de seguridad internacional de interés específico.

El proyecto estratégico sudamericano del Brasil y sus críticos

A partir de 1993, durante la primera gestión del Embajador Celso Amorim como canciller, el discurso político-diplomático y estratégico brasileño ha pasado a privilegiar su identidad y circunstancia específicamente geográfica en lo concerniente a buena parte de su política regional. Naturalmente, el Brasil es un país sudamericano, condición que comparte con otros 10 Estados de la región. Aunque autoridades e internacionalistas reconocen que la identidad del país incluye otras dimensiones – tales como tratarse de un país occidental, en desarrollo, americano, amazónico, platino, mercosurino, etc. –, es cada vez más frecuente observar el entusiasmo de la elite diplomática brasileña por su dimensión geográfica y las consecuencias de ello derivadas en lo concerniente a su inserción internacional y geopolítica. Tal vez la más reciente iniciativa en esta línea haya sido la creación, en diciembre de 2004, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), después de intensas actividades de diplomáticos brasileños y de otros países – en abril de 2007, este foro regional fue redefinido con el nombre de Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Conviene reconocer, inicialmente, que todo país tiene la necesidad – y obligación – de considerar su circunstancia geográfica, especialmente en los procesos de formulación e implementación de las políticas regionales y globales. Así, Celso Lafer (2002) comenta, por ejemplo, que la América del Sur es parte constitutiva del “yo diplomático” brasileño. Con efecto, el foco en América del Sur se fundamenta en lógicas, circunstancias y constataciones bastante obvias para las autoridades e internacionalistas brasileños. Acontece que en el subsistema específicamente sudamericano sería el Brasil la potencia predominante. Este sería el escenario donde resaltarían más visiblemente las perspectivas y capacidades económicas, político-militares y, en menor medida, simbólico-culturales brasileñas.

Paralelamente, beneficios adicionales para la principal potencia

sudamericana podrían ser identificados tanto en el ámbito doméstico como global, sobretudo en términos de prestigio, influencia, eficiencia económica y credibilidad. La organización de sendas reuniones entre países sudamericanos y sus contrapartes árabes (en 2005) y africanas (en 2006), junto con proyectos semejantes para el futuro con otros grupos de países, dicen mucho de la creciente capacidad de convocatoria global de Brasil – que es el principal actor patrocinador de tales iniciativas. Argumentase que estas y otras iniciativas semejantes fortalecen las credenciales brasileñas tanto regionales como globales.

El proyecto sudamericano brasileño es resultado, entonces, de una línea de pensamiento geopolítico bien fundamentado, sofisticado y, hasta el momento, implementado de forma positiva para este país y, quizás, para sus vecinos y socios. Consecuentemente, el proyecto estratégico sudamericano del Brasil es una realidad e implica importantes desafíos tanto para el propio país como para vecinos, socios y eventuales competidores. Conviene reiterar que afortunadamente el proyecto brasileño es consecuente con su tradición pacífica, cooperativa, multilateral y tal vez grociana. La búsqueda del liderazgo no implica, en modo alguno, apelo hobbesiano-expansionista-militarista, hipótesis que lo tornaría definitivamente inaceptable e impresentable dentro y fuera del país. En otras palabras, el proyecto brasileño de liderazgo sudamericano se fundamentaría en la hegemonía suave y la emergencia pacífica, lo que es –obviamente– cualidad altamente significativa en un mundo ya suficientemente conturbado y amenazado por pretensiones de potencias claramente imperialistas (SANTOS, 2005). Así, es importante constatar que la presunción de liderazgo brasileño en Sudamérica –por veces precipitadamente considerado natural y legítimo– tiene adeptos y simpatizantes tanto dentro como fuera del país, por cuenta de su potencial moderador y estabilizador. Recuérdese que se trata de una potencia media con reconocido poder de convocatoria, con importantes recursos económicos y financieros, y una creciente sensibilidad político-diplomática.

En una región históricamente polarizada por el binomio monroísmo-bolivarianismo, la alternativa brasileña implica el surgimiento de un paradigma nuevo y altamente significativo. Entre sus puntos fuertes se destaca su pragmatismo, inclusive en lo concerniente a su opción por privilegiar

proyectos conjuntos de infraestructura económica. También su carácter no amenazador ni violento. Consecuentemente se trataría de una propuesta de hegemonía suave –aunque normalmente no es presentada como tal por las autoridades brasileñas. Falta, entretanto, terminar de convencer a la mayoría de los hasta ahora poco interesados vecinos sobre sus bondades. Brasil precisaría ser mucho más generoso y luchar contra no pocas suspicacias y desafíos. Todo ello sin olvidar que la emergencia del Brasil como gran potencia mundial del siglo XXI no podrá ser alcanzada a costas o en desmedro de sus vecinos más inmediatos o más distantes.

Brasil y los países de la cuenca del Caribe frente a los desafíos de la seguridad regional, hemisférica y global

Brasil y los países del gran Caribe están sujetos a una serie de presiones endógenas y exógenas que tienen un impacto directo – e indirecto – en sus respectivas inserciones internacionales de seguridad, sea en nivel global, hemisférico, regional, nacional o comunitario-individual. Cada país, en función de sus trayectorias y circunstancias específicas, tiende a identificar y valorizar ciertas amenazas, desafíos y oportunidades, tanto tradicionales o wesfelianas como emergentes o pos-wesfelianas. También, es importante recordar que América Latina y el Caribe, en general, es una región con bajos gastos militares, con predominio de regimenes democráticos de gobierno, con complejas redes de integración e interdependencia y con poquísimas hipótesis de conflicto militar interestatal. Existen, entretanto, ciertas amenazas, desafíos y oportunidades de cooperación en materia de seguridad internacional vinculados, por ejemplo, a la dimensión internacional del conflicto armado colombiano, a los ilícitos transnacionales, al fenómeno del terrorismo globalizado – sobretodo después de los acontecimientos de 11 de septiembre de 2001 y eventos subsecuentes.

No es objeto de éste artículo repasar tales temáticas de seguridad global, hemisférica y nacional, incluso porque existe harta literatura especializada al respecto (DAVID, 2001). Si interesa, en cambio, identificar y reflexionar sobre algunas prioridades de seguridad internacional – en el sentido amplio del término – que atañen a una emergente agenda específicamente brasileño-caribeña.

Al estudiar las interpretaciones de especialistas brasileños – civiles y militares – sobre las relaciones de seguridad con sus vecinos del norte es posible identificar lo que –a falta de mejores definiciones – podría denominarse como *Caribe próximo* y *Caribe distante*. Siendo que el Caribe próximo incluiría lo que corresponde a las relaciones brasileñas de seguridad con sus cuatro vecinos caribeños de la frontera norte: Colombia, Guyana, Surinam y Venezuela – además del peculiar caso de la Guyana Francesa. Quiere decir, los países de la subregión norte de América del Sur. Al mismo tiempo, el Caribe distante incluiría a todos los otros países (y territorios coloniales) que forman parte de la cuenca del Caribe: México, las Antillas, Centroamérica, etc. Naturalmente, las amenazas, los desafíos y las oportunidades de seguridad internacional percibidas por las autoridades brasileñas en el Caribe próximo son mucho más sensibles que sus contrapartes en el Caribe distante – debido a sus consecuencias directas e inmediatas en la seguridad y defensa nacional brasileña (ALMINO, 2002).

Las principales amenazas, desafíos y oportunidades de seguridad percibidos por analistas brasileños en el Caribe próximo incluyen fundamentalmente: la cuestión amazónica, las consecuencias internacionales del conflicto colombiano y el virtual surgimiento de una nueva carrera armamentista sudamericana (BONILLA, CEPIK, 2004).

En relación a la así llamada cuestión amazónica es importante recordar inicialmente que la mitad del territorio brasileño forma parte de la cuenca del río Amazonas. Consecuentemente, Brasil es un país con identidad amazónica, característica que comparte con Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Obsérvese que los ocho países son miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

En lo concerniente específicamente a los temas de seguridad internacional en la región amazónica, los desafíos están vinculados a la seguridad ambiental (destrucción de la mayor selva tropical húmeda del planeta), a la seguridad sociocultural de las comunidades indígenas residentes en la región y de seguridad político-jurídica. Esta última asociada a una tenue *estatalidad*, que favorece el surgimiento de altos índices de violencia social, la presencia del crimen organizado transnacional y delitos conexos, la explotación irracional de los recursos naturales y el surgimiento de lo que algunos analistas brasileños

llaman de virtual Estado paralelo en la región. Súmase a esto una serie de críticas de actores transnacionales de seguridad –tales como organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas, organizaciones de defensa de los derechos humanos, etc.– y de ciertas potencias extra-regionales, denunciado la falta de control, la incapacidad y la desidia de las diferentes autoridades nacionales frente a la destrucción de una región vital en términos de seguridad ambiental global, hemisférica y nacional.

La reacción de los gobiernos frente a la cuestión amazónica ha evolucionado de forma positiva. Actualmente la política brasileña y de otros países vecinos con relación a la cuestión amazónica incluye una mayor coordinación entre los miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica bajo la perspectiva de la seguridad ambiental y del desarrollo sustentable. En segunda instancia se propone ampliar la *estatalidad* por medio de infraestructura social, económica y política. Y, en tercer lugar, reforzar concertadamente las respectivas presencias militares y policiales, con objetos de cohibir y reprimir delitos transnacionales y mejorar la vigilancia y protección estratégica de la región –en tal sentido, el gobierno brasileño creó el *Sistema de Vigilância da Amazônia* (BRIGAGÃO, 2002).

El conflicto armado colombiano es, sin duda alguna, un importantísimo desafío de seguridad internacional para el Brasil y países vecinos. Dicho conflicto involucra diferentes actores y dimensiones. Entre ellos vale destacar las fuerzas militares y policiales del Estado – bastante fortalecidas durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe –, las fuerzas guerrilleras (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y Ejército de Liberación Nacional), los carteles de narcotraficantes, las milicias paramilitares, el creciente número de desplazados y refugiados, bien como la influencia de potencias externas con vínculos e intereses en dicho conflicto tales como los Estados Unidos (y su Plan Colombia), Venezuela, Cuba, Ecuador y Panamá, además del propio Brasil.

Conviene agregar que la posición básica del gobierno brasileño ante el conflicto colombiano es de prudencia, moderación, neutralidad, disuasión activa y bajo perfil, todo ello inspirado en el principio de la no intervención en los asuntos políticos internos de otros Estados. En años recientes, el gobierno brasileño autorizó la exportación de armamento para el gobierno

colombiano, entretanto, se niega a reconocer a las FARC como grupo terrorista o narcotraficante —a pesar de que en 2001 un conocido y peligroso narcotraficante brasileño, Luiz Fernando da Costa, fue capturado junto con militantes de las FARC, demostrando que la hipótesis de narcoactividad de dicho grupo insurgente tiene cierta credibilidad, y reconociendo además las repercusiones negativas que el narcotráfico provoca en la sociedad brasileña (crimen, violencia, corrupción). Aparentemente, la actual neutralidad brasileña frente al conflicto armado interno colombiano lo facultaría como eventual mediador en un futuro proceso negociador orientado a alcanzar un acuerdo general de paz entre las partes.

Paralelamente, los programas de modernización de las fuerzas armadas iniciado por Chile, y acompañado por Colombia y Venezuela, han provocado no poca preocupación y ansiedad en Brasilia debido al virtual surgimiento de una nueva y costosa carrera armamentista en Sudamérica —aunque normalmente no es presentada como tal por las autoridades de tales países. Dicho desafío es importante para las autoridades brasileñas dado que podría modificar el tradicional equilibrio militar de la región y cuestionar el mito de la superioridad estratégico-militar brasileña en Sudamérica.

La adquisición de una nueva generación de armamento tecnológicamente sofisticado puede, también, revitalizar antiguas reivindicaciones y disputas fronterizas. Difícilmente el Brasil acompañará pasivamente tales tendencias. Todo ello podrá provocar efectos perniciosos y escepticismo en materia de fomento de medidas de confianza, control de armamento, desarme, seguridad cooperativa, integración militar, además de desviar los escasos recursos estatales hacia finalidades poco productivas o constructivas —recordando que los países de la región tienen importantes tareas pendientes en materia de desarrollo humano.

En lo concerniente al Caribe distante, una eventual agenda de seguridad internacional de interés tanto de brasileños como de caribeños podría incluir los siguientes tópicos específicos: la represión conjunta y multilateral de ilícitos transnacionales (narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, reciclaje de activos, y otros delitos conexos); la no proliferación de armamentos de destrucción en masa (nuclear, biológica, química y vectores); la prevención del terrorismo; la activa participación conjunta en misiones de

paz –ejemplo de ello es la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), comandada por militares brasileños e integrada por contingentes militares y policiales procedentes de más de 30 países – ; la reconfiguración y desmilitarización de las instituciones y de las doctrinas de seguridad hemisférica; la difusión de las nuevas concepciones de seguridad internacional; la transparencia en gastos, políticas y doctrinas militares; la cooperación militar Brasil-Gran Caribe; la reanudación controlada y responsable de las transferencias de material de empleo militar y policial de fabricación brasileña para países del Caribe; la oposición frente a políticas unilateralistas e intervencionistas de las grandes potencias; entre otros. En tal hipótesis, una eventual agenda brasileño-caribeña de seguridad se erigiría en ejemplo positivo cooperación internacional.

Consideraciones finales: tres escenarios prospectivos para el futuro de las relaciones entre Brasil y los países de la cuenca del Caribe (2008-2018)

¿Cuáles son las perspectivas para el futuro de las relaciones Brasil-Gran Caribe? Aunque no exista una respuesta completa ni definitiva para esta pregunta, si es posible identificar algunos escenarios plausibles. Naturalmente, el curso final de la relación brasileño-gran caribeña dependerá tanto de las presiones y transformaciones globales, hemisféricas y transnacionales, como de las opciones de política internacional de los gobiernos y de los actores no gubernamentales de los países en cuestión –así como de actores procedentes de países extra-regionales con vínculos e intereses tanto en la cuenca del Caribe como en Brasil.

Llevando en consideración el espacio temporal del próximo decenio se hace posible imaginar tres grandes escenarios para las relaciones en cuestión. Tales escenarios podrían ser denominados de: (a) inercial, (b) optimista, y (c) pesimista.

En el escenario inercial la relación brasileño-gran caribeña continuaría siendo dominada por las regularidades económicas, políticas y de seguridad observadas en los últimos años. En el campo económico, el comercio entre las partes continuaría siendo bastante significativo, pero el perturbador déficit de la mayoría de los países caribeños con relación al Brasil terminaría

impulsando ciertas medidas restrictivas y proteccionistas. Consecuentemente, las relaciones económicas tenderían a estabilizarse y eventualmente a declinar. En el campo político y de seguridad, las relaciones seguirían siendo, en general, positivas, aunque con pocos resultados realmente satisfactorios para las partes. Los temas de interés común podrían ser tratados en foros multilaterales más amplios, tales como el Grupo de Rio, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Organización de los Estados Americanos, o la Organización de las Naciones Unidas. En tal sentido, Brasil continuaría siendo un actor amistoso pero modesto en la cuenca del Caribe.

En el escenario optimista existiría una sensible aproximación de los vínculos económicos, políticos y de seguridad internacional. El creciente superávit comercial brasileño sería compensado con sistemáticas inversiones de capitales privados brasileños en países caribeños, con transferencia de tecnología, con real apertura del mercado brasileño para las exportaciones caribeñas, con incremento de la cooperación técnica horizontal, y con otras iniciativas compensatorias. Algunos países caribeños podrían aproximarse del MERCOSUR (Venezuela, Colombia, Cuba, México, Nicaragua, Guyana, Surinam, y Trinidad y Tobago). En el campo político y de seguridad, el diálogo entre las partes alcanzaría un elevado grado de intensidad. Brasil pasaría a ser un actor extra-regional relevante en el Caribe, siguiendo el patrón implementado por otras potencias semejantes tales como España, Chile, Francia, Canadá o Japón. Una mediación brasileña que permitiese el fin de las hostilidades y la pacificación de Colombia sería plausible. Una aproximación entre Washington y Caracas-La Habana, con apoyo político-diplomático brasileño, sería otra excelente alternativa. Sin olvidar el urgente y necesario control de la cuestión amazónica en todas sus dimensiones.

En el escenario pesimista las relaciones económicas y específicamente comerciales sufrirían una rápida declinación, por cuanto los productos y servicios brasileños podrían ser substituidos por contrapartes de otros países más accesibles y comprensivos. El proyecto geopolítico sudamericano del Brasil no solamente terminaría fracasando, como debilitaría mucho la credibilidad de su política regional –generando un eventual aislamiento con relación a países vecinos. Anacrónicas y veleidosas pretensiones hegemónicas podrían resurgir con desastrosas consecuencias para la mayoría de los pueblos

en cuestión, aunque en beneficio algunos pocos. Claramente se trataría de una situación con pocas posibilidades para el diálogo, para la cooperación y para la necesaria solidaridad entre las partes.

Cree el autor de este artículo que las relaciones entre Brasil y los países del Caribe terminará avanzando por algún punto intermedio entre los escenarios inercial y optimista. En tal hipótesis, se trataría de un escenario con moderado optimismo. El mismo permitiría trabajar con una agenda fundamentada tanto en el pragmatismo, como en las afinidades electivas, en la sensibilidad, en la solidaridad y en la comunidad de intereses y valores. En el marco de las dramáticas transformaciones globales y hemisféricas vigentes en los primeros años del XXI, tal escenario implicaría alcanzar el objetivo de establecer relaciones maduras, sólidas, constructivas y mutuamente beneficiosas para brasileños y caribeños.

Referencias Bibliográficas

- ALMINO, João. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Orgs). *Brasil e o mundo*. Novas Visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002, p. 27-85.
- BONILLA, Adrián; CEPIK, Marco. Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro. (Ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña/primeras aproximaciones*. Bogotá: FESCOL, 2004, p. 41-94.
- BRIGAGÃO, Clóvis. SIVAM: environmental and security monitoring in Amazônia. In: TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. (Eds.). *Environment and security in the Amazon basin*. Washington: WWIC, 2002, p. 115-130.
- BURNS, E. Bradford. *A Aliança não escrita. O Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC, 2003.
- CEPAL. *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: ONU, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. (Orgs.). *Brasil e o mundo*. Novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002, p. 319-361.
- DAVID, Charles-Philippe. *A guerra e a paz*. Abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.
- DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos. Brasil-Centroamérica: cien años de solidaridad y cooperación (1906-2006). *Cuadernos Americanos*, año XX, v. 4, n. 118, p. 125-143, 2006.
- FERNÁNDEZ, Rafael; LIMA, Maria Regina Soares de. Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México. In: MENA, Antonio Ortiz; AMORIM NETO, Octavio; CASTRO, Rafael Fernández de (Ed.). *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. México: SRE, 2005, p. 111-166.

- HELD, David. et al. *Global transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- LAFER, Celso. *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: FCE, 2002.
- ROETT, Riordan. El papel de Brasil como potencia regional. In: PAZ, Guadalupe; ROETT Riordan (Comp.). *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires: GEL, 2003, p. 227-246.
- SANTOS, Luís. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 185-204, 2005.
- TICKNER, Arlene. Política internacional y crisis interna: Colombia, Estados Unidos y los países vecinos. In: TULCHIN, Joseph; MANAUS, Raúl Benítez; DIAMINT, Rut (Eds.). *El rompecabezas*. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Bononiae Libris, 2006, p. 427-448.

“Imagens Projetadas do Império” O Cinema Hollywoodiano e a Construção de uma Identidade Americana para a Política da Boa Vizinhança

Rodrigo Medina Zagni*

Resumo: Este trabalho tem como objetivo compreender o processo de instrumentalização política da indústria cinematográfica nos EUA nas décadas de 1930 e 1940, no contexto de implementação da “política da boa vizinhança” para a América Latina. Nosso foco de análise é a vinda de agentes dessa política com a missão de construir, por meio do cinema, uma identidade única na qual coubessem latino-americanos e estadunidenses, no esforço defensivo para a guerra que se anunciava.

Palavras-chave: Cinema, Política, EUA, América Latina, Segunda Guerra Mundial.

Abstract: This work aims to understand the political instrumentalization of the movie industry in the USA during the 1930’s and 1940’s of the “good neighborliness’ policy” implemented with Latin America. We focus the coming of American agents to Brazil with the mission of constructing, through the cinema, an unique identity in which both Latin American and American could recognize themselves in advocacy of the war that was announced.

Keywords: Cinema, Policy, USA, Latin America, World War Two.

* Historiador graduado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e doutorando em Práticas Políticas e Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM/USP. *E-mail:* rodrigo.historia.usp@gmail.com. Recebido em 22/01/08 e aceito em 20/05/08.

*“Saudamos a todos da América do Sul
Onde o céu é sempre azul
Saudamos a todos amigos de coração
Que lá deixamos, de quem relembramos ao cantar essa canção.”*
Edward Plumb**

Introdução

Cinema e ideologia, e cinema e política, são temas já largamente debatidos por uma extensa bibliografia, contudo o que pretendemos fazer aqui é discutir uma dimensão restrita dessas relações, num período chave para a re-elaboração das concepções de utilização prática da linguagem fílmica.

Referimo-nos à década de 1930 e à Segunda Guerra Mundial, no qual as tecnologias para projeção, a estruturação dos estúdios, a proliferação de salas de projeção e a consolidação de um mercado como âmbito de circulação desses bens culturais desenvolviam-se em plena velocidade.

No que tange aos EUA - lar da hollywoodiana “fábrica de ilusões” -, seu papel no sistema internacional ao irromper do conflito, o extenso debate entre isolacionistas e intervencionistas na arena política interna para demarcação de sua política externa, e a violenta conversão de um perfil político antipático para com as repúblicas latino-americanas (na vigência ainda dos protecionistas *neutrality acts*²) para a política de “boa vizinhança”, re-configuraram não só as relações internacionais, mas as armas de projeção de sua imagem seguindo este novo perfil de política externa.

Nesse contexto o cinema foi uma importante arma para operacionalizar a mudança da imagem que as repúblicas latino-americanas haviam conformado dos EUA, a partir de um histórico de conflitos, intervencionismos e isolamento econômico de suas políticas para a América Latina, desde as guerras mexicano-americanas em 1848, até as leis de neutralidade dos anos 1930, passando pelo violento Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe.

Nosso objetivo é compreender as políticas públicas que orientaram a produção cinematográfica nos EUA em relação à América Latina, e como

** Versos da música de apresentação do desenho animado “Alô Amigos”, de 1942, de Walt Disney.

² Promulgados sob vigência do New Deal (1933-1937), tinham a finalidade de evitar um outro conflito armado de iguais proporções à da Primeira Guerra, criando impedimentos para o fornecimento de armamentos a outros países, além de outros entraves de caráter extremamente protecionista.

essa produção se deu de fato.

Nosso objeto consiste nas relações entre a Divisão de Cinema do “Escritório para Assuntos Interamericanos”³ e a produção cinematográfica nos EUA, cujo público-alvo era a América Latina.

Não trataremos da totalidade dessa produção, mas buscaremos empreender estudos de casos sobre os agentes dessas políticas, ligados ao cinema e envoltos no complexo jogo da nova política externa estadunidense.

Quais as políticas que orientavam essa produção cinematográfica? A quais interesses serviam e o que se pretendia a partir dos filmes? Como se relacionariam as obras acabadas com o mundo em guerra?

O esforço compreensivo destas questões é de fundamental importância para lançar luzes sobre as relações interamericanas, estando o evento relacionado a um contexto maior na complexa política externa dos EUA.

O esforço é justificado, pois a conformação de um núcleo de poder centrado na indústria cinematográfica estadunidense em suas relações com a América Latina estabeleceu paradigmas ainda vigentes, guardadas as devidas proporções, nas relações culturais interamericanas.

Com esse objetivo e sob esta justificativa analisaremos parte do expediente do Escritório para Assuntos Interamericanos, e parte da produção decorrente deste esforço.

À análise fílmica buscaremos associar uma análise social, focando os segmentos de sociedade, nas estruturas de poder, que se articularam para vocalizar seus interesses por meio deste veículo midiático de muito longo alcance.

Pretendemos demonstrar que o contexto de guerra mundial acompanhou no cinema não só sua instrumentalização como bem simbólico e veículo comunicacional, como arma de propaganda de guerra voltada à cooptação e ao aliciamento aos valores estadunidenses; mas que no mesmo período estabeleceram-se mercados para sua circulação, o que foi fundamental não só para a construção e projeção das imagens do império, mas para a circulação

³ Criado em 1940 foi inicialmente designado Office of Inter-American Affairs ou Office for Coordination of Commercial and Cultural Relations between the American Republics (OCCCRBAR), em 1941 foi renomeado como Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (CIAA) e em 1945 como Office for Inter-American Affairs ou Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (OCIAA). Funcionou de 1941 a 1946, com sede em Washington, DC (EUA), e teve como finalidade gerenciar as políticas estadunidenses para a América Latina, no âmbito econômico, político e cultural.

e re-elaboração desta imagem, hegemônica no hegemônico “cinema americano”, nas décadas que se seguiram ao término do conflito.

Desenvolvimento

O papel da mídia na guerra

A cientista social Maria Sylvia de Carvalho Franco⁴, na polêmica discussão que travou com o crítico literário Roberto Schuwarz⁵, colocou o problema da “circulação de idéias” por meio da indústria cultural da seguinte forma:

a circulação de mercadorias e sua absorção pelos países dependentes ou atrasados é inerente à natureza dos mercados internacionais, isto é, se explicam pela divisão do trabalho social. Mas como se realiza a circulação de idéias? Pela via de uma indústria cultural dos centros hegemônicos que criaria e determinaria seus consumidores, suas preferências intelectuais e seu gosto? (FRANCO, 1976, p. 72)

A resposta que encontramos em relação ao período da Segunda Guerra Mundial, no âmbito das relações interamericanas, é positiva neste sentido, e afirma a política do governo de Franklín Delano Roosevelt⁶ (1882-1945), por meio de seu “Escritório para Assuntos Interamericanos”, de disseminar a imagem dos EUA como o púlpito da liberdade e de seu conceito (próprio) de democracia como a única saída possível frente ao perigo nazista. Uma ação de conquista de corações e mentes que retomava a problemática lógica do Destino Manifesto⁷ num novo contexto.

⁴ Professora dos departamentos de Filosofia da Universidade de São Paulo e da Universidade Estadual de Campinas.

⁵ Foi professor de Teoria Literária na Unicamp.

⁶ Presidente dos EUA, exerceu mandato de 1933 a 1945.

⁷ O primeiro a utilizar o termo foi o jornalista nova-iorquino John L. O'Sullivan, na revista *Democratic Review*, no ensaio intitulado “Annexation”, de agosto de 1845 (texto disponível no sítio: <http://web.grinnell.edu/courses/HIS/f01/HIS202-01/Documents/OSullivan.html>) em que defendia a anexação do Texas pelos EUA: “Nosso destino manifesto atribuído pela Providência Divina para cobrir o continente para o livre desenvolvimento de nossa raça que se multiplica aos milhões anualmente.” O Destino Manifesto portanto expressa a crença de que o povo dos EUA teria sido eleito por Deus para liderar o mundo, e que portanto a sua expansão seria, além do cumprimento desse designio divino, uma tarefa manifesta e inevitável. Tornou-se doutrina política durante a segunda metade da década de 1840, incluindo a compra de Gadsden e do Alasca no expansionismo que tinha como direção o norte. Caiu em desuso em 1850 e foi retomada em 1880 para legitimar

Não se trata apenas de disputa por mercados, num contexto bélico a finalidade passou a ser política e no final das contas militar: a cooptação ideológica no esforço de guerra, o que por sua vez garantiu aos EUA liderança absoluta nesses mercados, o meio de circulação de idéias e ideologias como bens de consumo de massa.

Como produto acabado do capitalismo, como um bem de consumo de massa, o cinema hollywoodiano tinha compromissos políticos e ideológicos e se articulava diretamente com a política externa dos EUA.

Na viragem de um ciclo sistêmico do capitalismo sob hegemonia britânica para a estadunidense, o epicentro do caos sistêmico foi indubitavelmente o período da Segunda Guerra Mundial, e para o estabelecimento e a consolidação desta nova hegemonia o novo império contava com uma nova arma.

Para o sociólogo Emir Sader⁸ “nenhum instrumento foi tão importante para essa hegemonia do que Hollywood” (SADER, 2006, p. 1).

Contudo o professor aponta um aspecto inusitado se pensarmos o cinema, nos EUA, como arma de guerra no contexto da Segunda Guerra Mundial, uma vez que a indústria cinematográfica hollywoodiana, à exceção do caso de Chaplin com o filme “O grande ditador”, não se bateu frontalmente com o nazismo. Veremos que o cinema hollywoodiano foi instrumentalizado numa estratégia defensiva, na qual o alvo era a América Latina, não ofensiva, motivo pelo qual o alvo não foram inicialmente os nazistas, tão somente referidos.

A mídia nas relações interamericanas

No que tange às relações entre EUA e América Latina, a própria disparidade econômica, perceptível por meio da invasão de produtos simbólicos e tecnologias a preços relativamente acessíveis ao consumidor mediano, corroborou para o estabelecimento de um estado contemplativo por parte do espectador/consumidor latino-americano.

O *yankee* era o produto acabado da modernidade, o auto-intitulado

dessa vez o expansionismo para além das fronteiras dos EUA. Como ideologia, uma crítica via de regra externa aos círculos acadêmicos atribui a doutrina como o motriz do que chamam de “imperialismo norte-americano”.

⁸ Professor da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

“irmão mais velho” da América Latina, e essas convicções circularam agregadas a objetos tridimensionais ou a produtos imateriais, como os filmes de Hollywood ou as propagandas de cigarros.

O fenômeno da atração cultural estadunidense já era perceptível pelo menos desde o final do século XIX, conforme atesta uma significativa literatura que pensava questões identitárias referentes à influência modernizadora dos EUA - é o caso de “Ariel” (RODÓ, 1947), do escritor uruguaio José Enrique Rodó (1872-1917) -; mas na década de 1930 a penetração cultural ostensiva em direção à América Latina, com a difusão do “*american way of life*”, tratava-se de uma estratégia multideterminada mas com um fortíssimo viés político, como política de Estado.

Nesse sentido mobilizou-se no período a produção cinematográfica e radiofônica, além da mídia impressa, esta de menor alcance.

Durante o período de vigência da neutralidade inicial americana na Segunda Guerra Mundial, a cooperação que os EUA esperavam do Governo das repúblicas latino-americanas ia além da entrega de bases militares e navais em sua geoestratégia defensiva: havia uma guerra ideológica já em curso. A guerra contra o Eixo já aparecia no horizonte dos EUA a ponto de movimentar os esforços de sua diplomacia e demais agentes de política externa para uma intensa atuação na construção de uma solidariedade hemisférica, o que ocorreu mais incisivamente com a propagação dos valores pan-americanos durante as conferências pan-americanas⁹.

Esta nova atuação de caráter internacionalista impunha também novos desafios à política externa dos EUA. Com uma guerra ideológica já em curso desde a conversão de sua política externa isolacionista para o intervencionismo, e para além da diplomacia e dos tratados de cooperação militar, a cultura constituía um novo *front*.

Era preciso engajar-se nesta frente, desenhando estratégias de ataque e mecanismos de defesa eficientes.

A escolha foi defensiva para os EUA, mas tomou a América Latina ofensivamente na estratégia de sua cooptação.

No espectro político as correspondências diplomáticas que circularam

⁹ Mais especificamente, referimo-nos à VIII Conferência Pan-americana, realizada em Lima no ano de 1938; IX Conferência dos Estados Americanos em Bogotá, em 1948; e às reuniões extraordinárias de Ministros de Relações Exteriores: no Panamá, em 1939; em Havana, em 1940; no Rio de Janeiro, em 1942; e no México, em 1945.

nos primeiros anos de guerra, entre EUA e Brasil, denunciavam uma extrema preocupação com a opinião pública latino-americana, instruindo-se o governo brasileiro a adoção de medidas coercitivas a qualquer tipo de crítica que fosse feita à política estadunidense.

Segundo correspondência do tenente-coronel Lehman Miller, chefe da missão militar dos EUA no Brasil, ao chefe do Estado-maior do Exército Brasileiro,

[...] o auxílio que se deseja do Brasil, caso se torne necessário a passagem através de seu território de forças dos Estados Unidos para ajudá-lo ou a qualquer outra nação é como se segue: a) - proporcionar (. . .) facilidades (. . .), a medida que a situação o exija; b) – mobilizar a opinião pública no sentido de facilitar o auxílio prestado pelos Estados Unidos e dissuadir qualquer ataque que por ventura possa ser feito pelo rádio ou pela imprensa sobre “imperialismo ianque” etc. (Correspondência do tenente-coronel Lehman Miller ao chefe do Estado-maior do Exército Brasileiro, datada de 19 de setembro de 1940, apud SILVA, 1975, p. 79)

O aparelho estatal de controle à imprensa, rádio e cinema brasileiros, o DIP¹⁰ do Estado Novo¹¹, deveria estar desta forma alinhado às políticas dos EUA, como um instrumento fundamental da aproximação que se pretendia entre seus governos.

O OCIAA

Nos EUA este tipo de controle foi mais eficientemente exercido após agosto de 1940, com a criação do “*Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (OCIAA)*”, órgão diretamente ligado ao “Conselho de Defesa Nacional” do governo dos EUA.

O escritório era chefiado pelo empresário Nelson Rockefeller e tinha como objetivo elaborar e desenvolver projetos de aproximação entre EUA e América Latina. Suas divisões contavam com setores de relações culturais, comunicações, saúde e relações comerciais e financeiras, cujas seções por

¹⁰ Departamento de Imprensa e Propaganda, criado em 1939.

¹¹ Implantado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937.

sua vez subdividiam-se nas áreas de música, cinema, imprensa, literatura, rádio, arte, finanças, exportação, problemas sanitários, transporte e educação infantil.

Foi construída rapidamente uma íntima relação entre o OCIAA e as três principais repúblicas latino-americanas no período, segundo seus próprios critérios: Brasil, Argentina e México.

No caso brasileiro a atuação ostensiva do OCIAA se deu com o apoio do DIP, que passaria a funcionar como uma espécie de continuação do escritório no Brasil, promovendo desde um intenso controle à imprensa e sua conversão para a exaltação dos valores estadunidenses, até a elaboração de cartilhas escolares e a implementação da obrigatoriedade do ensino do idioma inglês nas escolas.

A divisão de cinema, bem como as demais divisões que lidavam com informações e comunicações, tinham como diretriz a elaboração e difusão de imagens agradáveis associadas a tudo o que viesse dos EUA. Eram promovidos desde bens de consumo de massa como refrigerantes, cigarros e indumentária, criando hábitos para o seu consumo; até valores e costumes, como o uso corrente de expressões no idioma inglês e comportamentos padronizados que denotavam e definiam um novo modelo de alta cultura destinado às classes médias e altas, enquanto os hábitos culturais nacionais e tradicionais passavam a denotar as classes de menor poder aquisitivo.

Apesar do cinema ter ocupado um lugar de destaque dentre as divisões relacionadas à cultura e informação, os maiores esforços se concentravam na divisão de rádio, por conta de seu alcance e popularidade.

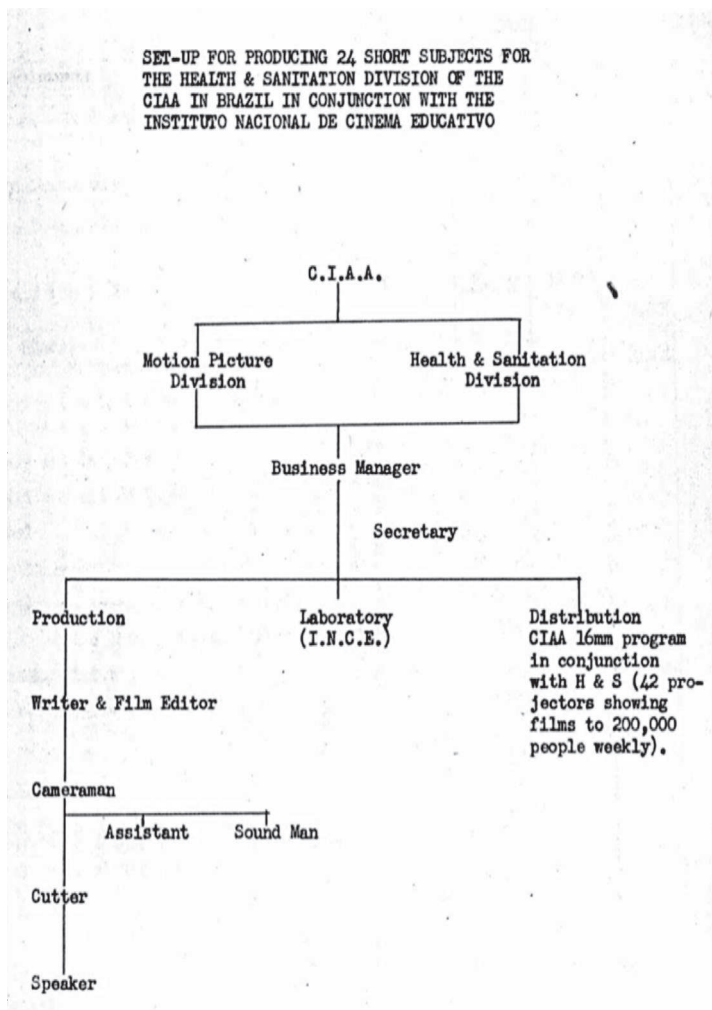
A guerra era coberta em tempo real pela rádio “A voz da América”, cujos estúdios e transmissores funcionavam nos EUA, gerenciados pelo OCIAA, mas cujas difusões eram dirigidas ao território e públicos brasileiros, fundamentalmente jovens de classe média. Nos programas eram comuns os slogans exaltando o “estilo americano”, conformando consenso e as convicções de seus ouvintes.

Não tão popular quanto o rádio, mas já largamente difundido como hábito das classes dominantes, o cinema foi o segundo grande veículo de comunicação no interesse do escritório.

Por meio dos estúdios de Hollywood os filmes de ficção e documentários

produzidos durante as décadas de 1930 e 1940, em geral, faziam apologia ao modo de vida da classe média dos EUA, sob a orientação direta das políticas do escritório, conforme pode corroborar um intenso expediente de papéis governamentais que circulavam entre o OCIAA e os estúdios, com as diretrizes que deveriam ser seguidas nos roteiros dos filmes.

A estrutura organizacional que relacionava o OCIAA aos estúdios, e por sua vez aos roteiristas, produtores e diretores, pode ser verificada no documento redigido na oportunidade em que o então CIAA, por meio de sua Divisão de Saúde, produzia 24 curtas em parceria com o “Instituto Nacional de Cinema Educativo Brasileiro”.



Quanto ao conteúdo dos filmes, as diretrizes constam em um trecho do documento produzido pelo “Coordinator Of Inter-American Affairs” em agosto de 1943 e dirigido à “Motion Picture Society For The Americas”, que incluía entre outros estúdios a Paramount e a Metro-Goldwyn-Mayer:

it would likewise be very helpful to the general program if, when the occasion presents itself, material could be included in both

features and shorts that will be helpful, if only in a small way, to the general purpose we have in mind. It might be possible, without any impairment of the entertainment quality of the films, to inject into the story an occasional scene, music, character, or line of dialogue, in thorough harmony with the spirit of the story, which will have its effect in contributing something to the over-all program. If, for example, a Latin American boy, or one with a distinctively Latin American name, could be included in, say a group of American soldiers fighting in the war, such a indication would be helpful. There are many such boys, from a number of the Latin American countries, now serving in the American Armed Forces, and to throw some slight emphasis on their activities, would be certain to please, at least, a part of the audience in Latin America. These minor incidents, inserted in American films, should serve in building up an accumulated favorable impression in the minds of those who see our pictures in Latin America. (grifos nossos)

Houve também um imenso cuidado para que os filmes, ao exaltarem os valores, usos e costumes estadunidenses, não denegrissem de alguma forma o que entendiam como cultura e modo de vida latino. Isso obrigou à adoção de uma nova conduta por parte dos roteiristas e produtores, por exemplo, nos *westerns* tão populares naquele período, em que os “foras da lei” não poderiam mais ser mexicanos, a fim de evitar qualquer tipo de mal estar que pusesse em risco as novas políticas culturais de cooperação.

Quanto à questão de gênero, sociedades notadamente machistas como as hispano-americanas naquele período foram referidas por meio da exaltação à virilidade dos latinos e à sensualidade das latinas, ambos estereotipadas.

Carmem Miranda, a portuguesa que se tornou estereótipo da cultura brasileira, é um exemplo clássico da construção identitária que se deu, de forma exógena, em torno da mulher latino-americana: a selvagem que arranhava homens civilizados maravilhados por sua sensualidade e exotismo.

O inevitável envolvimento dos EUA na guerra, após um longo embate entre isolacionistas e intervencionistas na arena política interna, como resultado da vitória do poder executivo no Congresso, refletiu diretamente nas políticas culturais dentro e fora dos EUA, e com isso nas políticas sobre a utilização do cinema como instrumento de cooptação ideológica.

Neste novo momento o filme de Chaplin se tornou arma de propaganda antinazista do OCIAA na América, conforme demonstra o *Memorandum* CO-No. 1029, datado de 7 de maio de 1942 e endereçado ao coordenador do OCIAA, cujo título era “The Dictator’ film”, onde se pode ler sobre os preparativos para sua primeira exibição no Brasil, que ocorreria em São Paulo, no dia 14.

Mas para que os filmes fossem realizados seus artífices precisavam previamente “mapear” o terreno até ali desconhecido: a América Latina. Além desta necessidade, a influência que esses agentes exerciam sobre a mídia e entre espectadores latino-americanos poderia ser utilizada para a promoção dos valores estadunidenses e para a ampliação de seu poder e influência na América Latina.

Na lista de celebridades que visitaram a América Latina com este escopo estão as atrizes Lana Turner e Tyna Power, o diretor John Ford e os cineastas Orson Wells e Walt Disney.

Para cumprir nossos objetivos nos ateremos à visita destes dois últimos.

Walt Disney vem à América

Para que a política da boa vizinhança reorientasse uma nova política cultural o método utilizado foi a criação de personagens que concentrassem os traços característicos do que se pensava como uma identidade latino-americana. O que de fato ocorreu é que nesses personagens estavam contidas as características do que os estadunidenses, que pouco ou nada conheciam da constituição cultural latino-americana (dada a oscilação entre isolamento e intervencionismo em sua política externa e a histórica ausência de cooperação) pensavam que fosse esta identidade. O produto final foram as caricaturas que já conhecemos.

Um dos principais agentes dessas políticas e criador de algumas dessas caricaturas, por conta de sua influência, era Walt Disney (1901-1966), responsável pelos personagens para cinema mais significativos desse processo.

Tratá-lo como um agente direto da política externa dos EUA não constitui nenhum tipo de conspiracionismo. Christophe Barbier (2001) e Marc Eliot (1993) demonstraram que além de ter sido simpatizante do nazismo, Disney

foi ainda informante do FBI nos primeiros anos da Guerra Fria, tendo delatado atores e cineastas ao Comitê Parlamentar liderado pelo senador de Joseph McCarthy no auge da perseguição anticomunista nos EUA.

Ariel Dorfman e Armand Mattelart (1980) relacionaram sua produção diretamente ao fenômeno do imperialismo estadunidense, demonstrando que seus filmes serviram como instrumentos de uma política externa que disputava corações e mentes, desta vez contra o comunismo.

Com isso não resulta difícil caracterizá-lo, Walt Disney, como fez o historiador Sidney Ferreira Leite, como um “agente especial da boa vizinhança” (2006), tendo sido indicado à Nelson Rockefeller pelo próprio presidente Franklin Roosevelt.

Sua vinda para o Brasil em junho de 1941, como agente do OCIAA com a missão de expandir e consolidar a política da boa vizinhança, marcou um momento decisivo para a expansão de seus estúdios. Tendo enfrentado problemas econômicos e inclusive uma greve de funcionários, Disney se via ainda em meio a acusações da imprensa que o relacionavam ao nazismo.

A aliança com Rockefeller, nesse contexto, lhe era extremamente favorável. Acabava de receber do governo Roosevelt mais de 100 mil dólares para que produzisse duas peças de propaganda política, dois desenhos com um tema demarcado: a solidariedade entre as Américas; o que resolvia tanto os problemas econômicos quanto apaziguaria as notícias de que seria um colaborador do nazismo dentro dos EUA.

Todas as despesas de sua viagem, bem como de toda a equipe, foram pagas pelo governo Roosevelt.

O pretexto para a viagem era a busca de novos talentos e inspiração para novas obras, além da premiação que a crítica brasileira daria ao desenho animado “A Branca de Neve e os Sete Anões” e a divulgação de sua nova obra, “Fantasia”. Mas a agenda de Disney revela encontros com autoridades governamentais, como o próprio presidente Getúlio Vargas, e declarações à imprensa, promovendo a integração continental sob a política da boa vizinhança, sob a liderança dos EUA.

O entusiasmo de Vargas após a visita de Disney e a disposição que manifestou em cooperar com o projeto de integração proposto pelos EUA,

representava possibilidades de cessão das bases pretendidas pela geoestratégia estadunidense em Natal e Fernando de Noronha.

Disney ainda se encontrou duas vezes com o diretor do DIP, Lourival Fontes, no Cassino da Urca e na sede do departamento, no Palácio Tiradentes; demonstrando que os agentes do OCIAA conectavam as estratégias culturais dos EUA aos aparelhos de censura na América Latina.

De volta aos EUA, em 1942 os estúdios Walt Disney apresentam o desenho animado “Alô amigos!”, onde o sisudo Pato Donald é transformado em uma espécie de “guia turístico” por uma viagem à América Latina, percorrendo rapidamente Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela, e prolongando-se mais demoradamente no Brasil e na Argentina. O “recorte” sobre essas repúblicas é outro denotador importante para vincular o desenho como peça de propaganda do OCIAA, que privilegiava em suas políticas de aproximação o contato com Brasil, Argentina e México, países que aspiravam à liderança regional e exerciam enorme influência, como pólos irradiadores de cultura, em relação às demais repúblicas latino-americanas.

A viagem fantasiosa é o palco da criação do personagem Zé Carioca, o papagaio que ao ser colocado como o novo amigo do já célebre Pato Donald edificava no plano simbólico as bases para a influência cultural e política dos EUA na América Latina no plano real.

Os valores expressos no desenho corroboram a tese de que a produção seguia não só as diretrizes do escritório mas também a cartilha de recomendações do DIP. O tom nacionalista assumido na seqüência onde a cultura brasileira é reduzida simplificada no carnaval carioca e no “molejo” da baiana, é ambientada pela composição de Ari Barroso, “Aquarela do Brasil”, peça de propaganda por sua vez do Estado Novo.

A fórmula para o tipo de cooperação desejada: Zé Carioca, o brasileiro simpático, malandro, falador e indolente, amigo do sério e temperamental Pato Donald, o estadunidense. O irresponsável que precisava, nos tempos de crise, da liderança do responsável.

Para Sidney Ferreira Leite,

apesar de todos os cuidados da produção em não cometer erros para desempenhar de modo eficiente a missão diplomática traçada, as

contradições e as ambigüidades do desenho são explícitas. Donald e seus companheiros não se comportavam como amigos, mas como turistas que visitavam terras exóticas. O turista interpreta as culturas das regiões que visita como uma seleção de monumentos. O resultado de tal interpretação é a redução dos nativos a tipos, desprovidos de personalidade e história, isto é, estereótipos. No Brasil, por exemplo, o carioca é caracterizado como o malandro simpático e cordial, a síntese do “espírito brasileiro”, o argentino é representado pelo vaqueiro gaúcho, aventureiro e corajoso. Em outras palavras, tipos que resumiam o olhar americano sobre seus vizinhos latinos, sem a intenção de observar as diferenças culturais, mas comprometido em reduzir e classificar, estratégias para submeter o desconhecido à condição de inferior (LEITE, 2006).

O segundo filme encomendado pelo governo Roosevelt foi lançado apenas em 1945, o desenho animado “Os três cavaleiros”, que no Brasil recebeu o nome de “Você já foi à Bahia?”. Nele a conjuntura do conflito armado, que já envolvia além dos EUA, o Brasil e o México, reflete na elaboração de um novo personagem: o mexicano Panchito. Reflete também o distanciamento da política externa dos EUA da Argentina, por conta dos desentendimentos havidos nas conferências Pan-Americanas e sua relutância em reconhecer a hegemonia estadunidense na liderança continental; pela ausência de referências ao país que deixara de ser um bom vizinho, ao contrário do que acontece em “Alô amigos!”. Já Brasil e México, cujos personagens simbolizavam a fidelidade aos EUA, recebiam de volta sua amizade no plano simbólico no mesmo ano em que, no plano real, os dois países reconheciam oficialmente a hegemonia estadunidense e sua liderança hemisférica, consolidando o modelo do moderno sistema pan-americano vigente do pós-guerra até pelo menos a Guerra das Malvinas, em 1982.

A estrutura ideológica que dá sustentação ao desenho é a mesma do primeiro, ou seja, Donald é o turista em busca do exotismo, e a América Latina, encarnada pela Bahia, a terra onde os desejos são saciados pela natureza exuberante e pela sedução das mulheres, catalisadas pela baiana Iaiá, que seduz e beija o pato.

A integração é simbolizada pela dança de Donald que não resiste ao ritmo latino e se entrega aos fascínios da baiana.

Orson Welles vem à América

O cineasta estadunidense George Orson Welles¹² (1915-1985) esteve profundamente envolvido pelos processos políticos que levaram à implementação da política da boa vizinhança. Contratado pelo estúdio “RKO Radio Pictures Inc.” - subordinado às políticas do “Escritório para Assuntos Americanos” e sua Divisão de Cinema -, para realizar um filme no novo perfil implementado, Welles enveredou para uma narrativa crítica dessas identidades, sendo demitido pelo próprio estúdio enquanto ainda realizava filmagens no Brasil.

Mas para entendermos a natureza do papel que desempenhou como agente dessas políticas é necessário compreender parte de sua biografia, que se confunde com a própria história da comunicação social.

Poucos eventos foram tão significativos no sentido de demonstrar o poder de controle social dos meios de comunicação de massa quanto o “trote” pregado por Orson Welles na noite de Halloween de 1º de novembro de 1938, quando dramatizou com imenso realismo a obra de Herbert George Wells, “A Guerra dos Mundos”, narrando pela rádio CBS que a Terra estava sendo invadida por extraterrestres.

O pânico criado pela transmissão radiofônica tomou ruas, congestionou estradas e provocou a ira de pessoas que se armaram para enfrentar o perigo alienígena. Isso não só por conta da transmissão mas pelo imaginário instantâneo que a concebeu como realidade, tendo como base não apenas as narrações de Welles mas as imagens catastróficas amplificadas no imaginário coletivo e que instantaneamente se tornaram realidade para aqueles que ouviram a transmissão ou que souberam dela. Com riqueza impressionante de detalhes muitos a partir dali juravam ter visto evidências da invasão como, por exemplo, sinais de fumaça vindos do “local do ataque”.

Não apenas um simples trote ou a demonstração do brilhantismo na dramatização de Welles, o evento marcou a ascensão de uma hegemonia midiática, de veículos de comunicação de massa voltados à construção da realidade e obtendo êxito como mecanismos de controle social.

O evento garantiu a Welles um milionário contrato com o estúdio RKO, de Hollywood, para dois filmes, com total liberdade para dirigir, atuar, produzir e escrever os roteiros.

¹² Além de cineasta foi também diretor, roteirista, produtor e ator.

Em 1941 estreou no cinema como diretor, co-roteirista (junto de Herman J. Mankiewicz), produtor e ator, com a aclamada obra “*Citizen Kane*”, considerada por grande parte dos críticos posteriores como um dos melhores filmes de todos os tempos¹³.

Citizen Kane inovava a própria linguagem fílmica, introduzindo novas técnicas ou técnicas raras e pouco utilizadas. Recursos até ali inexplorados como a profundidade do campo (campo e contra-campo), angulações de câmara (*plongée* e *contra-plongée*), planos longos, ações entrecortadas num mesmo ambiente e narrativas não-lineares, que obrigavam Welles a um cuidado muito maior na fase de edição e montagem do filme.

A trama central de *Citizen Kane* era a vida de um magnata da área da comunicação, de sua ascensão à queda: o personagem Charles Foster Kane, interpretado pelo próprio Orson Welles.

O resultado final não foi bem recebido pelos estúdios de Hollywood. Polemizou-se a possibilidade de Welles ter se baseado na biografia de William Randolph Hearst, que por 40 anos foi o mais rico e poderoso homem da comunicação nos EUA¹⁴.

Ainda gozando do contrato firmado com Hollywood, Welles filmou *Soberba*, em 1942. Um retrato crítico da sociedade americana, com os mesmos recursos estilísticos de *Citizen Kane*, mas sem o mesmo sucesso de público ou clamor da crítica, ou mesmo sem a polêmica que no final das contas catapultou a bilheteria de sua obra de estréia.

Se pensarmos que a contratação de Welles para a co-direção – junto de Norman Foster - e produção do filme documental “*It’s All True*” (que consiste numa obra alinhada politicamente à proposta do OCIAA), se dá logo em seguida à polêmica recepção que *Citizen Kane* tivera no âmbito do público, crítica e estúdios, que forças então levaram o “Escritório para Assuntos Interamericanos”, por meio do estúdio RKO, a contratar Welles como co-diretor de um filme cujo objetivo era a construção de identidades “hermanas”?

¹³ Por exemplo, é a opinião de Danny Peary em “*Guide for the Film Fanatic*”: “Can justifiably be called the greatest picture of all time. Countless classic moments.” Foi ainda o número 1 da lista “*Best American Movies*”, em 1998, do “*American Film Institute*”.

¹⁴ A polêmica foi abordada no documentário “*The Battle Over Citizen Kane*”, que venceu o Oscar na categoria documentário em 1995.

Nossa hipótese é de que o objetivo do OCIAA era instrumentalizar o poder de controle social demonstrado pelos veículos de comunicação de massa quando Welles narrou a obra de H.G. Wells na transmissão radiofônica da “Guerra dos Mundos”, não a crítica que empreendeu em *Citizen Kane* ou que propunha em *Soberba*. A imensa mobilização causada pela transmissão chamou a atenção dos agentes do Estado, demonstrando claramente possibilidades de sua instrumentalização política e militar, muito mais do que a inovação estética proposta em sua obra prima.

Um número significativo de pessoas havia sido convencido por notícias absurdas, e porque não utilizar os mesmos recursos para cooptá-las no interesse do Estado em tempo de guerra? Os próprios alemães, especificamente o ministro da propaganda nazista Goebbels, já haviam percebido o poder da propaganda como arma de guerra, transformando o rádio e o cinema em instrumentos dela.

Ficava demonstrado que os limites entre ficção e realidade poderiam ser gerenciados pelo Estado, segundo seus propósitos, mesmo que militares, criando realidades distorcidas.

Os interesses do Estado se sobrepuseram às tendências do mercado que já via Welles como um forte candidato ao ostracismo - em virtude da campanha movida pelo próprio Hearst para boicotar o filme e o diretor em Hollywood -, para colocá-lo ao seu serviço no esforço de guerra.

Isso explica em grande parte a vinda de Welles ao Brasil assim que terminou as filmagens de *Soberba*, para filmar o carnaval carioca, cujas cenas fariam parte do seguimento *My Friend Bonito*, do filme que tinha como tema a amizade entre um menino pobre e seu touro.

As atividades de Welles

O *Memorandum* CO-948 do CIAA, datado de 27 de abril de 1942 e que relatava as atividades de Orson Welles no Brasil, demonstra que mais do que um diretor, cumpria ele uma agenda digna de um embaixador da cultura estadunidense na América Latina.

Praticamente todos os dias Welles se encontrava, oficialmente ou não, com jornalistas dos mais expressivos periódicos brasileiros e de jornais de outras repúblicas latino-americanas, além de empresários, banqueiros, literatos, acadêmicos, intelectuais, artistas de teatro, personalidades do rádio e políticos ligados ao governo brasileiro. Tornou-se ainda íntimo da família Vargas e de Osvaldo Aranha, além de amigo pessoal do interventor de Minas Gerais, Benedito Valladares.

Welles ainda viajou a Buenos Aires, onde foi recebido por membros do governo e das artes, além de conceder inúmeras entrevistas à imprensa.

De volta ao Brasil assumiu um programa diário de rádio, o que complicava ainda mais seu comprometimento com o projeto do filme.

Não se referia nessas oportunidades exclusivamente ao seu trabalho, na realidade a maior parte de suas declarações estava centrada na questão da guerra e da política de integração continental proposta pelo governo dos EUA, o que corrobora a tese de que se tratava de um agente dessa política externa.

Welles deveria ser o criador da imagem do império e o operador das máquinas que a projetariam aos espectadores latino-americanos, e mostrava-se o porta-voz direto dessas políticas.

Tantas atribuições atrasaram o calendário do projeto e conseqüentemente aumentaram os gastos previstos, além de consolidar a crescente influência de Welles nas mais altas esferas de poder no Brasil. Mas no expediente que circulou neste período o escritório não parecia, de forma grave, preocupado com o fiel cumprimento do cronograma.

O relatório ainda informa que 85% do projeto “Carnaval” já havia sido concluído, e que os 15% restantes seriam constituídos pelo trabalho de três semanas de estúdio (da Cinédia) e da tomada de cenas do Cassino da Urca, onde boa parte da seqüência se desenrolaria, o que levaria mais 10 dias.

Depois disso metade da equipe poderia retornar à Hollywood, enquanto

Welles e mais 5 ou 6 homens viajariam para Salvador para terminar a polêmica seqüência do “Jangadeiro”, para a qual seriam necessárias de 4 a 7 semanas. Nisso consistia o problema.

A seqüência é decorrente da tomada inusitada, feita no Rio de Janeiro, de um jangadeiro que viajava em protesto à capital da República, morto por afogamento quando já estava próximo à praia.

A insistência de Welles em criar uma seqüência que não estava prevista no projeto inicial para a morte do jangadeiro, e sua relutância em desistir dela, iniciavam uma crise que culminaria na demissão de Welles.

O relatório soa entusiasmado mas demonstra que, a partir da insistência de Welles em terminar a seqüência, os problemas tanto em relação aos gastos da viagem quanto à demora para conclusão do projeto passaram a ganhar maior importância.

making a Picture in Brazil means working day and night. It means working several days on a problem which an organized studio in Hollywood could cope with in a few hours [...]. It should be clear, then, that the difficulties accompanying a major production are enormous and are impossible to overcome in a few weeks [...] [...] this means, first of all, that a full cooperative relation with official government departments and unofficial groups must be established. A double handicap a) that of experienced men ignorant of the language on one hand, and inexperienced Brazilians on the other b) must be got over.

O problema maior não aparece no relato, inscreve-se em suas entrelinhas: consiste na queda de braço que Welles iniciou com o DIP, e que perdeu.

Logo em seguida à polêmica, *Soberba* teve 43 minutos da edição original amputados da versão final, enquanto Welles ainda estava no Brasil. O fracasso de bilheteria foi o argumento utilizado para sua demissão bem como de toda a sua equipe.

Sua visão crítica, que não aparecia na seqüência “Carnaval” mas em “Jangadeiro”, não interessava ao Escritório, muito menos o mal estar que resultava com o DIP e o Estado Novo.

A inserção que conseguiu nas esferas governamentais não impediu que

com “Jangadeiro” Welles passasse a constituir uma ameaça à aproximação entre Brasil e EUA.

Quando a crítica não pôde mais ser anulada, quando Welles não desistiu da seqüência e bateu de frente com as diretrizes do OCIAA, caiu em desgraça nas políticas do Escritório.

It's All True ficou inacabado.

Relações possíveis entre as políticas do OCIAA, as iniciativas de Welles e seu desligamento

Não basta dizer que o OCIAA e o DIP mantinham íntimas relações, a correspondência oficial de Lourival Fontes, Diretor-Geral do departamento, endereçada a John Hay Whitney, demonstra mais do que intimidade, demonstra o que o próprio governo brasileiro esperava do cinema hollywoodiano.

Para o diretor,

[...] o que mais nos agradaria seriam filmes produzidos sobre assuntos brasileiros, nos Estados Unidos ou no Brasil. Com artistas americanos e, quando possível, com o emprego de alguns elementos brasileiros. A principal fonte a explorar, nesse terreno, seriam os episódios ligados à nossa história, como, por exemplo, a epopéia dos Bandeirantes, os episódios da catequese pelos jesuítas as lutas de independência, (como a Inconfidência Mineira), os episódios da corte de D. João VI, de D. Pedro I e de D. Pedro II, que põem em relevo o espírito nacional brasileiro.

Sobre o papel dos censores do DIP o diretor diz que,

[...] A censura é exercida da maneira mais benévola possível (sic). São raros os casos de interdição de filmes (sic). A lei da Censura estabelece como causas para a interdição: a) filmes que incitam a rebelião das massas, ao desrespeito às autoridades, à greve e ao terrorismo e sabotagem; b) os que contêm insulto a chefes de Estado estrangeiros e a credos religiosos, ou que constituam ofensa aos sentimentos nacionais;

c) os que induzam ao desregramento e à dissolução social.

Definitivamente, jangadeiros morrendo em protesto contra as políticas do Estado Novo não interessavam ao DIP, por incitarem as massas, o desrespeito às autoridades e o desregramento social, segundo sua concepção de censura para protestos populares. Não interessava evidentemente à OCIAA, por ameaçar a frágil aproximação do governo dos EUA e seu esforço defensivo com um regime declaradamente simpático aos fascismos europeus (uma demonstração pública de simpatia ao fascismo ocorreu no discurso proferido durante o almoço de comemoração do dia da Marinha do Brasil, a bordo do “Minas Gerais”, em companhia do alto escalão das armas brasileiras no dia 11 de junho de 1940; sua transcrição foi publicada em Barros e Faria, (1984, p. 89-92).

O diretor-geral do DIP tinha a receita para o que deveria constituir os temas dos filmes realizados por Hollywood no Brasil, para ele,

[...] o público brasileiro se interessa grandemente pelos filmes de reconstituição histórica e pelas películas culturais, como os “tapetes mágicos” e “Viagens” de Fitzpatrick, etc.

Nessa concepção, este tipo de protesto não constituía a imagem de Brasil que o Estado Novo gostaria que fosse projetada pelo cinema hollywoodiano. Sua sugestão a John Hay Whitney para elevar o “nível cultural das massas” são:

- a) filmes sobre as grandes quedas d'água do Brasil, como Iguassú, Avanhandava e Paulo Afonso;
- b) sobre a região amazônica: rios, fauna e flora;
- c) a extração de quartzo, em Minas Gerais (material estratégico de que o Brasil é o maior e quase (sic) único produtor mundial);
- d) experiências brasileiras sobre o ofidismo e o Instituto Butantan;
- e) o Instituto de Manguinhos, grande centro de estudos de moléstias tropicais, mantido pelo governo do Brasil;
- f) arte religiosa de Minas Gerais e obras do Aleijadinho;
- g) o problema das secas do Nordeste Brasileiro e as grandes obras realizadas para combatê-las;

- h) a extração de cera de carnaúba (de tão emprego na indústria americana) nas regiões do Nordeste;
- i) a vida dos jangadeiros;
- j) a vida dos “gaúchos” nas fazendas do Rio Grande do Sul;
- l) as lavras diamantíferas de Minas Gerais e Mato Grosso;
- m) a lavra do ouro e as minas (São João Del Rey, Mining Co., Morro Velho, etc.) (grifos nossos)

No Brasil que o Estado Novo queria fazer acreditar que existisse não havia restrições sociais, luta de classes, protestos desesperados nem jangadeiros morrendo, havia o gigantismo de um país cujo território de proporções continentais era dono de uma natureza monumental e de recursos ilimitados, havia fonte de riqueza e recursos prontos para serem explorados pela indústria dos países capitalistas mais desenvolvidos, havia um repertório de monumentos que denotavam um modelo de nação, e havia uma história que exaltava o colonizador como detentor do fardo civilizador por um lado e heroicizava mártires libertários por outro.

Para o diretor de um dos mais violentos órgãos de censura, de um dos negros períodos de ditadura no Brasil, os temas elencados “[...] fixam problemas de real importância e ligados à defesa comum das Américas”.

Sobre Walt Disney o próprio Osvaldo Aranha declarou que a exibição de “Fantasia” deveria ser obrigatória; sobre Orson Wells, o até ali amigo Aranha nada mais dizia.

Depois de assistir à *Fantasia e Alô Amigos* fica claro que Disney era a pessoa certa segundo os propósitos do OCIAA. Depois de ver *Citizen Kane* e o que restou de *It's All True* de Wells, incluindo a seqüência “Jangadeiro” (material disponível no Centro de Apoio à Pesquisa Histórica do Departamento de História da Universidade de São Paulo), pensamos que definitivamente o OCIAA, de acordo com os seus propósitos, enviou a pessoa errada!

Conclusões

O período da Segunda Guerra Mundial foi fundamental para a consolidação da indústria cinematográfica estadunidense como líder do mercado cinematográfico mundial. Não apenas isso, sua instrumentalização política no contexto da guerra fez difundir valores e imagens de modernização, resultando nos países periféricos a implementação de modernizações abstratas e um estado catatônico de estupefação.

Estava inaugurado o período de imperialismo cultural, mas que não havia sido extirpado de sua dimensão política e econômica.

No momento imediato do pós-guerra este imperialismo cultural foi exercido pela via política, por meio da inclusão de cláusulas aquisitivas de “enlatados culturais” em tratados e pacotes de auxílio econômico.

O potencial demonstrado pelos veículos de comunicação de massa na construção da realidade social e de suas imagens consolidou-se de forma irreversível como política de Estado no Plano Marshall, e sua nova instrumentalização política e militar no contexto da Guerra Fria demonstram que a eficácia desta arma de guerra e seu poder de sedução já haviam sido constatados durante a Segunda Guerra Mundial.

Disney e Welles foram instrumentos desta lógica, os gatilhos que acionados pelo Estado fariam funcionar a arma. Disney cumpriu fielmente sua missão como agente da política de boa vizinhança de Roosevelt; Welles foi o gatilho que tomou consciência de si mesmo e deliberadamente emperrou, motivo pelo qual foi substituído por outros agentes, conscientes ou não de seu papel naquele contexto.

Referências Bibliográficas

- BARBIER, Christophe. As muitas vidas do papai Walt Disney. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14 out. 2001.
- BARROS, Edgard Luiz; FARIA, Antonio Augusto. *O retrato do velho*. São Paulo: Atual, 1984.
- DORFMAN, Ariel; MATTELART, Armand. *Para ler o Pato Donald*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- ELIOT, Marc. *Walt Disney: o príncipe sombrio de Hollywood*. São Paulo: Marco Zero, 1993.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. As idéias estão no lugar. *Cadernos de Debate*, História do Brasil, São Paulo, Brasiliense, 1976.
- HILTON, Stanley. *A guerra secreta de Hitler no Brasil*. São Paulo: Nova Fronteira, 1983.
- JAMESON, Fredric. *A cultura do dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LEITE, Sidney Ferreira. *Cinema brasileiro: das origens à retomada*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.
- _____. Um pouco de malandragem. *História Viva*, n. 30, abril de 2006. Disponível em: http://www2.uol.com.br/historiaviva/conteudo/materia_imprimir_65.html. Acesso em: 9 abr. 2006.
- MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana*. São Paulo, 1983.
- RODÓ, José Enrique. *Ariel*. Montevideo: Colombino Hnos, 1947.
- SADER, Emir. Civilização ou barbárie. *Correio Icarabe*, Instituto da Cultura Árabe, ano 2, n. 39, 24 fev./2 mar. 2006.
- SILVA, Hélio. *Guerra inevitável (1939-1942)*. São Paulo: Editora Três, 1975.

Identidade Cultural da América Latina: Conflitos Culturais Globais e Mediação Simbólica

Renato Seixas *

Resumo: A globalização contemporânea provoca fragmentação política, econômica, cultural e militar. A circulação caótica de elementos culturais gera conflitos entre culturas diferentes. Nesses processos dialéticos intervêm os agentes sociais de mediação dos significados culturais intertextuais, que fazem suas próprias narrativas dos aspectos multidimensionais da globalização atual e, assim, reorganizam num cosmos os significados multiculturais e polifônicos circulantes, para que sejam apreendidos e compreendidos pelos grupos sociais em que tais agentes atuam. A afirmação da identidade cultural da América Latina insere-se nesses processos.

Palavras-chave: Integração Cultural, Conflitos Culturais na Globalização.

Abstract: The contemporary stage of globalization causes political, economical, cultural and military fragmentation. The chaotic circulation of several cultural elements causes countless conflicts among different cultures. In these dialectic processes, it itefere social agents that make the mediation of the cultural meanings. Such agents produce their own narratives regarding the multidimensional aspects of the current globalization. Doing so, they reorganize in a cosmos the polyphonic and multicultural meanings that circulate, making them apprehensible and comprehensible to the social groups in which such agents act. The strengthening of the Latin American cultural identity cannot get away from these processes.

Keywords: Cultural Integration, Cultural Conflicts in the Globalization.

* Professor Doutor pelo PROLAM/USP e Professor da EACH - Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. *E-mail:* renatoseixas@usp.br. Recebido em 15/04/08 e aceito em 12/05/08.

Introdução

O fenômeno denominado *globalização* é multidimensional. A fase atual da globalização apresenta grande fracionamento dos poderes político, econômico e militar. O mesmo fenômeno ocorre com o poder cultural. Não se pode afirmar que a fragmentação cultural é consequência da pulverização dos demais poderes, nem que é a causa do fracionamento deles. Na verdade, existem processos dialéticos, interdependentes, inerentes à globalização contemporânea, que conduzem ao fracionamento de poderes e à relativização de culturas, umas em face das outras. Os conflitos culturais atuais são apenas um dos aspectos dessa dinâmica.

Nesse contexto, existiria uma identidade cultural genuinamente latino-americana? Se essa identidade cultural existir, que critérios gerais ou particulares a caracterizariam? Como os elementos gerais de identificação da cultura ocidental dominante ou hegemônica (européia e norte-americana) coexistiriam com os elementos de identidade cultural da América Latina? Para tentar responder a estas indagações fundamentais é necessário certo grau de generalização a respeito da identidade cultural. Parti, então, de critérios mais amplos, generalizantes, suficientes para abranger o maior número possível de grupos sociais latino-americanos. Creio que somente assim se poderá falar de identidade cultural *da* ou *na* América Latina. Portanto, *não são objetivos deste trabalho* estudar as especificidades: (i) de culturas locais latino-americanas comparadas com outras; e (ii) culturais de certas classes sociais em contraste com outras classes dentro do mesmo grupamento social.

Nas décadas de 1980 e de 1990 o mundo perdeu a configuração bipolar de equilíbrio de poder que contrapunha a liderança dos Estados Unidos da América e a da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A Nova Ordem Mundial tende a ser multipolar. É provável que ainda por algum tempo o equilíbrio de poder no mundo seja definido em função da existência de uma superpotência (atualmente os Estados Unidos da América), que dividirá sua influência com grandes potências *mundiais*. Potências *regionais* médias terão influência relativa nas suas respectivas regiões. Por fim, potências *sub-regionais* terão alguma influência em seus espaços geopolíticos. Disto decorre fragmentação dos poderes político, econômico, cultural e militar entre os atores da sociedade internacional (DUPAS, 2005). Nesse contexto, torna-

se cada vez mais complexo o sistema de divisão internacional do trabalho, atualmente baseado em intrincadas redes produtivas que integram diferentes regiões do globo (CHESNAYS, 1996). O crescente volume do comércio internacional provoca intensa circulação de bens e pessoas na arena mundial e isto, por sua vez, faz com que povos com culturas *diferentes se relacionem* mais uns com os outros. Por isto, *os movimentos de auto-afirmação nacional, cultural e ou religiosa terão importância cada vez maior. O alinhamento ou distanciamento dos diferentes atores na sociedade internacional dependerá em grande parte de suas afinidades ou diversidades culturais* (HARRISON, HUNTINGTON, 2002). Tornaram-se freqüentes as manifestações de diferentes povos e nações em busca de auto-afirmação nacionalista, cultural e ou religiosa. Manifestações como essas sempre existiram na história da humanidade, porém na fase atual da globalização apresentam aspectos específicos. Por outro lado, a fragmentação do poder político e econômico no mundo atual provoca a reformulação das identidades culturais, que passaram a ser instáveis, multicentradas e também muito fragmentadas (HALL, 2005). Os processos de integração política e econômica são indissociáveis dos processos de integração cultural e, por isto, é importante identificar e compreender suas correlações, influências e confluências (CANCLINI, 2005). A História da humanidade está repleta de casos em que os poderes militar, econômico e político declinaram, mas o poder cultural não só subsistiu como também foi ampliado e aprofundado. Estados surgiram e desapareceram, mas muitas culturas transcenderam os Estados que as abrigavam. Como a distribuição de poder no mundo atual parece tender para a multipolaridade, *a integração ou identificação cultural entre certos grupos humanos, Estados ou regiões* está entre as dimensões das relações internacionais que irão influenciar as coalizões ou as rivalidades entre eles (HUNTINGTON, 1997). É preciso investigar no contexto atual da globalização os processos pelos quais culturas *diferentes* podem tentar solucionar os conflitos culturais decorrentes de seu *relacionamento* (CANCLINI, 1991).

Este trabalho tem dois objetivos específicos: 1º) apresentar algumas das possíveis estruturas de formação e de reformulação das identidades culturais na fase atual da globalização; e 2º) analisar mais profundamente o processo dialético de mediação simbólica dos conflitos culturais inerentes à fase atual

da globalização.. A identidade cultural da América Latina será examinada nesse contexto mais amplo.

Estão em curso diversos processos de integração regional latino-americana. Esses processos de integração têm dado ênfase à integração econômica (LAVINAS, CARLEIAL, NABUCO, 1994). A identidade cultural latino-americana está *pressuposta* em algumas declarações de princípios nos tratados de integração e há relativamente poucas iniciativas normativas para fomentar o intercâmbio cultural. Mas, até que ponto é legítimo *pressupor* uma identidade latino-americana? Existiria mesmo uma identidade cultural genuinamente latino-americana? Se pensarmos na América Latina como uma região colonizada e explorada por europeus e norte-americanos durante os séculos; e se contrapusermos os interesses dos diferentes povos nativos das Américas Central e do Sul aos interesses dos europeus e norte-americanos, é claro que encontraremos uma identidade cultural latino-americana definida negativamente, no sentido anti-colonial e antiimperialista, ou seja, a identidade de povos que, contra sua vontade, foram colonizados, escravizados e explorados, e que *não são* europeus nem norte-americanos. Mas o passado colonial e a submissão aos impérios dominantes ou hegemônicos não são critérios suficientes para definir a identidade cultural de um povo, muito menos de dois continentes que têm certos aspectos muito heterogêneos (a América Central e a América do Sul). Que elementos, então, compõem a identidade cultural, ou mesmo civilizacional, dos povos latino-americanos? Adotado certo grau de generalização, pode-se falar numa cultura característica da América Latina, porém isto não significa que os diferentes povos latino-americanos adotem sempre elementos uniformes de identificação cultural. As Américas Central e do Sul são geograficamente muito diferentes. A América Latina apresenta-se dividida em quatro sub-regiões, ou subsistemas: a) o subsistema amazônico; b) o subsistema andino; c) o subsistema platino (MELLO, 1996); e d) o subsistema da América Central e Caribe. As características geográficas de cada um desses subsistemas os tornam diferentes entre si. Essas diferenças geográficas influenciaram, em grande parte, o desenvolvimento de culturas e civilizações também distintas entre os grupos humanos que habitavam cada sub-região na fase pré-colonial. Esses povos adotaram diferentes formas de organização política, social, econômica

e cultural. Por outro lado, muitos dos elementos que distinguiam as culturas pré-coloniais na América Latina foram destruídos ou foram obscurecidos pela sobreposição da cultura colonial europeia a partir do início do século XVI (ROMANO, 1989). Disto resulta o discurso ideológico de que a identidade cultural da América Latina é *latina*, no sentido de que os povos colonizados teriam absorvido quase que completamente a cultura europeia colonizadora; e *americana*, no sentido de que a América Central e a América do Sul passaram a ter uma única identidade cultural *ocidental*, na exata e restritiva medida em que os europeus e, mais tarde, os norte-americanos, tolerassem ter alguma identidade cultural com os povos da América Latina. É preciso desvelar a identidade cultural da América Latina, num grau mais elevado de generalização, e também a identidade cultural das sub-regiões latino-americanas. Os povos latino-americanos sabem que têm elementos culturais em comum, mas, de modo geral, os referenciais a partir dos quais organizam sua identidade cultural estão em profunda transformação. A América Latina está sob o impacto da fase atual da globalização e apresenta profunda miscigenação cultural, étnica, lingüística, religiosa. A globalização contemporânea exige o reconhecimento de novos elementos de identificação cultural para revelar, em variados graus de generalização, como a identidade cultural da América Latina tem se reorganizado.

Este trabalho baseia-se em alguns autores emblemáticos que, em suas áreas de estudo, apresentam vertentes importantes para a compreensão da formação e da reformulação da identidade cultural no mundo contemporâneo. Samuel Huntington reflete sobre a identidade cultural e os conflitos culturais na fase atual da globalização. Por outro lado, a identidade cultural também se forma com arquetípicos, compostos por fatores biogenéticos, mitos e narrativas que fixam a origem de certa sociedade. Esses elementos, por serem universais, transitam no inconsciente individual ou coletivo e emergem nas diversas formas de narrativa do cotidiano. Trata-se da *estrutura cultural arquetípica*, que analisarei com base em Mircea Eliade. Pode-se analisar a identidade cultural com fundamento na *estrutura cultural lidertípica*, em que elementos culturais são *apropriados* pelos poderes dominantes no contexto de certa cultura a partir de critérios que correspondam aos interesses desses poderes e, a seguir, são *disseminados* pelos meios de comunicação social para

serem reabsorvidos pela sociedade com significados também dominantes ou hegemônicos. As contribuições de Néstor Canclini são muito úteis para compreender a estrutura cultural lidertípica. Também é possível analisar a identidade cultural por meio da miscigenação e interação multidimensional de elementos culturais de grupos diferentes. Tem-se aí a *estrutura cultural osmotípica*. Os elementos osmóticos se originam das relações culturais intertextuais, dos contatos entre culturas diferentes, dos processos sincréticos de elementos culturais de povos distintos, de valores, ritos, símbolos que provêm de universos culturais diferentes e que são reorganizados num cosmos no âmbito de uma cultura específica. As contribuições de Stuart Hall são relevantes para que se compreenda a estrutura cultural osmotípica. É nesses sentidos que este estudo se refere aos elementos culturais arquetípicos, osmóticos e lidertípicos. Por fim, foi essencial a contribuição de Cremilda Medina para compreender como ocorrem os processos de mediação de significados culturais intertextuais no ambiente social. Em essência, esses processos de mediação desencadeiam narrativas que os sujeitos fazem a respeito da realidade caótica, a fim de reorganizá-la num cosmos compreensível. Esses mesmos processos possibilitam a integração cultural e a reorganização das identidades culturais na fase contemporânea da globalização.

Samuel Huntington - identidade cultural e civilização

A identidade cultural é formada com diferentes elementos culturais que podem ter distintos significados intertextuais para cada indivíduo ou grupo social. São elementos culturais os valores sociais e os modos de pensar, os costumes e o estilo de vida, as instituições, a história comum, os grupos étnicos, o meio ambiente natural e cultural, os pressupostos filosóficos subjacentes às relações sociais e outros elementos a que certa sociedade atribui significados culturais intertextuais específicos. Com base em elementos como esses, o indivíduo e o grupo social formam a convicção de que compartilham uma cultura. Em graus mais amplos de generalização, a identidade cultural pode ser caracterizada a partir dos conceitos de nação e de civilização. Huntington faz a importante observação de que o nível mais amplo possível de identidade cultural é a *civilização*. Esse autor esclarece que a idéia de civilização foi desenvolvida no século XVIII por pensadores

franceses, com o objetivo de contrapor a civilização ao conceito de sociedades “bárbaras”, isto é, não civilizadas de acordo com os critérios adotados pelos próprios europeus. Nesse sentido, fala-se em civilização, *no singular*. Ser classificado como povo civilizado era bom, ser considerado um povo bárbaro era ruim. O conceito europeu de civilização estabeleceu critérios com base nos quais as sociedades poderiam ser julgadas e classificadas. Essa concepção era relevante porque, a partir dela, os europeus definiam quais eram as sociedades suficientemente “civilizadas” para integrar o sistema internacional dominado pela cultura européia. Apesar disso, Huntington observa que cada vez mais as pessoas falavam em “civilizações”, *no plural*. Isto levava a admitir que poderiam existir outros padrões de definição de civilização e, em consequência, exigia a renúncia à concepção de que a civilização européia era o ideal de civilização. Passou-se a admitir a existência de várias civilizações, cada qual “civilizada” a partir de seus próprios critérios. Uma civilização, no sentido plural, poderia ser não-civilizada no sentido singular, europeu. Diz Huntington que a civilização (no sentido singular e no plural) é uma *entidade cultural*. Civilização e cultura estão relacionadas ao estilo de vida geral de um povo, porém a civilização é uma entidade cultural muito mais ampla e abrangente. Nesse sentido, nenhuma das unidades culturais abrangidas pela civilização pode ser pensada ou compreendida sem que se faça alguma referência à civilização que a abrange. Uma civilização tem longevidade cultural. Comparada a outros fenômenos históricos, uma civilização dura muito tempo. Huntington sustenta que, de todos os elementos culturais que caracterizam uma civilização, a religião é o mais importante porque transcende as fronteiras dos Estados e, muitas vezes, sobrevive a eles. Muitos Estados desapareceram sem que isto impedisse a manutenção e a expansão de identidade religiosa entre diversos povos. Os elementos de identificação cultural variam muito de uma sociedade para outra e Huntington entende que a revitalização da religião no mundo reforça as diferenças culturais. O autor diz que em larga medida as principais civilizações da História da humanidade identificaram-se com grandes religiões. Povos de mesma etnia e idioma freqüentemente se massacraram uns aos outros por acreditarem em deuses diferentes. Aliás, a esse propósito, não se pode deixar de registrar aqui que a História pré-colonial da América é exemplo cabal dessa afirmação

(CARDOSO, 1981). Huntington divide o mundo de acordo com as grandes civilizações que identificou a partir do critério maior da religião. Essas grandes civilizações são: a Ocidental, a Africana, a Islâmica, a Sínica, a Hindu, a Ortodoxa, a Latino-americana, a Budista e a Japonesa. Relaciona as características essenciais da civilização Ocidental: 1) recebeu grande legado clássico das civilizações grega e romana; 2) adota o Cristianismo nas duas grandes vertentes do catolicismo e do protestantismo; 3) apresenta há séculos a separação da autoridade espiritual da autoridade temporal e suas respectivas instituições; 4) adota o princípio da submissão de todos, inclusive do Estado, ao império da lei; 5) adota o pluralismo social; 6) em razão do pluralismo social, tem entidades e instituições representativas dos diversos grupos sociais; 7) adota o princípio do individualismo, com a garantia de direitos e liberdades individuais. Esses aspectos da civilização ocidental são contextualizados por Huntington nestes termos (HUNTINGTON, 1997, p. 29):

A política mundial está sendo reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. Nesse mundo, os conflitos mais abrangentes, importantes e perigosos não se darão entre classes sociais, ricos e pobres, ou entre grupos definidos em termos econômicos, mas sim entre povos pertencentes a diferentes identidades culturais. As guerras tribais e os conflitos étnicos irão ocorrer no seio das civilizações. [...].

Essas ponderações de Huntington são adotadas neste estudo como um dos fundamentos para se analisar como os elementos de identificação cultural são produzidos, reproduzidos, transformados ou afirmados numa dada sociedade.

Néstor Canclini e as estruturas culturais lidertípicas

Canclini diz que o conceito antropológico de cultura é resultado paradoxal da expansão imperial do Ocidente. O autor faz a aguda observação: a Antropologia tradicional estudou a identidade cultural com base na premissa de que os membros de uma sociedade pertenceriam a uma só cultura homogênea, coerente, localizada num espaço determinado e distintiva das

demais. Entretanto, o autor esclarece que em razão dos processos de expansão colonial liderado pelas potências eutopéias ocorreram contatos culturais intensos e profundos. A partir desse fenômeno, a Antropologia começou a realizar estudos mais voltados à interculturalidade (CANCLINI, 2005). Os europeus mergulharam, então, em estudos a respeito da relativização do dogma de sua superioridade cultural. Tornou-se cada vez mais inconsistente a tendência de desqualificar as culturas e civilizações que, a partir de critérios europeus, eram consideradas “primitivas”. Por isto, passou-se a considerar como *cultura* tudo aquilo que é produzido material ou idealmente pelo ser humano, não importando seu grau de complexidade e de desenvolvimento (EAGLETON, 2005), inclusive práticas que costumavam escandalizar os europeus, como a antropofagia, a poligamia, a nudez, os sacrifícios humanos. A lógica dessas formas de manifestação cultural começaram a ser analisadas no contexto das *estruturas* a que a pertenciam. Com fundamento nessa noção de *estruturalismo cultural*, passou-se à concepção do *relativismo cultural*, critério teórico com o qual, por um lado, se queria negar a existência de culturas “superiores” ou “inferiores” e, por outro, afirmar a existência de diferentes culturas. Canclini assinala que a concepção estruturalista da cultura contribuiu para a difusão do relativismo cultural e para descartar as qualificações evolucionistas da cultura e a classificação das culturas em “superiores” e “inferiores”. Nesse sentido, relembra que os habitantes da América já tinham impressionante desenvolvimento cultural e civilizacional muito antes da chegada dos conquistadores europeus. Dominavam tecnologia avançada para seu tempo, alguns já tinham sistema de escrita e sofisticado sistema de contabilidade, realizaram obras de engenharia e arquitetura impressionantes, domesticaram muitos alimentos e animais, apresentavam complexa rede social e de organização política, inclusive com Estados bem caracterizados, dominavam técnicas de fabricação de cerâmica, artefatos em pedras preciosas e semipreciosas e ourivesaria. Era difícil ou inútil negar essas fantásticas contribuições que os povos pré-colombianos deram à civilização europeia desde a conquista e a colonização da América Latina. De modo geral, os estudos culturais europeus passaram a admitir que cada cultura se desenvolve de modo autônomo e que não há critérios teóricos aceitáveis para atribuir superioridade de uma civilização em face das demais. Todavia, o autor

discorda em parte da concepção estruturalista e do conseqüente relativismo cultural adotados pela antropologia moderna. Admite que a concepção estruturalista e o relativismo cultural dela decorrente colaboraram para a superação dos dogmas etnocentristas, mas entende que não contribuíram para pensar e resolver os *conflitos oriundos das diferenças interculturais*. Assinala que a concepção estruturalista imagina que haveria uma série de cordões sanitários entre as culturas, circunstância esta que impediria que dentro de uma mesma sociedade ou numa escala global as diferenças culturais fossem realmente trabalhadas e superadas. O autor sublinha que *as culturas interagem umas com as outras*. Além disso, ressalta que a assimetria de poder político, ideológico, econômico e cultural precisa ser levada em consideração quando se quer estudar a interdependência cultural, pois a produção e a reprodução das culturas dominantes ou hegemônicas são intrínsecas aos mecanismos da dominação capitalista. Propõe, então, outro conceito de cultura, mais abrangente e inserido na lógica de produção capitalista como um *produto cultural*, ao mesmo tempo em que acentua a função essencial da cultura como meio de produzir e de reproduzir os significados abrangidos nesse processo produtivo (CANCLINI, 2005, p. 30):

Por essas razões, preferimos restringir o uso do termo cultura para a produção de fenômenos que contribuem, mediante a representação ou reelaboração simbólica das estruturas materiais, para a compreensão, reprodução ou transformação do sistema social, ou seja, a cultura diz respeito a todas as práticas e instituições dedicadas à administração, renovação e reestruturação do sentido. [...].

Portanto, toda manifestação cultural deve ser estudada em conexão com os demais elementos produtivos do sistema social. Qualquer prática social é simultaneamente econômica e simbólica, pois é assim que se reproduz o conjunto de representações de uma sociedade. A cultural, como processo produtivo específico, está conectada aos demais processos produtivos sociais e, para estudá-la, é preciso percorrer todas as etapas da produção cultural: a produção cultural propriamente dita, sua circulação, recepção e reprodução. Não é possível compreender o processo cultural desvinculado do sistema produtivo como um todo. Assim, a cultura é um dos instrumentos de

dominação usados pelos países centrais, além do poder político e do econômico. Não é possível manter indefinidamente a dominação apenas com base na força militar, econômica ou política. Por isto, o elemento cultural, associado à manipulação ideológica, é imprescindível para assegurar a continuidade da dominação (CHAUI, 1980). A cultura contribui para que (i) os membros de um grupo aceitem certa estrutura de dominação econômica e política como se fosse legítima e natural, ocultando a violência inerente ao processo de adaptação do indivíduo a uma estrutura em cuja construção não interveio necessariamente; e (ii) faz com que a imposição da estrutura seja sentida como socialização ou adequação necessária para a vida em sociedade. Esta configuração exposta por Canclini constitui o que neste trabalho se denominou *estrutura cultural lidertípica*, em que os elementos de identificação cultural são apropriados, manipulados e difundidos pelos setores dominantes ou hegemônicos de um dado sistema social, de modo autoritário e hierarquizado, como se fossem legítimos elementos culturais para que os integrantes da sociedade construam sua identidade cultural. Nem todas essas ponderações de Canclini são corretas, pois, como se verá adiante, os processos dialéticos culturais exigem a atuação contínua de agentes mediadores de significados intertextuais.

Os argumentos apresentados por Canclini constituem, neste estudo, mais um fundamento para se compreender como os elementos de identificação cultural são produzidos, reproduzidos, transformados ou afirmados numa dada sociedade.

Stuart Hall e as estruturas culturais osmóticas

A identidade cultural é tema freqüente nos estudos atuais de teoria social. Identidades tradicionais, que prevaleceram durante muito tempo para certas sociedades, estão em processo de fragmentação na esfera individual e na social. Novas identidades culturais surgem e provocam a denominada “crise de identidade”, que é parte de amplo e profundo movimento de transformação que desloca as *estruturas de identidade cultural das sociedades modernas* dos seus centros tradicionais de referência. Tornaram-se instáveis os critérios com base nos quais indivíduos e grupos sociais construam sua identidade cultural (HALL, 2005). Em geral, as culturas existentes no mundo

atual estão sendo cada vez mais descentradas, deslocadas e fragmentadas. As múltiplas dimensões da globalização tornaram muito relativas as noções de tempo e de espaço. Núcleos culturais muito diferentes entre si, localizados em pontos do planeta distantes uns dos outros, hoje interagem de modo instantâneo por meio das telecomunicações. No passado, contatos culturais entre povos diferentes progrediam lentamente, durante séculos, na medida em que se aperfeiçoaram os meios de transporte e de comunicação. Por isto, os diferentes povos tiveram tempo razoável para assimilar elementos culturais uns dos outros e para incorporar tais elementos em sua própria cultura, conforme se fazia necessário ou conveniente. Esse processo atualmente é muito mais intenso e, em termos relativos de tempo, é também instantâneo. Daí resultam os fenômenos da descentralização, deslocamento e fragmentação cultural a que todos se submetem na fase contemporânea da globalização. É interessante anotar que se tornou corriqueiro o uso do neologismo *glocalização* para expressar o contraste, a interação, a assimilação e o hibridismo do conjunto de fenômenos multidimensionais da globalização correlacionados com os fenômenos igualmente multifacetados de uma localidade e de um povo em particular.

Hall apresenta três concepções de identidade do sujeito: *o sujeito do Iluminismo; o sujeito sociológico; e o sujeito pós-moderno*. O sujeito do Iluminismo era concebido a partir de seu individualismo. Era indivíduo totalmente centrado, unificado e dotado de racionalidade para conduzir suas ações no ambiente social. Sua identidade estava em seu interior e o acompanhava em toda a sua trajetória de vida. Por outro lado, o sujeito sociológico é resultado da crescente complexidade do mundo moderno, decorrente do aprofundamento histórico da Revolução Industrial, em que a construção da identidade individual não podia mais ser feita exclusivamente a partir dos critérios de identidade pessoal e subjetiva. Percebeu-se que a identidade de tal sujeito estava correlacionada com a identidade de outros indivíduos do corpo social, os quais desempenhavam papel de mediadores de valores, sentidos e símbolos para a construção da identidade cultural subjetiva. Hall ressalta que nessa concepção sociológica a identidade do sujeito é formada por sua *interação* com o meio social. Embora o sujeito ainda mantenha um núcleo individual de identidade, sofre diversas influências de seu diálogo com os mundos culturais exteriores a ele, os quais

desencadeiam um movimento de transformação da identidade subjetiva, integrando-a à identidade social em constante mutação. O sujeito de algum modo organiza essas identidades culturais internas e externas e constrói um novo quadro de referência a respeito de seu lugar no mundo social e cultural. Usando uma feliz figura de linguagem, Hall diz que a identidade “costura” o sujeito à estrutura, dando-lhe estabilidade e possibilidade de prever alguns dos movimentos culturais nos quais se integra. Todavia, na fase atual da globalização, especialmente a partir do final do século XX, a construção dessa identidade do sujeito sociológico também atravessa uma crise sem precedentes, fato que levou Hall a investigar a terceira forma de identidade cultural: a do sujeito pós-moderno. Explica que a identidade do sujeito sociológico está em crise porque, atualmente, *o que está em processo de transformação é a própria estrutura exterior* à qual a identidade interior do sujeito se liga para construir seus quadros de referência. O sujeito antes tinha uma identidade unificada e estável, mas agora tem identidade fragmentada, muitas vezes contraditória e ainda não reorganizada. Nas sociedades atuais que atingiram grande complexidade e têm relações multidimensionais inerentes à globalização, alguns elementos de identificação cultural, *externos* ao sujeito, transformam as estruturas e instituições que serviam de referências para ele formasse sua própria identidade no meio social. Tudo passou a ser provisório, problemático e variável. Nessas circunstâncias tão instáveis, tem início a construção da identidade cultural do sujeito pós-moderno.

A crise de identidade provocada pela dinâmica da globalização cultural envolve profundo processo dialético. O indivíduo vivencia simultaneamente a influência de diferentes culturas que abalam a noção de identidade cultural “estável” com que ele estava habituado no contexto local em que se inseria. Desses choques culturais, ora decorre a complementaridade entre as culturas global e local; ora resulta uma situação circunstancial, transitória ou permanente, de hegemonia de uma cultura sobre a outra (ou seja, da cultura global sobre a local, ou vice-versa); ora advêm fraturas culturais com zonas de atrito ainda não solucionadas (HUNTINGTON, 1981). Trata-se de processo dialético complexo e profundo que torna necessário rever os critérios em que se baseiam a identificação cultural do indivíduo e da sociedade em que ele se insere.

Por essas razões, é oportuno tratar da questão mais específica da identidade nacional. A identidade cultural *nacional* é uma das estruturas mais importantes desde o surgimento dos Estados nacionais europeus. A nacionalidade não é uma identificação genética, mas um sentimento profundo que o sujeito tem de “pertencer” a certa cultura nacional ou civilizacional. O indivíduo pensa nessas referências culturais como se elas efetivamente fizessem parte de sua essência. Hall esclarece que a identidade nacional é formada por meio de representações que o sujeito faz a respeito do ambiente e da sociedade em que vive. O sujeito formula essas representações e lhes atribui significados coerentes com os significados intertextuais adotados pela sociedade. A identidade nacional é, assim, um sistema de representações culturais dotadas de significados intertextuais válidos e aceitos por determinado povo. A nação se apresenta como uma comunidade simbólica e é isto que gera o sentimento de identificação e de lealdade entre seus integrantes. O autor pondera que a noção e os fundamentos da identidade nacional são relativamente recentes na história humana. Os vínculos de lealdade e as formas de identificação social foram lenta, parcial e gradualmente transferidos da família para grupos sociais mais amplos, como o clã, a tribo, a comunidade regional, a comunidade religiosa e para a nação moderna. Nesse processo evolutivo, as eventuais diferenças culturais entre os indivíduos ou grupos subordinaram-se (não importa por quais motivos) aos elementos de identificação cultural mais amplos, como os da nação. O Estado-nação absorve elementos culturais que lhe interessam e, a partir de certo grau de generalização, atribui-lhes homogeneidade para com eles construir a *identidade nacional*. Note-se que Hall enxerga no Estado-nação a comunidade cultural mais ampla, diferentemente de Huntington, que considera a civilização (definida em última análise pela identificação religiosa) como a mais ampla, abrangente e duradoura comunidade cultural. Hall sistematizou e organizou os elementos essenciais que servem de base à identificação cultural nacional, dividindo-os em cinco grupos (HALL, 2005). Primeiro, menciona que a identidade cultural é construída com base na *narrativa* a respeito da nação, isto é, nas histórias e nas literaturas nacionais, na mídia e na cultura popular. Esses elementos, considerados como conjunto de narrativas fornecem imagens, panoramas, cenários, eventos históricos, símbolos e rituais nacionais que simbolizam ou representam as experiências

compartilhadas e que dão sentido à coesão da nação como comunidade “imaginada”. A nação dá significado e importância à existência do indivíduo, na medida em que o conecta com objetivos nacionais que precedem sua existência e que provavelmente perdurarão depois de sua morte. Em segundo lugar, Hall refere-se à importância das origens, da tradição e da transcendência temporal como elementos de identificação cultural nacional. Ressalta que se constrói a convicção de que elementos essenciais do caráter nacional permanecem imutáveis, apesar de todas as variações da história. O sentimento de identidade nacional é idealizado como primígeno, unificado e contínuo, eterno, “imutável” apesar das transformações do mundo. Em terceiro lugar, o autor indica o uso das estruturas culturais lidertípicas para “construir” ou “inventar” a tradição que funcionará como elemento de identificação cultural. Os poderes dominantes ou hegemônicos concebem um conjunto de práticas, de representações simbólicas reais e ideais, e assim incutem nos indivíduos valores e normas de comportamento destinados a perpetuar um passado histórico “adequado” à construção de uma identidade nacional. Em quarto lugar, menciona que a identidade cultural nacional pode ser ancorada no chamado mito fundacional, isto é, numa estória que localiza a origem da nação, do povo e de seu caráter nacional num passado imemorial, mítico, desvinculado do tempo real. Trata-se aí das estruturas culturais arquetípicas, tão importantes na configuração e na construção da identidade cultural individual, social e nacional. Hall ressalta que os mitos fundacionais ajudam povos oprimidos ou marginalizados a expressar seu ressentimento e sua insatisfação em termos compreensíveis, na medida em que os mitos propõem *uma história alternativa ou uma contra-narrativa em relação à história hegemônica*. Finalmente, a identidade nacional muitas vezes diz que um povo é original, puro ou que tem certo atributo especial que o distingue de todos os demais. Interessante observar, aqui, que os atuais povos latino-americanos frequentemente recorrem aos mitos fundacionais para fazerem suas contra-narrativas culturais em oposição aos poderes dominantes a que estão sujeitos.

Uma nação é sempre composta por indivíduos e grupos que podem ser muito diferentes entre si. Apesar dessas diferenças, a partir de certo grau de generalização a cultura nacional congrega esses indivíduos e grupos em torno

de uma identidade compartilhada, chamada identidade nacional ou mesmo civilizacional. Entretanto, como observa Hall, não se pode perder de vista o fato de que a cultura nacional é também uma estrutura de poder cultural. Ao longo da história da humanidade, a maior parte das nações foi unificada por meios violentos, ou seja, pela supressão de diferenças culturais pelos grupos ou povos dominadores em relação aos grupos ou povos dominados, de tal maneira que a cultura dominante se afirmou sobre as culturas submetidas. Sendo assim, a cultura dominante precisa construir uma estrutura de poder cultural destinada a fazer com que os grupos e povos submetidos “esqueçam” sua identidade cultural pretérita e, a seguir, adotem a nova identidade ditada pela estrutura cultural lidertípica. Cabe observar que nem sempre o poder cultural é exercido como poder ideológico. A ideologia, em essência, apresenta-se como um discurso com o objetivo de legitimar a dominação, tornando-a aceitável pelos sujeitos dominados (CHAUÍ, 1980). Há casos, porém, em que o poder cultural não recorre ao discurso ideológico para ser exercido. Por exemplo, muitas das comunidades indígenas andinas preservam tenazmente suas identidades culturais locais, apesar de estarem sujeitas à dominação cultural ocidental européia e norte-americana. Algumas recentes manifestações de auto-afirmação cultural na América Latina (Venezuela, Bolívia, México, Peru) têm procurado resgatar elementos culturais ancestrais e através desse processo fortalecer o sentimento de unidade do respectivo povo, contrapondo-se aos elementos culturais dominantes ou hegemônicos.

O progresso tecnológico, especialmente nas áreas de telecomunicações e transportes, tende a eliminar a importância *relativa* do espaço e do tempo na dinâmica dos fenômenos globais. Ora, o espaço e o tempo sempre foram importantes coordenadas para validar e dar sentido aos sistemas de representações culturais. Conforme essas coordenadas se tornam mais fluidas, os próprios sistemas de representação baseados nelas podem se tornar mais permeáveis a novas influências culturais: *questões culturais suscitadas em lugares distantes ou em tempos diferentes podem tornar-se questões atuais e locais para indivíduos e sociedades que, em princípio, estariam temporal e fisicamente apartados daquelas questões*. A sensação de que tudo acontece *aqui e agora* faz com que fenômenos culturais globais possam ter significação simbólica local, transformando os paradigmas de identificação cultural até então vigentes.

Por outro lado, as culturas locais dispõem de mecanismos internos mais ou menos eficientes para não se desintegrarem totalmente. Isto faz parte do processo dialético de auto-afirmação cultural já referido. É curioso – e é mesmo paradoxal – observar que o processo global de integração cultural, que tende a fazer aquilo que chamo (parafrazeando Marx) de *gelatina cultural*, é o mesmo que *acentua as diferenças culturais*. As pessoas vão a *diferentes* lugares, compram *diferentes* roupas, comem *diferentes* comidas, assistem a *diferentes* espetáculos, professam diferentes religiões *exatamente por causa das diferenças que percebem em cada uma dessas situações*. A busca da *diversidade* em seu mais amplo sentido e, em especial, a *diversidade cultural*, é essencial no ser humano. Trata-se de um processo que envolve a alteridade global-local para construir, reconstruir, transformar, diluir ou miscigenar a identidade cultural do indivíduo e da própria sociedade em que ele se insere, sociedade esta que tem hoje escala planetária.

O processo de globalização é assimétrico, desequilibrado, assíncrono e heterogêneo. Nem todas as partes do mundo estão inseridas nesse processo de modo uniforme e simultâneo (DUPAS, 2005). A globalização torna cada vez mais *relativa* a idéia clássica de sociedade como um corpo bem definido e delimitado, dotado de mecanismos internos e externos muito claros para permitir que seus integrantes se identifiquem com uma *certa cultura*. O processo dialético de auto-afirmação das diferentes culturas apresenta três efeitos importantes, de certo modo contraditórios, destacados por Hall: 1º) as identidades culturais locais estão ameaçadas de desintegração provocada pelo crescimento da homogeneização cultural globalizada; 2º) as identidades nacionais e locais realizam importante esforço de resistência à globalização cultural, buscando sua auto-afirmação; e 3º) é fato que as identidades nacionais e locais absorvem novos elementos culturais e estão se tornando culturas híbridas. A análise de Hall evidencia a profunda influência das *estruturas culturais osmóticas* na construção e reprodução da identidade cultural do indivíduo, do seu grupo social mais restrito, de sua nação e de sua civilização, no mundo contemporâneo. O processo de fragmentação cultural analisado exige que alguns critérios de identificação cultural sejam abandonados, outros sejam assimilados, outros sejam harmonizados, de maneira a gerar um novo universo referencial dentro do qual a identidade cultural se expressará.

Os movimentos de mutação do indivíduo, da sociedade em que ele vive e das próprias estruturas e instituições no mundo globalizado determinam, por um lado, a inafastável interação cultural, verdadeira osmose cultural, que resulta em culturas híbridas formadas com elementos de identificação cultural provenientes de todas as partes do mundo; por outro lado, os mesmos movimentos de transformação desencadeiam processo dialético muito mais intenso, em que se contrapõem as culturas locais e as não locais (sejam estas hegemônicas ou não), numa luta *simbólica* em que cada cultura quer se afirmar perante as demais.

Huntington discorda da afirmação de que o processo de globalização e, em especial, a mídia, estejam conduzindo *necessariamente* a uma homogeneização cultural. Esse autor faz a importantíssima observação de que o entretenimento cultural não equivale à conversão cultural. Acentua que na intensificação da globalização ocorre uma exacerbação da autoconsciência civilizacional, societária e étnica. Daí porque não acredita na hegemonia de uma cultura ocidental universal (HUNTINGTON, 1997, p. 111):

Através da História, a expansão do poder de uma civilização geralmente ocorreu ao mesmo tempo que o florescimento da sua cultura e quase sempre requereu dela usar seu poder para estender seus valores, práticas e instituições a outras sociedades. Uma civilização universal requer um poder universal. [...]. O colonialismo europeu terminou; a hegemonia norte-americana está retrocedendo. Segue-se a erosão da cultura ocidental, enquanto se reafirmam costumes, idiomas, crenças e instituições indígenas com raízes históricas. O crescente poder das sociedades não-ocidentais produzido pela modernização está gerando um renascimento das culturas não-ocidentais pelo mundo afora.

Para Huntington, a pretensão ocidental de ter uma cultura hegemônica e universal não é factível. Pondera que nas fases iniciais de integração multidimensional provocada pela globalização, a modernidade ocidental era atrativo para as culturas não tão modernas. Posteriormente e na medida em que a modernização aumentou o poderio econômico, político e militar dos povos antes submetidos à dominação ou à hegemonia ocidental, observou-se rejeição intensa da cultura ocidental e uma correlata auto-afirmação

cultural, local ou regional, de civilizações dissidentes em relação ao ocidente. O aumento do poderio econômico, militar e político da sociedade como um todo, decorrente da modernização, incentiva as pessoas dessas sociedades não ocidentais a terem confiança na sua própria cultura. No que concerne à identidade cultural individual, a modernização gera sentimentos de crise de identidade, decorrente da fragmentação cultural sofrida pelo sujeito à medida que laços tradicionais e relações sociais são rompidos. Nessa situação, o indivíduo tende a buscar na religião uma resposta para esses conflitos. Está aí, segundo Huntington, uma das causas essenciais do renascimento religioso mundial, que torna a religião o mais amplo e abrangente critério de identificação cultural. No âmbito do processo multidimensional de globalização do mundo moderno, há uma tendência individual, coletiva e social de afirmar e reafirmar sua identidade cultural em termos civilizacionais. Na medida em que se aceite a proposição de Huntington de que a religião é o critério mais importante para caracterizar uma civilização (e esta proposição é aceita neste trabalho), não se pode deixar de aceitar, como consequência, que as *estruturas culturais arquetípicas* são importantíssimas para a identificação cultural. Todas as religiões fundamentam-se em estruturas culturais arquetípicas, em especial nos mitos e simbolismos religiosos. É necessário, então, examinar essas estruturas. Para essa tarefa, a contribuição de Mircea Eliade é essencial.

Mircea Eliade e as estruturas culturais arquetípicas

Mircea Eliade esclarece que apenas no decorrer do século XX tomou-se consciência de que o símbolo, o mito e a imagem pertencem à substância da vida espiritual. Mesmo que se tente minimizar sua importância, escondê-los ou mutilá-los, não se pode retirá-los jamais da essência humana. O pensamento simbólico é intrínseco ao ser humano porque precede a linguagem e a razão discursiva. Revela os mais profundos aspectos da realidade que desafiam qualquer outra forma de conhecimento humano e que não podem ser expressos noutra linguagem. O pensamento simbólico cumpre, portanto, a função de revelar as profundezas essenciais do ser humano. Eliade diz que exatamente por isto o pensamento simbólico permite conhecer melhor o homem naqueles aspectos em que o indivíduo ainda não se compôs com a

história.

Por meio do pensamento simbólico, qualquer ser humano pode explorar os significados que vêm de seu inconsciente. Eliade assevera que o “inconsciente”, é muito mais “poético”, mais “filosófico”, mais “mítico” que a vida consciente, pois contém os monstros e as divindades, os heróis e as fadas que continuam a preencher as mesmas funções que tiveram em todas as mitologias: ajudar o homem a libertar-se. As imagens e o pensamento simbólico são, por suas próprias estruturas, *multivalentes*. Surgem na mente humana como instrumentos de captação e expressão da realidade profunda das coisas, que pode ser bastante contraditória e, por isto mesmo, irreduzível à expressão por meio de conceitos racionais. Desse modo, a linguagem e o próprio pensamento simbólico são verdadeiros enquanto *conjunto* de significados reveladores da realidade essencial, não se podendo adotar significado único para expressar aquela realidade. Por esses motivos, qualquer ser humano, do mais simples ao mais realista, inexoravelmente, convive com as suas imagens e pensamentos simbólicos para compreender a si próprio e o mundo em que vive.

A aptidão do ser humano de imaginar está imersa em pleno simbolismo e continua a recorrer aos mitos e às concepções religiosas mais arcaicas. A imaginação permite ao ser humano fruir de um fluxo ininterrupto e espontâneo de imagens que, contudo, não são imagens arbitrárias, pois elas “representam”, imitam modelos exemplares arquetípicos, que podem ser reproduzidos infinitamente. As imagens permitem ao ser humano enxergar o mundo em sua totalidade porque elas têm o poder e a função de expressar o que não pode ser expresso em conceitos racionais. Os símbolos e imagens arquetípicos não são criações arbitrárias localizadas e privativas de algum ser humano primitivo. Ao contrário, originaram-se no interior de complexos culturais de certas sociedades humanas e foram difundidos e assimilados em pontos muito distantes de seu núcleo original. Isto põe em relevo seu caráter transcendente de tempo e de espaço. Revivendo imagens, mitos e símbolos arquetípicos, o ser humano ultrapassa seu lugar e seu momento histórico e se realiza como ser integral e universal, pois compreende melhor seu destino e sua significação. No plano racional, o ser humano expressa seus arquétipos por meio da *narrativa* dos mitos e imagens que vêm de seu pensamento simbólico.

É por meio da narrativa que os significados arquetípicos são difundidos nos grupos sociais e contribuem para que o ser humano transcenda seu tempo e seu espaço. A esse propósito, Eliade esclarece que (1991, p. 174):

[...] a narração de um mito não é sem conseqüência para aquele que o recita ou para aqueles que o ouvem. Pelo simples fato da narração de um mito, o tempo profano é – pelo menos simbolicamente – abolido; narrador e auditório são projetados num tempo sagrado e mítico. [...] um mito retira o homem de seu próprio tempo, de seu tempo individual, cronológico, “histórico” – e o projeta, pelo menos simbolicamente, no Grande Tempo, num instante paradoxal que não pode ser medido por não ser constituído por uma duração. [...].

As imagens e símbolos arquetípicos, embora perenes e universais, são vivenciados e valorizados de modos diferenciados em cada grupo social e, por essa razão, são importantes elementos de identificação cultural (ELIADE, 2004). A perenidade e a universalidade dos arquétipos asseguram a consistência intrínseca das diversas culturas. Ao mesmo tempo, possibilitam fazer uma filosofia das culturas sem cair na vala das categorizações morfológicas de estilos culturais. Analisar os fenômenos culturais exclusivamente sob os condicionamentos históricos é realizar abordagem muito limitada da cultura, segundo Eliade. O que é culturalmente importante para um europeu pode não ter a mínima importância para um asiático. Em contrapartida, imagens e símbolos arquetípicos precedem os condicionamentos históricos e, na maioria das vezes, informam esses condicionamentos, de modo que tais imagens e símbolos são universalmente acessíveis a qualquer ser humano, independentemente dos valores localizados que possam ter.

Por essas razões, as proposições teóricas de Eliade são também adotadas neste trabalho como fundamentais para o estudo da identidade cultural em geral, e da identidade cultural latino-americana em particular.

Cremilda Medina e a mediação simbólica dos conflitos culturais contemporâneos

Cremilda Medina contribui de modo essencial para a reflexão atinente às identidades culturais e aos relacionamentos multidimensionais entre culturas diferentes na fase contemporânea da globalização. A abordagem de Medina envolve o que Edgar Morin denominou “pensamento complexo”, que combina a razão com as percepções intuitivas e com as manifestações emocionais do ser humano, elementos estes enfeixados de maneira a possibilitar a mais ampla expressão da inteligência, bem como maior percepção e compreensão do mundo. Baseada em estudos precedentes de Jean Lohisse, cujo pensamento introduziu no Brasil, a abordagem de Medina põe em relevo o papel do sujeito como mediador dos significados culturais intertextuais da realidade e da sociedade em que se insere, de modo a ser, simultaneamente, por um lado, sujeito observador dessa realidade e, por outro lado, partícipe e construtor da mesma realidade que observa. Nesse contexto, tal sujeito necessariamente compartilha - e se solidariza com - os fenômenos da realidade que observa, compreendendo-a mais profundamente, decodificando e mediando os signos dessas relações humanas. Em especial, Medina evidencia muito bem alguns dos aspectos mais importantes da interação entre as *estruturas culturais lidertípicas* e o sujeito que atua como mediador dos significados culturais intertextuais abrangidos nessa relação. A autora insiste em que a construção social dos sentidos acontece na rua, no cotidiano das pessoas, essencialmente por meio da *narrativa* oral, que chama de oratura, em contraste com a literatura. As intersecções possíveis entre literatura e oratura dão origem a uma produção intertextual, de que o narrador é ao mesmo tempo autor e personagem que media e compartilha os significados de sua produção com o resto da comunidade. Esse sujeito expressa na sua narrativa o pensamento simbólico referido por Eliade, bem como os diferentes elementos culturais fragmentados que interagem na vida cotidiana (às vezes de modo tão conflitante). Tal narrador reorganiza todos esses elementos, dá a eles significação própria no contexto social em que acontecem as relações e assim, intervém e transforma sua realidade. Destaca esses aspectos como segue (MEDINA, 2003, p. 77):

Um mediador-autor constrói uma narrativa contemporânea que ultrapassa a função disciplinada nas sociedades industriais e pós-industriais. Justamente autor, porque a identidade lhe dá o diferencial. Por sua vez, a marca de autor denuncia a identidade cultural: aquele autor só poderia surgir daquele grupo humano que se expressa numa textualidade registrada – a literatura – e numa textualidade da rua, do cotidiano, que atinge a grandeza da oratura. [...]. Nas zonas obscuras da intertextualidade coletiva que acontece fora dos limites da consciência, sem as regras da racionalidade, o poeta do momento recolhe sentidos profundos, o recado que vem do íntimo do ser.

Medina ressalta aspectos relevantíssimos a respeito da atuação dos mediadores dos significados culturais intertextuais, inteiramente pertinentes para a realização deste estudo. A narrativa é essencial para atribuir significação ao cotidiano social porque é uma resposta humana à angústia provocada pelo caos. A inteligência humana é dotada da capacidade de produzir significados durante a narrativa da realidade e, assim, consegue transformar o caos em cosmos. Em aguda observação, Medina diz que *a narrativa da realidade constitui uma outra realidade, a realidade simbólica*. É por meio da narrativa que o sujeito expressa sua humanidade, afirma a si próprio e responde à desorganização da vida. A narrativa é, assim, necessidade essencial do ser humano porque possibilita que ele interfira na sua realidade e se emancipe em todos os sentidos. O ato de narrar dá espaço a *insights* criativos, requer a manifestação de afeto e o exercício da intuição, que então o narrador-autor organiza de forma racional, inteligível e dotada de significação. Por meio da narrativa da realidade que, como visto, passa a constituir uma outra realidade, a fragmentação cultural do indivíduo e da sociedade é reorganizada num cosmos dinâmico, em que as atitudes integradora e transformadora do ser humano encontram livre expressão. Isto exige que o narrador-autor-personagem da realidade domine o conhecimento técnico-científico que lhe é útil para organizar e racionalizar sua narrativa, e também que tenha desenvolvido sua inteligência emocional e intuitiva a ponto de poder captar e mediar os significados culturais intertextuais das relações sociais de que participa. O narrador-autor-personagem capta, atribui significação cultural e expressa os desejos anônimos dispersos no inconsciente coletivo, e no

seu próprio inconsciente, compartilhando-os com os demais personagens da sociedade. Nesse processo, inexoravelmente o mediador de significados culturais intertextuais recorre aos arquétipos, confronta os lidertipos e concilia os osmotipos.

O processo dialético entre culturas locais e não-locais (sejam hegemônicas ou não), envolve *sempre* a atuação interventiva e transformadora de mediadores de significados culturais intertextuais em cada sociedade. As sociedades contemporâneas dependem cada vez mais de agentes sensíveis e capacitados para mediar grupos, comunidades e indivíduos integrados à rede de comunicação social, quaisquer que sejam os instrumentos para a realização dessa comunicação. Através da atuação e das narrativas desses mediadores de significados culturais intertextuais, as estruturas culturais lidertípicas, osmotípicas e arquetípicas saem do caos e são conciliadas e organizadas num cosmos. Essas narrativas são poderoso instrumento para lidar com a fragmentação das identidades culturais e dar *significação* às *relações* entre culturas distintas na fase atual da globalização.

Considerações sobre a identidade cultural latino-americana

A formação de uma identidade cultural pressupõe, necessariamente, a *alteridade* e a *diferença*. Exige o reconhecimento da existência do *outro* e a aceitação de que o *outro é diferente*. Os elementos culturais caracterizadores de diferenças entre dois ou mais sujeitos, ou grupos, formam suas respectivas identidades culturais. Um sujeito ou grupo sabe quem *é* na medida em que consegue perceber quem *não é*, ou seja, quando não adota os mesmos elementos de identificação cultural que o *outro* adota, ou quando atribui a certos elementos culturais significados diferentes dos significados adotados pelo *outro* para os mesmos elementos. Quanto mais universalizantes forem os elementos de identificação cultural e seus respectivos significados, maior será o número de indivíduos e grupos que *compartilharão* a mesma identidade cultural. Na hipótese inversa, será menor o grau de identificação cultural dos indivíduos ou grupos. Não existe *uma só* identidade cultural para um indivíduo ou grupo social. Há vários graus e dimensões possíveis de identificação cultural, mais amplos ou mais restritos. O mesmo indivíduo ou grupo social pode ter *várias e diferentes identidades culturais* conforme o grau

de generalização ou universalização dos elementos e significados culturais adotados em cada caso. É preciso ter em mente esses aspectos quando se indaga sobre a possível existência de uma identidade cultural genuinamente latino-americana. A identidade cultural da América Latina como um todo poderá existir a partir de certo grau de generalização dos elementos gerais ou particulares de identificação cultural que a caracterizariam. Os diferentes grupos sociais que compõem a população latino-americana adotam elementos culturais mais restritivos, particulares, muito específicos, para formarem suas respectivas identidades culturais *locais*. É assim – afirmando suas *diferenças* - que caracterizam sua *alteridade* em face dos demais grupos sociais. Esses grupos sociais estabelecem entre si relações multidimensionais e por isto podem introduzir e assimilar nas respectivas culturas locais vários outros elementos de identificação cultural geral, de modo que, nesses aspectos, os grupos se reorganizam. Todavia, em relação a *outros* grupos com os quais não compartilhem elementos de identificação cultural, preservam suas *diferenças* e seu sentimento de *alteridade*. Esses processos de formação, transformação e afirmação de identidades culturais tendem a oscilar entre a universalização crescente e a preservação tenaz das identidades locais. A identidade cultural latino-americana está inserida nesses processos. O movimento universalizante conduz à formação de identidades regionais, nacionais, civilizacionais, globais. Nessas circunstâncias, os elementos gerais de identificação da cultura ocidental dominante ou hegemônica coexistem com os de identidade cultural local da América Latina. Por outro lado, as identidades culturais locais latino-americanas também se expressam e reafirmam no ambiente global, continental, nacional e regional. Para esse fim, cada cultura local rejeita e exclui de seu universo cultural certos elementos culturais alienígenas, preservando seu sentimento de alteridade e de distinção em relação a outros grupos ou culturas. Desenvolve-se um processo dialético entre culturas *diferentes, relacionadas entre si*, cada qual pretendendo reconhecimento e afirmação em face das demais. Nesse processo há contínua intervenção dos mediadores de significados culturais intertextuais, porque esses agentes são, simultaneamente, observadores, partícipes e construtores dessa realidade,. Cada mediador de significados culturais intertextuais, como narrador-autor-personagem da realidade, usa sua inteligência complexa para captar e mediar

os significados das relações sociais de que participa e intervir na sua realidade. Por meio das narrativas que faz sobre a realidade caótica, reorganiza-a num cosmos apreensível e compreensível pelos grupos sociais em que se insere e, desse modo, cria uma outra realidade, mais harmônica, justa, solidária. A reconstrução da identidade cultural da América Latina insere-se nesse contexto. Os povos latino-americanos estão expostos à circulação de elementos e significados culturais intertextuais. Os choques culturais serão inevitáveis e estarão sujeitos à ação dos agentes mediadores de significados culturais intertextuais. *A narrativa da realidade feita por esses agentes constitui uma outra realidade - a simbólica - por meio da qual reorganizam e dão sentido aos elementos culturais arquetípicos, lidertípicos e osmóticos com que reconstruirão sua própria identidade cultural e a de seu grupo social.*

Referências Bibliográficas

- ARANTES, Antônio Augusto. *O que é cultura popular*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BELLOTTO, Manoel Lelo; CORRÊA, Anna Maria Martinez. (Org.). *A América Latina de colonização espanhola*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.
- CANCLINI, Néstor García. *Culturas híbridas*. São Paulo: Escuta, 1991.
- _____. *As culturas populares no capitalismo*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. *Consumidores e cidadãos*. 5. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
- CARDOSO, Ciro Flamarion S. *América pré-colombiana*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- CHESNAYS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CRUZ, Maria Tereza. A estética da recepção e a crítica da razão impura. *Revista de Comunicação e Linguagens*, Lisboa, n. 3, p. 57-67, jun. 1986.
- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Unesp, 2005.
- EAGLETON, Terry. *A idéia de cultura*. São Paulo: Unesp, 2005.
- ELIADE, Mircea. *Imagens e símbolos*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- _____. *Mito e realidade*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- _____. *Political order in changing societies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

- LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (Org.). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Finep, 1994.
- MEDINA, Cremilda. *A arte de tecer o presente: narrativa e cotidiano*. São Paulo: Summus, 2003.
- _____. *Notícia, um produto à venda: jornalismo na sociedade urbana e industrial*. 5. ed. São Paulo: Summus, 1988.
- _____. *Povo e personagem*. Canoas: Ed. Ulbra, 1996.
- MELLO, Leonel Itaussú de Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no cone sul*. São Paulo: Annablume, 1996.
- MERTON, Robert K. *Social theory and social structure*. New York: Free Press, 1968.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- ROMANO, Ruggiero. *Mecanismos da conquista colonial*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1989.

Antiformalismo Jurídico: uma Abordagem Institucionalista da Integração Regional

Clarissa Franzoi Dri*

Resumo: No início do século XX, na contracorrente da supremacia estatal e defendendo a harmonização dos ordenamentos e a predominância do direito internacional, surgem doutrinas monistas diferenciadas para explicar as relações entre os ordenamentos interno e internacional. Concebendo o Estado como somente uma das muitas formas de organização social, essas escolas prescindem de sua figura para explicar o direito internacional. O artigo analisa o antiformalismo institucionalista da escola italiana, e seus efeitos na interpretação da integração regional, analisando obras de Maurice Hauriou, Santi Romano e Riccardo Monaco.

Palavras-chave: Direito Internacional, Integração Regional, Antiformalismo, Institucionalismo Jurídico, Soberania.

Abstract: In the beginning of the 20th century, new monist doctrines rise up to explain the relations between national and international law. These theories question the state supremacy and defend the prevailing of the international law. In this view, the state becomes only one of the various forms of social organization and it is not a requisite to explaining the international law. This paper analyses the institutional antiformalism of the Italian school, and its effects on the interpretation of the regional integration, analysing works of Maurice Hauriou, Santi Romano and Riccardo Monaco.

Keywords: International Law, Regional Integration, Antiformalism, Juridical Institutionalism, Sovereignty.

* Doutoranda do Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux (Universidade Montesquieu - Bordeaux IV), Mestre em Direito - Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina e Bacharel em Direito da Universidade Federal de Santa Maria - RS. *E-mail:* clarissadri@yahoo.com.br. Recebido em 12/05/08 e aceito em 09/06/08.

O direito internacional entre positivismo e antiformalismo

O Estado moderno consolidou-se como resposta a uma necessidade da burguesia européia. Era indispensável à legitimação do incipiente sistema de produção capitalista que o novo regime sócio-político fosse formalmente democrático, o que requeria instrumentos de limitação do poder monárquico e de representação da vontade geral¹. Entre outros “mitos da modernidade”², as assembléias parlamentares e o princípio da legalidade constituíram-se em fundamentos da democracia nascente. Assentado sobre um discurso abstrato e dogmático, esse modelo perpetua-se há séculos como a principal forma considerada possível de organização da vida em sociedade. Partindo dessas considerações, o artigo procura questionar a adoção do modelo estatal e discutir seus efeitos nas relações jurídicas internacionais. Por meio de uma revisão de literatura, busca-se apresentar as teorias precursoras da escola chamada “antiformalista” e sua perspectiva do direito internacional contemporâneo e da integração regional.

Embora tudo pareça encaixar-se perfeitamente na construção do Estado, como em um teorema (GROSSI, 2004, p. 61)³,

por trás deste palco cênico em que tudo é idealizado, por trás deste raciocínio realizado através de modelos, fica escondido o Estado monoclássista, o espesso extrato de filtros entre sociedade e poder, o elitismo exclusivo das formas de representação, a grosseira defesa de ricos interesses que todo o puríssimo teorema vinha a tutelar e a consolidar. [...] aparece ideologicamente carregada a verdade axiomática de que a lei, e somente a lei, exprime a vontade geral e, assim sendo, produz e condiciona toda a manifestação da juridicidade; ou seja, tudo o que venha proposto como juridicidade mostra-se, em um exame aprofundado, mais

¹ Segundo a noção elaborada pelo filósofo francês Jean-Jacques Rousseau, “há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse, e não é mais do que uma soma de vontades particulares; porém quando tira dessas vontades as mais e as menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral” (2001, p. 41).

² Veja Grossi (2004) e Wolkmer (2001, p. 25-78).

³ Explica-se o autor: “A engenhosidade e o esmero da paisagem também se revelaram na sua harmonia de construção geométrica, onde tudo aparece exato e preciso, contido, como é, no rigor de linhas, ângulos, círculos. O problema ineliminável e indissolúvel é o fato de não se discurrir sobre figuras abstratas, mas sobre criações e criaturas históricas incontentáveis no rigor de um teorema. E trata-se de um verdadeiro teorema político-jurídico” (2004, p. 61, grifo nosso).

como uma pseudo-verdade substancialmente tuteladora de interesses particulares dos detentores do poder (GROSSI, 2004, p. 62).

Nessa lógica, são questionáveis as idéias de que a legislação transparece a vontade do povo e de que nela residem as garantias indispensáveis contra abusos do poder. Ao contrário, foi exatamente por meio desses argumentos, racional e ideologicamente construídos, que se propagou a noção, hoje dominante nos ordenamentos da família romano-germânica, de que o direito é idêntico à lei⁴. Essa identificação traduz as diretrizes do positivismo jurídico, que se caracteriza pela redução do direito à ordem estabelecida, através das normas emanadas do Estado.

Além da crítica aos motivos pelos quais o positivismo norteia a vida jurídica do Estado desde a modernidade, é imprescindível apontar as falhas de sua aplicação⁵. Em primeiro lugar, ele não admite a presença de lacunas, que, a despeito de tal preceito, podem existir no sistema jurídico. O positivismo também encontra dificuldade para lidar com as proposições normativas abertas (como as normas penais em branco), entregando-as a um de seus maiores inimigos: a interpretação do juiz (discricionária ou, por vezes, arbitrária). Depois, ele é inoperante em face do conflito entre princípios, que não são admitidos como normas pelos positivistas, mas estão presentes no ordenamento. O sistema positivista de matriz kelseniana, assim, apresenta limitações incontornáveis, tanto formais quanto materiais, para explicar a vinculação entre os homens e o ordenamento que regula sua vida em meio à coletividade. Isso porque o direito deve exprimir a sociedade, não o Estado, nascendo, portanto, antes da norma (GROSSI, 2006, p. 11). Ela é puramente declaratória, não constitutiva da juridicidade que já se verifica no desenrolar das relações entre as pessoas. Nessa ótica, a centralidade do direito deixa de estar no aparato normativo estatal e passa ao ser humano.

As restrições positivistas parecem se repetir na cena internacional⁶. Se o

⁴ “A identificação entre Direito e lei pertence, aliás, ao repertório ideológico do Estado, pois na sua posição privilegiada ele desejaria convencer-nos de que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis” (LYRA FILHO, 2003, p. 8).

⁵ Estes e outros aspectos que desnudam a fragilidade do positivismo, no tocante a seus efeitos, são trazidos por Grau (1996, p. 26).

⁶ “O Direito não se limita ao aspecto interno do processo histórico. Ele tem raiz internacional. [...] o direito entre nações luta para não ficar preso ao sistema de forças dominantes e, em que pesem as felizes contradições, a sua forma interestatal (entre Estados) reproduz, no ângulo externo, a obstrução [...] quanto ao direito estatal” (LYRA FILHO, 2003, p. 72-73).

principal efeito do positivismo nos ordenamentos nacionais é a supremacia das fontes estatais, no direito internacional ele fomenta a noção de que o Estado, soberano, é seu único sujeito pleno. Desse modo, o Estado, organização social superior, protagoniza a cena jurídica, seja ela interna ou externa às suas fronteiras. Para legitimar esse monopólio, são necessárias teorias que expliquem as relações entre direito interno e direito externo. Assim surgem as doutrinas dualistas e monistas.

O dualismo deriva diretamente das teorias voluntaristas do direito internacional. Elas afirmam que o direito encontraria sua origem na expressão da vontade estatal. O Estado possuiria autonomia para submeter-se ou não às normas internacionais, de acordo com seus interesses. Um requisito indispensável para a vinculação ao direito seria o consentimento estatal. Se no voluntarismo unilateral o direito internacional nasce das vontades isoladas dos Estados, o voluntarismo multilateral considera que ele resulta da vontade comum dos Estados⁷. Ambas correntes de pensamento levam a uma dissociação inevitável entre os ordenamentos jurídicos interno e externo. Uma vez que o ordenamento internacional consistiria em um conjunto de normas paralelo ou alheio ao direito interno, o Estado poderia medir a pertinência de sua subordinação a ele⁸.

O voluntarismo positivista, ou neovoltarismo, por sua vez, admite que o direito não é criado artificialmente pelo Estado, mas advém da vida em sociedade⁹. Não seria possível, assim, conceber um voluntarismo absoluto, tendo em vista que o direito deriva da realidade social. Entretanto, se o direito prescindir do Estado do ponto de vista material, formalmente tal intervenção é necessária. Seria preciso que o Estado “carimbasse” as normas sociais, transformando-as em normas jurídicas. Apesar da relativização da vontade estatal, seu reconhecimento persiste como necessário ao direito

⁷ Georg Jellinek e Karl Heinrich Triepel são, respectivamente, os principais expoentes das referidas teorias.

⁸ Para Karl Heinrich Triepel, não somente as vontades formadoras diversas, mas também as diferentes relações sociais que reguladas fazem do direito internacional e do direito interno noções destoantes e opostas. “Se as deduções que acabam de ser feitas forem exatas, delas resulta esta conclusão: o direito internacional público e o direito interno são, não somente partes, ramos, distintos do direito, como também sistemas jurídicos diferentes. São dois círculos em íntimo contato mas que jamais se superpõem. [...] Nossa tese significa, de resto, que jamais a formação do direito internacional público pode substituir a formação do direito interno; a fonte do direito interno deve agir por si mesma para tornar, de qualquer modo, seu, o direito criado pela fonte de direito internacional. [...] A doutrina que acaba de ser exposta pode ser denominada: ‘teoria dualista das relações entre o direito internacional e o direito interno’” (1966, p. 15-18).

⁹ Dionísio Anzilotti e Arrigo Cavaglieri são os principais expoentes dessa teoria.

internacional, mantendo-se, assim, o dualismo.

Essa escola evidencia as influências positivistas e formalistas no direito internacional. Sob a ótica de que a norma jurídica é aquela posta pelo Estado, consolida-se o ofuscamento das relações sociais como produtoras do direito. Quando se admite que a norma emana da sociedade, mas requer-se uma autoridade constituída para dar-lhe validade, coloca-se o elemento formal sobre o substancial. Tal sobreposição dos aspectos formais sobre os materiais consiste justamente no formalismo jurídico. Essa concepção define o direito exclusivamente em função de seus contornos, de seu esqueleto formal, prescindindo completamente do seu conteúdo – “isto é, considera somente *como* o direito se produz e não *o que* ele estabelece” (BOBBIO, 1995, p. 145). As relações entre as concepções positivista e formalista do direito não são de similitude nem de contrariedade. Trata-se de doutrinas diferentes que se complementam no tocante à manutenção do vazio ideológico atribuído ao direito.

Em objeção às teorias voluntaristas, desenvolve-se a doutrina normativista¹⁰, baseada na “teoria pura do direito” kelseniana. Segundo essa corrente, o fundamento do direito internacional está na normatividade que lhe é conferida por uma regra jurídica anterior e superior. No topo da pirâmide de Kelsen encontra-se a norma fundamental, fonte suprema do direito, em substituição à vontade estatal. O direito interno e o direito internacional, alicerçados sobre a mesma base, formariam parte de um único ordenamento, o que configura o monismo internacional¹¹. Essa fundamentação, contudo, parece insuficiente face à impossibilidade de justificar o fundamento da norma suprema. Apesar de diferenciar-se das teorias anteriores no tocante à aproximação entre os direitos externo e interno, a escola perde em realismo ao depositar o fundamento das normas em outra norma, igualmente abstrata e hipotética.

No início do século XX, na contra-corrente da supremacia estatal e defendendo a harmonização dos ordenamentos e a predominância do direito internacional, surgem as doutrinas monistas italiana e francesa. Concebendo o Estado como somente uma das muitas formas de organização social, as

¹⁰ Gerada na Escola de Viena e representada, principalmente, por Hans Kelsen e Alfred Verdross.

¹¹ Veja Kelsen (1976, p. 300-303) e Kelsen e Campagnolo (2002).

escolas prescindem de sua figura para explicar o direito internacional. Para a última corrente, mais centrada no indivíduo, o direito fundamenta-se nas relações entre as pessoas e entre as sociedades, o que configura o monismo intersocial. No caso da teoria italiana, não é o indivíduo, mas são os agrupamentos humanos, as instituições sociais que, ao interagirem, identificam-se ao direito, o que origina o monismo interinstitucional.

A consideração dos monismos intersocial e interinstitucional na tentativa de compreensão do direito internacional contemporâneo representa uma significativa mudança de paradigmas. Ousa-se questionar o dogma estatal de origem moderna. Aceitam-se como obsoletas certas construções racionais iluministas que encorajaram o domínio do direito positivo sobre os homens. Buscam-se fundamentos temporal e substancialmente mais próximos da realidade atual para explicá-la. É reconhecida uma pluralidade de atores internacionais, vinculados ou não ao Estado, que procuram ser vistos e ouvidos para além das fronteiras territoriais. Nessa lógica, os processos de integração surgem como requintados laboratórios do fim do absolutismo estatal e da aplicação das doutrinas antiformalistas.

A seguir, nos itens 3 e 4, será abordado o modo pelo qual Santi Romano, no âmbito da escola italiana, delinea o monismo em sua obra¹², como forma de compreender os fundamentos que são atribuídos, pelo antiformalismo institucionalista, ao próprio direito internacional público. Antes disso, o item 2 procurará explicar os pressupostos do conceito de instituição utilizado por Romano, cujo precursor é o francês Maurice Hauriou. Por fim, o item 5 traz uma análise da interpretação antiformalista de Riccardo Monaco acerca do ordenamento jurídico *sui generis* que nasceu com o processo de integração europeu.

Maurice Hauriou e a doutrina institucionalista

O institucionalismo surge a partir da segunda metade do século XIX,

¹² Embora aqui se refira ao monismo da teoria romaniana, existem interpretações segundo as quais Santi Romano teria se posicionado pelo dualismo entre direito internacional e direito interno (Riccardo Monaco e Roberto Ago). Para outros autores, Romano pertenceria a uma doutrina situada próxima ao pluralismo internacionalista (Piero Ziccardi e Alain Pellet).

como reação ao individualismo e ao relativismo formalista que se afirmavam na cultura jurídica européia¹³. A doutrina foi influenciada pelos novos métodos aplicados nas ciências exatas – o empirismo e o experimentalismo –, bem como pelo florescimento dos movimentos socialistas que questionavam a lógica econômica liberal dominante. Os institucionalistas buscavam uma teoria que vinculasse o direito às suas bases sociais e que derivasse do exame da realidade, já que a vida começava a deixar de caber no discurso que os juristas costumavam fazer dela (HESPANHA, 2005, p. 403). O conceito de *instituição* nasce buscando superar a idéia de sociedade como uma justaposição de indivíduos autônomos e, para isso, destaca o papel da coletividade na construção do direito.

Trata-se de um *transpersonalismo*, isto é, de uma doutrina que radica o direito não nas pessoas individualmente consideradas, mas em realidades englobantes (os grupos humanos ou certas idéias normativas próprias e necessárias). São estas realidades (“instituições”, por exemplo a família, a propriedade, o Estado) que, dispondo de uma normatividade em si, atribuem a cada um o “*suum*” (seu). O direito de cada um é, portanto, *derivado* e não *próprio* ou *subjetivo* (ou seja, radicado no sujeito) (HESPANHA, 2005, p. 309, grifos no original).

A vertente institucionalista que influenciou diretamente os estudos de Romano é aquela formulada por Maurice Hauriou¹⁴. O jurista francês fez parte do movimento de crítica ao positivismo jurídico, doutrina que vinha se consolidando fortemente na Europa continental. Na esteira do pensamento de León Duguit¹⁵, opunha-se à postura ultralegalista da escola exegética francesa, que configurou a base teórica da codificação civilista de Napoleão

¹³ A escola histórica alemã, por meio de um dos seus ramos - a pandectística ou jurisprudência dos conceitos - ocupou um papel decisivo na difusão dessas noções. Veja Hespanha (2005, p. 391-400).

¹⁴ Maurice Hauriou (1856-1929), jurista francês, doutorou-se em Bordeaux em 1879 e foi professor da Faculdade de Direito de Toulouse entre 1906 e 1926. Entre suas principais obras, estão *Précis de Droit Administratif* (1892), *La Science Sociale Traditionelle* (1896), *Principes de Droit Public* (1910), *Précis de Droit Constitutionnel* (1929) e *L'ordre social, la Justice et le Droit* (1927).

¹⁵ León Duguit (1859-1928), jurista francês, foi professor de direito em Caen e Bordeaux. Entre suas principais obras, podem-se citar *L'Etat, le Droit Objectif et la Loi Positive* (1901), *L'État, les Gouvernants et les Agents* (1903), *Souveraineté et Liberté* (1920), *Les Transformations du Droit Public* (1928) e *Traité de Droit Constitutionnel* (1911).

(WOLKMER, 2006, p. 192). Hauriou questionava a identificação do direito com a lei e propunha uma reconsideração das fontes jurídicas não-estatais.

Para o autor, a ciência jurídica deve buscar o equilíbrio entre sua forma e seu conteúdo. Esse equilíbrio, no entanto, não deve se estabelecer, como imaginam os positivistas, por meio da prevalência final da forma, mas sim do conteúdo – que é identificado à liberdade humana condicionada pela ordem social e pela justiça. Isso porque o formalismo, geralmente presente no início dos períodos históricos do direito, cede lugar, paulatinamente, às interpretações materiais. Esse movimento verifica-se sobretudo no tocante a questões sobre ilegalidade e inconstitucionalidade, oportunidade em que as determinações jurisprudenciais necessitam recorrer à matéria suscitada, não apenas à letra da lei¹⁶.

Segundo Hauriou, o normativismo da lei escrita é infinitamente mais perigoso que os métodos costumeiros empregados pelo juiz. Entre as razões de sua afirmação, ele aponta: (a) a lei, por sua própria natureza escrita e por sua tentativa de previsão de um futuro incerto, enseja reformas inevitáveis. O costume, ao contrário, vem do passado, mas pode ser coadunado pelo juiz às necessidades do presente; (b) a lei depende de uma certa atmosfera política, e é por ela determinada, diferentemente do costume, diretamente vinculado à sociedade; (c) a lei apresenta um caráter de generalidade bem mais imediato do que o costume, e, por esse motivo, desperta nos espíritos necessidades e desejos latentes¹⁷.

Baseado nesses pressupostos e na observação da multiplicidade de agrupamentos associativos surgidos ao final do século XIX¹⁸, o jurista

¹⁶ “Observando imparcialmente a evolução do Direito, vê-se que, em um período determinado, sem sacrificar em absoluto um dos elementos, ele vai da forma ao fundo” (HAURIUO, 1929, p. VI). *Livre tradução do original*: “A observer sans parti pris l'évolution du Droit, on voit que, dans une période donnée, sans jamais sacrifier l'un des éléments à l'autre, il va de la forme au fond.” Criticando o positivismo jurídico, Hauriou afirma: “O dualismo entre forma e matéria, irreduzível há quatro mil anos de filosofia, é um desses limites para todos que possuem uma preocupação com o real. Mas o orgulho da ciência prefere disfarçar a quimera. O monismo enérgico e formal foi obstinadamente perseguido nas ciências há um século sem jamais ser atingido” (1929, p. XII). *Livre tradução do original*: “Le dualisme de la forme et de la matière, irréductible depuis quatre mille ans de philosophie, est une de ces limites pour tous ceux qui ont la préoccupation du réel. Mais l'orgueil de la science préfère chevaucher la chimère. Le monisme énergétique et formel a été obstinément poursuivi dans les sciences depuis un siècle sans jamais pouvoir être atteint.”

¹⁷ Hauriou (1929, p. 234)

¹⁸ “Se a supressão do corporativismo que existia sob o Antigo Regime foi a ‘grande obra’ da Revolução de 1789, instaurando um regime que atingia com sanções a formação de qualquer associação com mais de vinte pessoas sem autorização do

desenvolve uma teoria institucionalista do direito. Se é por meio dos grupos organizados que os indivíduos logram uma melhor defesa de seus direitos, constata-se o fim da unicidade da ordem jurídica: o direito compõe-se de várias organizações, englobando ou mesmo contrariando o Estado. Esses agrupamentos somente tornam-se duráveis, conservando sua forma específica a despeito das contínuas renovações em sua matéria humana, quando são *instituídos*, isto é, quando sua idéia diretriz e sua forma equilibram-se em um consenso entre seus membros, o poder que os conduz e o meio social (HAURIOU, 1929, p. 73). As instituições representariam, assim, tanto no direito como na história, a categoria da duração, da continuidade e do real. Elas se realizariam e durariam juridicamente fundadas em dois fatores: em um poder que as organiza e em um grupo social que produz as manifestações de vontade comum, dirigidas pelos órgãos do poder e reguladas pelos procedimentos (HAURIOU, 1933, p. 97).

Mas como fundar a autoridade dessa associação sobre seus membros e, ao mesmo tempo, definir os limites de sua autoridade? Ou como fundar a autoridade do Estado sobre esses agrupamentos, evitando simultaneamente a submissão destes àquele? Essas questões levam Hauriou a tratar da regulação social das instituições, sem cogitar o desaparecimento ou o enfraquecimento da ordem estatal. As instituições seriam fontes jurídicas às quais deve se adequar o direito do Estado. Não haveria, assim, uma pluralidade de ordenamentos, mas uma pluralidade de fontes, mantendo-se a supremacia estatal. “O Estado não é uma das *instituições* que compõem a sociedade, mas a instituição das instituições, aquela que engloba todas as outras e tenta realizar a *ordem e a justiça*” (BILLIER, MARYIOLI, 2005, p. 312, grifos no original). Percebe-se que o objetivismo da teoria é limitado pela afirmação permanente da autoridade estatal. A realidade objetiva que constitui uma associação sobrepõe-se, segundo o jurista, ao ato subjetivo – ou seja, o instrumento legal – que a cria, mas submete-se ao controle do Estado. A instituição configuraria, assim, um espaço de conciliação entre antinomias em princípio inconciliáveis, como o direito positivo do Estado e o direito da sociedade (BILLIER, MARYIOLI, 2005, p. 330).

Estado, a pressão dos fatos levou o Estado a votar a lei sobre os sindicatos (1884), sobre as sociedades de socorro mútuo (1898) e, por fim, a consagrar pela lei de 1901 a liberdade de associação que só teve valor constitucional na França a partir de 1971.” (BILLIER, MARYIOLI, 2005, p. 308, grifo no original).

Santi Romano: o direito como ordenamento

Se, por um lado, a teoria institucionalista de Santi Romano¹⁹ encontrou embasamento teórico nas idéias de Hauriou, por outro acabou por se afastar delas em termos específicos²⁰. Uma das principais incongruências reside no fato de que Romano não considera que a instituição seja fonte do direito e que o direito seja então um produto dela, mas imagina, ao contrário, que entre o conceito de instituição e o de direito, ou melhor, de ordenamento jurídico integralmente considerado, exista uma perfeita unidade (DAL RI JR, 2006, p. 6)²¹.

Romano somente poderia chegar a esse resultado buscando superar a doutrina tradicional que reduz o conceito de direito à norma ou a um complexo de normas. Essa concepção seria inadequada e insuficiente²². Ele admite que, por vezes, o aspecto normativo sobressai-se, mas insiste que a

¹⁹Santi Romano (1875-1947), jurista italiano nascido na Sicília, foi professor das universidades de Camerino, Modena, Pisa, Milão e Roma. Foi presidente do Conselho de Estado (1928), diretor da seção Direito Público da Enciclopédia Italiana (1925-1937) e sócio da Accademia Nazionale dei Lincei (1935-1946). Entre suas principais obras, estão *L'Ordinamento Giuridico* (1918), *Principi di Diritto Amministrativo Italiano* (1901), *Corso di Diritto Coloniale* (1918), *Corso di Diritto Internazionale* (1926), *Principi di Diritto Costituzionale Generale* (1945), *Frammenti di un Dizionario Giuridico* (1947) e *Scritti Minori* (1950).

²⁰ “O institucionalismo de Hauriou e o de Romano de modo algum podem identificar-se: nem em suas teses originárias, nem no desenvolvimento das mesmas” (BAQUER, 1963, p. 47). Livre tradução do original: “El institucionalismo de Hauriou y el de Romano en modo alguno pueden identificarse: ni en sus tesis originarias ni en el desarrollo de las mismas.” Para Stefania Paliani, é na noção de necessidade que reside uma das principais diferenças entre os autores: “O pensamento científico de Santi Romano se concretiza na teoria da instituição, que, considerada no seu momento genético, apresenta-se como teoria da necessidade e, no seu momento, essencial resulta ser teoria da instituição como vida e vitalidade. A teoria da necessidade é o fundamento do institucionalismo romaniano. A necessidade é o pressuposto da teoria de Romano e constitui o elemento diferencial entre a instituição romaniana e aquela de Hauriou. Para Romano, o direito não é um produto social, porque é na necessidade que encontra o fundamento, sendo a mesma necessidade direito. Na instituição de Hauriou a necessidade não encontra espaço, já que, para o institucionalista francês, o direito nasce da organização de um poder em torno a uma idéia” (2007, p. 2). Vitorio Emanuele Orlando, por sua vez, argumenta que os trabalhos de Hauriou e Romano seguiram caminhos autônomos, sem influências recíprocas, tendo o jurista francês elaborado uma teoria mais sociológica do que propriamente jurídica (PALIANI, 2007, p. 7).

²¹ “O conceito que nos parece necessário e suficiente para trazer em termos exatos o conceito de direito, como ordenamento jurídico considerado no seu todo e unitariamente, é o conceito de instituição. Todo ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico. A equação entre os dois conceitos é necessária e absoluta” (ROMANO, 2006, p. 26).

²² “Não se trata de reduzir o valor do normativo, mas simplesmente de proclamar que essa ordem não esgota em si mesma a realidade jurídica” (BAQUER, 1963, p. 36). Isso significa afirmar que as normas devem estar em perfeita conexão e dependência com a totalidade do ordenamento jurídico, com sua aplicação, interpretação e integração.

teoria jurídica deve considerar outros elementos que, além da norma, seriam essenciais e característicos ao direito – por exemplo, a *sociedade* (direito como manifestação social), a *ordem social* (direito como regulação) e a *organização social* (direito como fator estruturante e organizativo das relações sociais e políticas) (ROMANO, 2006, p. 25-26)²³. A totalidade e a complexidade desses fatores seriam contempladas na compreensão do direito enquanto *instituição*²⁴.

Mas não se trata, aqui, de instituição no sentido de pessoa jurídica, como já havia esclarecido Hauriou. Trata-se, isso sim, de um conjunto de meios materiais e pessoais, que conformam um corpo social dotado de autonomia. A instituição, assim, é uma verdadeira realidade social dotada de individualidade própria e objetiva, embora se relacione com outras entidades. É manifestação da natureza social do homem e tem existência permanente, mantendo-se mesmo com a contínua renovação de seus membros. Romano estabelece, no entanto, uma gradação: o Estado e a comunidade internacional seriam instituições complexas (ou instituições de instituições), enquanto que as entidades públicas subordinadas ao Estado e seus órgãos seriam instituições simples (ROMANO, 2006, p. 34).

Para justificar a necessidade da consideração de elementos externos à norma na definição de direito, Romano apresenta três argumentos principais. Em primeiro lugar, o jurista afirma que o direito, como ordenamento, nasce antes de seus aspectos normativos e freqüentemente alcança momentos que não podem ser confundidos com aqueles que caracterizam normas. Isso porque sua concepção de direito é unitária: o ordenamento jurídico não é

²³ Romano (2006, p. 25-26). Alguns ramos do direito, como o privado e o penal, dão mais destaque à norma. Em outros, a teoria do direito como instituição é mais facilmente verificável. Nos campos constitucional e administrativo, por exemplo, negar o viés institucional e reduzir o fenômeno jurídico à norma significaria anular quase todo o direito. Isso porque essas áreas não se limitam a disciplinar relações individuais e concretas no seio do Estado, mas contemplam o Estado em si, sua estrutura e funções (ROMANO, 2006, p. 77).

²⁴ “A instituição é um ordenamento jurídico, uma esfera em si mesma, mais ou menos completa, de direito objetivo. [...] Não temos dúvida de que ela seja um ordenamento: as palavras organização, sistema, estrutura, edifício etc, com as quais é qualificada, tendem a evidenciar este conceito. [...] Isso significa que a instituição no sentido por nós delineado é a primeira, originária e essencial manifestação do direito. Este pode se manifestar somente em uma instituição, e a instituição, no entanto, existe e pode ser dita tal enquanto é criada e mantida em vida pelo direito” (ROMANO, 2006, p. 37-38). “Mesmo se, em um certo sentido, poderia ser exato concebê-la [a instituição] como o corpo, a ossatura, o tecido do direito, isso não faz com que este último possa vir a ser separado dela, nem materialmente nem conceitualmente, assim como não se pode distinguir a vida do corpo vivo” (ROMANO, 2006, p. 40).

a soma de várias partes, mas uma unidade em si, concreta e diferente dos elementos materiais que o compõem. Logo, não é possível ter uma noção adequada das normas que nele estão compreendidas sem antes ter a noção do todo. “Do mesmo modo, não é possível ter uma idéia exata dos vários membros do homem ou das rodas de uma determinada máquina se não se sabe antes o que é o homem ou o que é aquela máquina” (ROMANO, 2006, p. 15).

Em segundo lugar, a sanção e o Estado surgem antes das normas. Embora ambos elementos sejam freqüentemente considerados extrajurídicos, fazem parte do mundo do direito. No caso das sanções, antes de serem fatores acessórios ou secundários às normas, são fatores que as condicionam e antecedem, na medida em que a obrigatoriedade do direito consiste no terreno sobre o qual se assenta o sistema normativo. Já o Estado, para Romano, confunde-se com o ordenamento jurídico estatal. Esse não é somente o conjunto de regras e preceitos emanados pelo Estado, mas é a própria expressão do fenômeno estatal (ROMANO, 2006, p. 64)²⁵. Logo, o Estado não está fora nem vem antes do direito, mas nasce com este²⁶.

Em terceiro lugar, afirmar que o direito equivale à norma significa defini-lo por seus aspectos formais (ROMANO, 2006, p. 18). Santi Romano não vê razão para conceituar ao direito mais pela sua roupagem do que pela substância das normas que o comporiam.

A noção de ordenamento traduz a busca de Romano pelos fundamentos materiais do direito. Ela contrapõe-se à idéia de direito enquanto poder, na medida em que reflete “um direito que nasce de baixo, sob a égide de uma clara espontaneidade”, que se refere a uma dimensão ôntica da sociedade,

²⁵ “Mesmo sendo verdade que o Estado se auto-limita quando põe o seu ordenamento jurídico, não existe algum momento em que este não seja limitado, justamente porque, desde a sua origem, ele é um ordenamento: a sua auto-limitação pode ser somente uma limitação ulterior. Deste modo, a lei nunca é, como freqüentemente se acredita, o começo do direito: é, ao contrário, uma complementação ao direito precedente (na hipótese que este tenha lacunas) ou uma modificação do mesmo. Desta forma, o legislador não é o criador do direito no sentido pleno e absoluto do termo, o seu primeiro criador; daí advém a falta, nele, de um poder para anulá-lo completamente. Para anular o direito, deveria decretar o fim do Estado” (ROMANO, 2006, p. 65).

²⁶ Segundo Romano, o direito refere-se sempre a uma determinada coletividade. A formação de uma sociedade e de seu direito acontecem ao mesmo tempo e na mesma velocidade. É evidente, assim, que o direito somente pode ser estudado com relação ao seu substrato social, do qual é parte necessária e organizativa. O assento social é ele mesmo uma organização jurídica, ou seja, constituição. Essa não se restringe, então, à disciplina das normas jurídicas (ZICCARDI, [198?], p. 318).

porque é radicado nela e ativo na consciência coletiva e a uma dimensão objetiva, já que é primeiro auto-organização e, depois, norma (GROSSI, 2007, p. 3)²⁷. Nesse sentido, aproxima-se mais do direito costumeiro da Idade Média do que do sistema de normas surgido com a modernidade, quando o direito se subjetiva, dependendo da vontade do soberano, e transforma-se em instrumento de controle social. O risco – concretizado entre os séculos XIX e XX – da separação entre a regra autoritária imobilizada em um texto e a vida percorrida por uma dinâmica de muita mobilidade não deixa de ser percebido por Romano. O jurista reage contra o autoritarismo estatal, criticando o normativismo que supõe um sistema de validade transcendente, independente de um trajeto histórico e atemporal (BAQUER, 1963, p. 23).

As teses de Romano – a primazia do direito ordenamental sobre o direito potestativo e o direito enquanto instituição – contribuem para a solução de duas contradições inerentes ao positivismo jurídico. Com a identificação do direito à sociedade, resolve-se o problema da disjunção entre ser e dever-ser. O direito passa a se configurar como expressão das práticas sociais, do mundo dos fatos – ser –, não apenas uma prescrição abstrata e, em geral, desvinculada da realidade – dever-ser (ZICCARDI, [198?], p. 310)²⁸. E, com a identificação do ordenamento jurídico à instituição, soluciona-se a questão do fundamento da norma fundamental. Na visão positivista, essa seria a fonte última da validade do sistema jurídico, mas onde se apóia a validade da norma fundamental? Para Romano, não há uma norma preexistente ao surgimento do ordenamento, uma vez que esse existe no momento em que existe a instituição.

²⁷ “O direito é mais aplicação do que norma. Seria um desastre se um comando fosse imobilizado, ainda mais se o comando encontra a sua própria imobilização em um texto; seria um desastre se a regra jurídica se tornasse e permanecesse somente um pedaço de papel. O provável risco é que essa se separe da vida. O direito é, em primeiro lugar, ordenamento; com isso vem salientado, além da mudança terminológica, que a sua autoridade está nos conteúdos em que se entrelaça e que propõe, está no fato de ser leitura objetiva da realidade, tentativa de racionalização do real. É uma autoridade que se move debaixo para cima, que torna espontâneo o aceite social e a observância - que é o grande mistério do direito - por isso mesmo perde a repugnância da coerção. Com o direito-ordenamento o homem do povo também pode se reconciliar” (GROSSI, 2004, p. 91).

²⁸ O autor afirma que, assim, Romano evita o erro capital do positivismo: o de colocar à base do direito a vontade estatal.

O aspecto fundamental e primário do direito é determinado pela instituição em que esse se concretiza e não pelas normas ou, em geral, pelos preceitos com que este se realiza. Estes constituem, ao contrário, um aspecto derivado e secundário. Se temos por referência o momento em que surgem determinadas instituições e, conseqüentemente, começa a ter vida o seu ordenamento, vemos de imediato que este momento não é determinado por uma norma preexistente, e que, deste modo, é impossível considerar que o direito não seja uma instituição [...]. Isso é evidente, por exemplo, para o Estado, mas não somente para o Estado. [...] A sua origem não é um procedimento regulado por normas jurídicas; é, como repetidamente evidenciamos, um fato. Ora, basta que este fato seja consumado para que tenhamos direito, basta que tenhamos um Estado efetivo, vivo e vital; a norma, ao contrário, pode ser instituída a seguir. A primeira posição do direito não é, deste modo, determinada pela última, que é uma manifestação mais tardia e subsidiária daquela. De resto, não pode existir direito antes e fora da instituição justamente porque falta a organização que torna jurídica a norma. O direito não pode ser somente a norma posta pela organização social, como freqüentemente se afirma, mas é a organização social que, entre as suas outras manifestações, põe também a norma. Se é verdade que o caráter jurídico da norma é fornecido pelo poder social que a determina, ou, ao menos, a sanciona, disto advém que este caráter deve ser encontrado já na instituição, que não poderia atribuí-lo à norma se essa mesma já não o possuisse. A verdade é que o direito é, antes de mais nada, posição, organização de uma entidade social. Se este postulado não é aceito, se vai ao encontro do inconveniente de ter de explicar de modo metajurídico o fundamento e a obrigatoriedade do direito (ROMANO, 2006, p. 43-44).

A visão ordenamental de Romano, ao retirar o eixo do direito da autoridade e levá-lo para a sociedade, revela-se também pluralista. A produção jurídica não se limita mais ao aparelho estatal, uma vez que o meio social abriga uma infinidade de instituições, ou seja, de ordens jurídicas autônomas, independentes, coordenadas ou subordinadas ao Estado (ROMANO, 2006, p. 82). Não se trata de uma mensagem anárquica, na medida em que Romano, assim como Hauriou, reconhece o ordenamento estatal como conceito-chave

para a compreensão dos demais. É, simplesmente, uma mensagem pluralista (GROSSI, 2007, p. 21)²⁹. Ao mesmo tempo em que o Estado é compacto e, por isso mesmo, “é intolerante à diversidade, a sociedade é um grande ventre materno capaz de gerar, hospedar e nutrir manifestações jurídicas caracterizadas pela mais clara diversidade substancial” (ROMANO, 2006, p. 22).

Santi Romano: a sociedade internacional

Romano não descuida da importância da organização estatal, embora reconheça sua insuficiência enquanto produto do individualismo. Segundo ele, o edifício político-jurídico construído pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa, quando quis por perante o Estado somente o indivíduo, levou consigo seu pecado original: o de ser excessivamente simples (ROMANO, 1950a, p. 317)³⁰. A complexa composição da sociedade não pode ser reduzida a uma dialética elementar entre pessoas: o Estado-pessoa e a pessoa individual e física. Romano reconhece, já no início do século XX, uma multiplicidade de associações que nascem ao redor do Estado, concluindo que o direito público não domina, mas é dominado por uma dinâmica social que ultrapassa a esfera do indivíduo (ROMANO, 1950a, p. 316-318). Entretanto, justamente por questionar fórmulas modernas tidas como dogmas, o jurista reconhece os riscos imperialistas de uma suposta federação universal. Ele não crê em um mundo reduzido a três ou quatro colossais sistemas políticos, mas sim em leis gerais baseadas em fatos e respeitadas por todas as nações (ROMANO, 1950b, p. 355).

Como, então, explica-se o monismo de sua teoria, na contraposição entre direito interno e direito internacional? Ora, não é o Estado que cria o direito internacional, mas a instituição comunidade internacional, ou seja, o próprio direito internacional, que cria os Estados³¹. Na visão romaniana,

²⁹ A tese de Romano de uma pluralidade ilimitada dos ordenamentos jurídicos constitui o reconhecimento da natureza pluralística da sociedade e da natureza conflituosa das relações sociais. Eis mais um efeito da teoria institucional: as forças sociais tornam-se relevantes quando assumem características estruturais elevadas, configurando-se como sociedade e, portanto, como ordenamento jurídico (ZICCARDI, [198?], p. 320-321).

³⁰ Veja também Grossi (2000, p. 109-117).

³¹ “Como o direito estatal se põe juntamente com a existência do Estado - sendo a existência deste último e o respectivo ordenamento jurídico considerados como um único fenômeno - também o direito internacional se põe juntamente com

seria metafísico imaginar o homem isolado, vivendo em estado de natureza antes de se estabelecer o direito que regulará sua conduta social. Da mesma forma, conceber os Estados isolados de seus pares, fora da comunidade internacional, é uma abstração quase mítica (ROMANO, 2006, p. 48). A atual independência recíproca dos Estados não pode ser entendida como uma condição natural, preexistente ao direito internacional, já que é posta por esse. Ademais, essa independência é fato relativamente recente, já que, antes da Idade Moderna, o direito internacional fundava-se justamente na submissão dos Estados ao poder temporal do Império Romano ou ao poder espiritual da Igreja (ROMANO, 2006, p. 49).

Se a autonomia dos Estados não conforma, então, “uma condição natural, originária, independente do direito internacional, mas é, de fato, contingente” (ROMANO, 2006, p. 49), resultado de particularidades históricas, a constituição do ordenamento internacional independe da vontade estatal. Romano nega, assim, as concepções nacionalistas, soberanistas e voluntaristas do direito internacional, compreendendo-o como um direito objetivo fundado na existência da comunidade internacional³². Essa seria uma instituição com poder normativo intrínseco, mesmo sem contar com uma completa organização política. Seu poder é diferente do poder dos Estados, na medida em que a coexistência deles origina um novo corpo institucional, situado para além de uma mera justaposição dos entes estatais. Como essa situação necessariamente enseja normas fundamentais de convivência, considera-se a sociedade internacional como um processo histórico complexo que se impôs à vontade dos Estados, não o contrário³³.

Nessa lógica, o problema fundamental do direito internacional reduz-se ao problema da existência de uma sociedade internacional organizada, de uma instituição internacional – a instituição das instituições (TRUYOL Y

a existência da comunidade dos Estados, que postula necessariamente um ordenamento jurídico que a constitua e a regule” (ROMANO, 2006, p. 49).

³² A aplicação de Romano da teoria das instituições ao estudo do direito internacional, tendente a identificar ordenamento internacional e sociedade internacional, elimina a exigência de uma norma fundamental e o problema relativo ao fundamento do direito internacional, posto pelas doutrinas ancoradas na vontade estatal (ZICCARDI, 2000, p. 71).

³³ Ainda comparando o ordenamento internacional ao ordenamento interno, Romano afirma que ambos afirmam-se, em um primeiro momento, como instituição. A instituição explica o momento originário, o fundamento do direito. As normas são emanadas dos órgãos estatais ou dos Estados apenas posteriormente, depois que os ordenamentos estão constituídos (ROMANO, 2006, p. 49).

SERRA, 1951, p. 80)³⁴. A indagação sobre a efetividade desse direito insere-se nesse problema fundamental, ao qual Romano apresenta as soluções da teoria institucionalista. Para ele, a questão essencial refere-se à constituição do ordenamento jurídico, tanto no plano interno quanto no âmbito internacional (ZICCARDI, 2000, p. 72). A eficácia dessa ordem depende dos princípios e mecanismos definidos no processo de sua formação, não das sanções estipuladas. As respostas devem ser buscadas nos elementos essenciais, não secundários de um objeto, e a sanção não configuraria mais do que uma característica incidental do direito. A observância do direito internacional pelos Estados deve derivar, portanto, do reconhecimento da existência de uma vontade única, superior às vontades estatais, relativa ao poder impessoal e não subjetivo da comunidade (ROMANO, 2006, p. 46). Desse ponto resultaria o caráter obrigatório da ordem internacional, que existe mesmo que seus sujeitos se encontrem em uma relação de coordenação – não de subordinação – para com ela e entre eles próprios. Sobre as sanções, Romano entende que o essencial em um ordenamento é a adequação das garantias contidas nele à sua efetividade e não, ao contrário, a predisposição de sanções seguramente atuantes em relações às violações do direito (ZICCARDI, [198?], p. 314).

A teoria institucionalista de Romano não afirma somente a existência do direito internacional, mas também sua autonomia. Defende sua importância enquanto direito de toda a comunidade internacional, contendo regras que podem se referir a todos os seus membros – direito comum: princípios da natureza da comunidade internacional e de seus costumes – e que fundamentam os tratados bilaterais – direito particular. Esse direito comum internacional, embora por vezes não escrito, é direito positivo, não apenas manifestação da vontade estatal. A moldura do direito positivo ultrapassa essa vontade e a limita³⁵. Com seu monismo interinstitucional, Romano abre novos caminhos para afrontar antigos problemas do direito internacional, ainda relacionados à insuficiência da concepção normativista.

34 “O problema então, para nós, está todo no questionamento: a ordem jurídica internacional é uma instituição? Não temos dúvida quanto ao lugar onde esta figura deve ser procurada: deve-se indagar se a comunidade dos Estados apresenta as características constitucionais que, segundo a opinião por nós formulada, são também as características essenciais de todo sistema jurídico” (ROMANO, 2006, p. 45).

35 Truyol y Serra (1951, p. 80).

O olhar antiformalista de Riccardo Monaco sobre a ordem jurídica comunitária

A teoria de Santi Romano, embasada, em certa medida, no institucionalismo de Maurice Hauriou, influenciou significativamente a cultura jurídica italiana do século XX (TRUYOL Y SERRA, 1951, p. 80). Riccardo Monaco está entre os juristas nos quais a linha de pensamento romaniana pode ser claramente observada³⁶. Seus trabalhos atualizam a teoria institucionalista e a aplicam às situações que não puderam ser diretamente analisadas por Romano. Uma vez que Monaco dedica uma de suas principais obras ao direito comunitário europeu emergente, é interessante verificar em que medida o pluralismo internacionalista romaniano faz-se presente em tal exame. O objetivo da seção é discutir as bases antiformalistas da análise jurídica de Riccardo Monaco acerca da Comunidade Européia (CE), buscando compreender as razões pelas quais o direito comunitário adota postulados antiformalistas enquanto o direito internacional público parece continuar resistente a eles.

Segundo Paolo Grossi, Santi Romano é um dos poucos juristas que redescobrem a complexidade do universo jurídico após a subjetivação do direito na modernidade (GROSSI, 2007, p. 7). Na passagem da Idade Média à Idade Moderna, o direito se transforma de ordenamento em poder e passa a ter na autoridade estatal sua referência primária. O sistema jurídico moderno exprime o Estado e não a sociedade, contradição que resulta na crise do sistema na contemporaneidade. O internacionalista italiano

³⁶ Riccardo Monaco (1909-2000), jurista genovês, doutorou-se em Direito em Turim em 1930. Foi juiz em Turim e professor das Universidades de Cagliari, Modena, Turim e Roma, além de ter sido assessor do Ministério das Relações Exteriores da Itália e juiz do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias entre 1964 e 1976. Entre suas principais obras, estão *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statale* (1932), *Manuale di diritto internazionale pubblico e privato* (1949), *Lo stato e il suo ordinamento giuridico* (1952), *Diritto delle Comunità Europee e Diritto Interno* (1967) e *Manuale di diritto internazionale pubblico* (1971).

olha com atenção, curiosidade, mas também com preocupação ao grande movimento entre os anos dos séculos XIX e XX, contempla a erosão das muralhas do castelo legal após o assalto de uma quantidade imensa de novidades e mutações que sacodem o panorama, contempla a incapacidade do Estado e da lei, sempre mais distante e separada da história vencedora, e tenta organizar a complexidade já descoberta (GROSSI, 2007, p. 16)³⁷.

Romano busca determinar a realidade jurídica de modo objetivo e concreto, sem o auxílio da erudição ou de métodos, teorias e juízos pré-concebidos (BAQUER, 1963, p. 25)³⁸. O jurista procura superar, assim, a fixação dessa realidade exclusivamente sobre uma base normativa. A crítica ao positivismo jurídico é também uma forma de reação contra o totalitarismo estatal: o direito não corresponde unicamente a um conjunto de normas com raízes na vontade do Estado, mas refere-se também ao que nelas está contido (BAQUER, 1963, p. 37). O direito é, portanto, uma organização em que as normas são objeto e instrumento. A comunidade internacional é também uma instituição nesse sentido, cujo poder normativo não advém do Estado, mas lhe é próprio desde sua origem. O direito internacional, como ordenamento, é sempre provido de instituições, sendo ao mesmo tempo uma (ZICCARDI, [198?], p. 316). **Com o surgimento, na Europa, de uma ordem jurídica *sui generis* – o direito comunitário –**, que não se confunde nem com os direitos internos dos Estados-membros nem com o direito internacional, cabe perguntar: essa explicação do antiformalismo institucionalista para as relações entre o direito interno e o direito internacional público repete-se no caso das relações entre o direito interno e o direito comunitário?

Explicitando sua base romaniana, Monaco afirma que a comunidade internacional compreende uma pluralidade de ordenamentos, onde se inserem o Estado e outros entes – dentre os quais destacam-se as

³⁷ “Aos nossos olhos, Romano, mais do que qualquer outro jurista italiano, é aquele que se torna intérprete da acima citada grande crise entre os dois séculos [XIX e XX], com a tentativa – conseguida – de dar a esta em vulto técnico, de tentar resolvê-la utilizando as idéias, o léxico, a armadura técnica da ciência jurídica. O ordenamento jurídico, no ano de 1918, ano final da grande tragédia bélica mundial, constitui uma reposta serena e meditada aos graves problemas que os críticos tinham impiedosamente levantado” (GROSSI, 2007, p. 15).

³⁸ Para Paolo Grossi, Romano nega-se – por trás de um imperativo que é ao mesmo tempo ético, cultural, técnico – a “parar perante princípios e fórmulas que se apresentam com a consistência de dogmas” (2007, p. 18).

organizações internacionais (MONACO, 1967, p. 5). Logo, a relação entre os ordenamentos comunitário e estatal é apenas uma das relações possíveis no âmbito internacional.

A fim de analisar em profundidade essa relação, Monaco aponta a necessidade de, primeiramente, especificar as características do direito comunitário. Um primeiro atributo refere-se ao surgimento desse ordenamento: a ordem europeia não nasce de qualquer tratado internacional, mas de um tratado que estabelece um novo ente. Esse ato não resulta apenas da vontade comum dos Estados durante a negociação, mas refere-se a um período temporal anterior, no qual reside a decisão política dos governos acerca da criação da entidade. “Isso vincula o nascimento do ente a um fato pré-jurídico e assim confere ao ente, uma vez criado, uma ligação com a realidade política” (MONACO, 1967, p. 8)³⁹. Com essa idéia, Monaco ressalta os estreitos liames entre o direito e a realidade política que lhe é correspondente. Tal noção oferece concretude e dialeticidade ao processo de criação do direito, afastando o caráter metafísico e abstrato do “legislador” onipotente e das normas jurídicas positivadas.

O jurista já reconhecia, à época, o caráter constitucional do ato constitutivo da Comunidade Europeia, colocando-o no ápice do ordenamento e comparando os Estados que o conformaram a uma espécie de poder constituinte originário. Esse ato, contudo, não possui apenas porte constitucional, mas também finalidade normativa, ao regular, por exemplo, a estrutura e as competências da entidade, que não são deixados à discricionariedade dos Estados. A natureza constitucional confere um caráter de permanência ao tratado, que não pode ser derogado por outras normas firmadas entre os membros, mesmo que especiais. Outra característica marcante é a duração ilimitada no tempo do tratado constitutivo, que, diferentemente de grande parte dos acordos internacionais convencionais, não tem uma duração pré-estipulada nem pode ser denunciado pelas partes contratantes. Ora, o ato constitucional não dá origem a um conjunto de normas, mas a um ordenamento jurídico, que não poderia se completar no tempo e expandir-se gradualmente se sua base pudesse ser facilmente

³⁹ Livre tradução do original: “*Il che collega la nascita dell'ente a un fatto pregiudiziale e quindi conferisce all'ente, una volta che sia nato, un collegamento con la realtà politica*”.

colocada em discussão (MONACO, 1967, p. 20). Tais elementos, segundo Monaco, são essenciais para diferenciar um tratado constitutivo de uma organização internacional de um simples tratado normativo (MONACO, 1967, p. 14). O primeiro, por ter um impacto maior do ponto de vista jurídico, não poderia ser abandonado às contingências que influenciam o segundo. A partir desse raciocínio, poderia-se questionar se o Tratado de Assunção, constitutivo do Mercosul, contraditoriamente não se assemelha mais a um singelo acordo normativo: pode ser denunciado pelos membros a qualquer tempo, não conhece necessariamente força hierárquica sobre normas posteriores ou especiais elaboradas pelos Estados e tem seu alcance freqüentemente relativizado por declarações e atos de autoridades políticas nacionais.

Mesmo compartilhando a noção-base de tratado constitutivo, o ordenamento comunitário diferencia-se consideravelmente dos ordenamentos das demais organizações internacionais (MONACO, 1967, p. 62). Estruturalmente, a CE possui um elemento representativo normalmente ausente dos entes internacionais: um órgão parlamentar. Em seus primórdios, a assembléia já denotava o caráter político da Comunidade e promovia mediações entre as várias correntes ideológicas existentes nos Estados-membros. No plano decisório, adota-se a regra da maioria. As negociações derivadas da constante observância desse princípio possibilitam que se passe da colaboração associativa entre Estados à colaboração estrutural. Gradualmente, os interesses comunitários acabam por prevalecer sobre os interesses dos membros, o que favorece a integração dos ordenamentos nacionais ao ordenamento da Comunidade. Com relação aos efeitos jurídicos, as normas européias têm a capacidade de obrigar diretamente os sujeitos dos ordenamentos estatais – princípio do efeito imediato –, não apenas o próprio Estado, como ocorre na maioria das organizações internacionais.

Segundo Monaco, a Comunidade Européia possui um ordenamento jurídico próprio pois atende a três requisitos: a) é constituída por uma pluralidade de sujeitos jurídicos, cuja vinculação conforma um grupo social; b) verifica-se a presença de uma regulação autônoma, isto é, de um conjunto de normas que lhe são particulares uma vez que derivam de fontes próprias; e c) possui uma estrutura orgânico-institucional que lhe confere instrumentos

para a ação e, assim, para a consecução dos objetivos indicados no tratado constitutivo (MONACO, 1967, p. 21).

Embora Riccardo Monaco reconheça que a ordem comunitária é um sistema jurídico complexo, no qual convergem múltiplos elementos jurídicos, o autor afasta a hipótese de que ele seria composto de vários ordenamentos jurídicos (MONACO, 1967, p. 25). O jurista refuta, portanto, a idéia romaniana segundo a qual, com a criação da Comunidade, teria surgido uma instituição que compreende outras instituições. Para justificar sua posição, ele argumenta que são inseparáveis a união internacional formada pelos Estados-membros e o sistema jurídico comunitário. Não haveria relação de subordinação entre ambas instituições, pelo simples fato de que elas representam uma só instituição. Monaco não vê na estrutura da Comunidade Européia uma instituição maior integrada por instituições menores, condição necessária para que se aplique o raciocínio de Romano. Segundo ele, existe na CE apenas uma instituição, complexa mas unitária, que compreende tanto a união entre os Estados quanto o organismo comunitário criado por ela. Não haveria distinção entre instituição originária – união de Estados – e derivada – Comunidade –, tampouco entre os sujeitos aos quais se destina o direito originário e o direito derivado.

Essa interpretação de Monaco visa observar a finalidade essencial dos tratados constitutivos, que é a de “dar vida a um sistema de integração jurídica, ao invés de um simples sistema de cooperação entre Estados-membros” (MONACO, 1967, p. 26)⁴⁰. Em 1967, ano das mencionadas análises de Monaco, a CE apenas dava seus primeiros passos. Contava somente com os seis Estados-membros fundadores, a assembléia parlamentar não era eleita diretamente, a política agrícola comum acabava de ser lançada e os princípios da aplicação imediata, do efeito direto e da primazia do direito comunitário haviam sido recentemente delineados pelo Tribunal de Justiça. Para a consolidação da integração regional, era muito importante lembrar as características de unidade, autonomia e eficácia da ordem comunitária definidas nos tratados. Assim, não se pode dizer que Monaco afasta os pressupostos antiformalistas ao negar a pluralidade de ordenamentos

⁴⁰ Livre tradução do original: “[...] dar vita ad un sistema d’integrazione giuridica, anziché ad un semplice sistema di cooperazione fra gli Stati membri”.

jurídicos no seio da Comunidade. Se contextualizado, seu entendimento coaduna-se com a necessidade de afirmação do direito comunitário à época. Ademais, a discussão acerca do papel das regiões, dos sindicatos e de outros atores subnacionais ainda era incipiente. Com o nascimento do Comitê das Regiões (apenas em 1994) e de outros órgãos comunitários destinados a regular e a potencializar a atuação dos atores subestatais na cena europeia, a Comunidade acaba por reconhecer a existência de novos sujeitos e ordenamentos no âmbito regional.

Para Monaco, portanto, o ordenamento comunitário é autônomo e independente, pois difere do ordenamento internacional e das ordens internas dos membros⁴¹. O caráter unitário é assegurado sobretudo por meio da uniformidade de interpretação das normas europeias e pela paridade de eficácia das normas nos ordenamentos internos dos Estados-membros. Por fim, o direito comunitário é dotado de eficácia, pois suas normas dispõem de meios e instrumentos para se realizar, além de serem assistidas por uma particular e direta garantia jurisdicional que recai sobre Estados e pessoas físicas e jurídicas.

No tocante às relações entre o ordenamento comunitário e os ordenamentos nacionais, elas são de integração jurídica, embora ambos ordenamentos não se confundam. Ademais, não há hierarquia entre eles: se é possível verificar alguma relação de sobreposição, ele ocorre entre normas, não entre ordenamentos. Isso significa que o princípio da primazia do direito comunitário, basilar para a integração, refere-se apenas a normas comunitárias em assuntos de competência da Comunidade, não ao ordenamento em abstrato, o que poderia ferir o princípio da subsidiariedade. A noção de integração jurídica criada com a CE é diferente da simples cooperação entre Estados, fenômeno ocasional que não altera a estrutura normativa de seus ordenamentos, e também da união entre Estados, que se move apenas no plano horizontal, embora comporte trocas normativas. Trata-se de um conceito que não se enquadra em modelos preexistentes e que complementa necessariamente o objetivo de integração econômica (MONACO, 1967, p.

⁴¹ “Pela sua novidade, pela originalidade de sua estrutura, o ordenamento comunitário não pode ser enquadrado em nenhum tipo de Estado ou de união de Estados” (MONACO, 1967, p. 24). Livre tradução do original: “*Per la sua novità, per l’originalità della sua struttura, l’ordinamento comunitario non è classificabile in alcun tipo di Stato o d’unioni di Stati*”.

110).

A análise da obra de Riccardo Monaco enseja duas conclusões principais. Em primeiro lugar, seu exame acerca do ordenamento jurídico comunitário traz tópicos hoje pacíficos para os estudiosos do tema, mas que na época não o eram. O direito comunitário representa uma construção antiga que mistura basicamente a normativa europeia, as decisões do Tribunal e a interpretação doutrinária. Quando escreveu, Monaco desafiava muitos postulados jurídicos arraigados nas culturas jurídicas nacionais que hoje já se encontram bastante flexibilizados em nome de um direito comum. Em segundo lugar, percebe-se a estrutura do antiformalismo institucionalista em seu modo de pensar a integração regional. Ou seja, as reflexões de Santi Romano sobre a comunidade internacional encontram-se na origem das análises da escola italiana acerca do ordenamento comunitário. Sem repetir os postulados romanianos, mas complementando-os e adaptando-os à nova realidade, Monaco oferece uma decisiva contribuição antiformalista ao desenvolvimento do direito da Comunidade Europeia.

Segundo o jurista, o ordenamento jurídico comunitário torna-se uma realidade no momento em que a cooperação internacional abandona o costumeiro modo de operar, mediante relações horizontais, e se volta a uma estrutura vertical (MONACO, 1967, p. 24). Os processos de integração regional poderiam ser compreendidos, nessa ótica, como uma etapa de transição a um direito internacional dotado de mais eficácia. Nesse ponto, é preciso esclarecer que essa eficácia não se refere à perda das conquistas históricas do Estado de direito. Não se trata aqui da relativização de direitos ou da edificação de um “superEstado” na esteira de uma espécie de imperialismo mundial, para o qual já alertava Romano. Trata-se, isso sim, do alargamento de direitos para além fronteiras, que corresponda a uma cooperação pela diminuição dos conflitos armados e na solução de problemas sociais e econômicos cuja origem não se restringe aos limites geográficos do Estado-nação. É precisamente por isso que se fala em *direito* internacional e da integração: trata-se de regular democraticamente os âmbitos regional ou internacional, e não deixá-los à deriva da atuação de poucos agentes transnacionais.

Por outro lado, é legítimo questionar-se acerca dos motivos pelos quais a

Europa logrou a construção de um ordenamento eficaz, enquanto o direito internacional público segue com seu tradicional déficit de efetividade. Não é desprezível o fato de que a maioria dos ordenamentos internos, no início da CE, eram orientados no sentido de reconhecer a proeminência do direito comunitário. Essa situação conformou um importante critério interpretativo na solução de casos práticos posteriormente condensado em princípio jurídico. Nesse sentido, a adoção de uma ótica antiformalista, sobretudo quanto à relativização da soberania estatal, à supremacia do direito sobre o Estado e ao reconhecimento de atores não estatais na cena internacional, viria ao encontro de uma possível maior eficácia das determinações do direito internacional.

Referências Bibliográficas

- BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo. Estudio preliminar: la doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del derecho administrativo. In: ROMANO, Santi. *El ordenamiento jurídico*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 9-77.
- BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. *História da filosofia do direito*. Barueri: Manole, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.
- DAL RI JR, Arno. *O antiformalismo de Santi Romano e a doutrina italiana de direito internacional*. 2006. Mimeografado.
- GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- _____. *O direito entre poder e ordenamento*. Tradução de Ângelo Garzarella e Arno Dal Ri Jr. 2007. Mimeografado.
- _____. *Primeira lição sobre direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- _____. *Scienza giuridica italiana: un profilo storico (1860-1950)*. Milano: Giuffrè, 2000.
- HAURIOU, Maurice. *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*. Paris: Bloud, 1933.
- _____. *Précis de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929.
- HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica européia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1976.

- KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. *Direito internacional e estado soberano*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- MONACO, Riccardo. *Diritto delle Comunità Europee e diritto interno*. Milano: Giuffrè, 1967.
- PALIANI, Stefania. *O institucionalismo puro de Santi Romano e de Maurice Hauriou*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2007. Mimeografado.
- ROMANO, Santi. Lo stato moderno e la sua crisi. In: ROMANO, Santi. *Scritti minori: diritto costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1950a. p. 311-325. (Volume1).
- _____. *O ordenamento jurídico*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado.
- _____. Oltre lo stato. In: ROMANO, Santi. *Scritti minori: diritto costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1950b. p. 345-356. (Volume 1).
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- TRIEPEL, Karl Heinrich. As relações entre o direito interno e o direito internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XVII, n. 6, p. 8-64, out. 1966.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines contemporaines du droit des gens*. Paris: Pedone, 1951.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.
- _____. *Síntese de uma história das idéias jurídicas: da antigüidade clássica à modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- ZICCARDI, Piero. *La costituzione dell'ordinamento internazionale*. Milano: Giuffrè, 2000.
- _____. Le dottrine Giuridiche di Oggi e L'Insegnamento di Santi Romano: il diritto internazionale. *Vita Giuridica Internazionale*, Milano, p. 307-322, [198?].

Microfinanças e Política Pública na América Latina

Maria Cristina Cacciamali
José Paulo Zeetano Chahad
Fábio Tatei*

Resumo: Este trabalho visa analisar o papel dos programas de microcrédito em diferentes países, focalizando sua natureza, seu desempenho e, quando possível, o impacto sobre o nível de renda das famílias, ou sobre a performance dos pequenos e microemprendimentos. Em especial destacamos a importância da microfinança no espectro das políticas públicas que são desenvolvidas na América Latina com o objetivo de ampliar o bem-estar dos estratos mais pobres e de se aproximar das Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU).

Palavras-chaves: Microcrédito, Microfinança, Avaliação de Programas de Microfinanças, Políticas Públicas na América Latina.

Abstract: This paper aims to analyze the role of microcredit programs in different countries, focusing on their nature, performance and impact on the families' income or on the developing of small and microenterprises. In particular, the study highlights the importance of microfinance in the spectrum of public policies that are implemented in Latin America, with the objective of improving the well-being of the poor and reaching the UN Millennium Goals.

Keywords: Microcredit, Microfinance, Microfinance's Programs Evaluation, Public Policies in Latin America.

* Maria Cristina Cacciamali: Professora Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) e pesquisadora sênior do CNPq. *E-mail:* cciamali@uol.com.br. José Paulo Chahad: Professor Titular da FEA/USP e Pesquisador sênior da FIPE. *E-mail:* jpchahad@usp.br. Fábio Tatei: Bacharel em Economia pela FEA/USP e pesquisador da FIPE. *E-mail:* ftatei@gmail.com. Os autores são membros do Núcleo de Estudo e Pesquisa de Política Internacional. Estudos internacionais e políticas comparadas (NESPI) - CNPq/FEA/PROLAM/USP. Recebido em 02/06/08 e aceito em 13/06/08.

Introdução

O objetivo do presente artigo é o de analisar programas de microcrédito, uma das atividades principais das instituições de microfinanças, de diferentes países, focalizando, especialmente, a sua natureza, seu desempenho e, quando possível, o seu impacto sobre o nível de renda das pessoas ou sobre o desempenho dos pequenos estabelecimentos. Destaca-se, ainda, a importância da microfinança no espectro das políticas públicas que são desenvolvidas na América Latina com o objetivo de ampliar o nível da vida material dos estratos mais pobres e de permitir atingir as metas do Milênio propostas pela Assembléia da ONU no ano de 2000.¹

Inicialmente, cabe destacar que o campo da microfinança define-se crescentemente em três espaços: na ciência interdisciplinar sobre a qual criou e desvenda uma base consolidada de conhecimento; na prática das políticas públicas em nível global, visto a sua característica de seguir princípios de mercado; e na extensão e aprofundamento dos mercados, estendendo as atividades financeiras para populações e regiões onde bancos e outras instituições financeiras de maior porte não atuam.

Com relação ao primeiro aspecto, devemos ressaltar que a análise das microfinanças se constitui em objeto de pesquisa complexo, pois visa analisar a natureza, estratégia, capilaridade do crédito e outros serviços financeiros, como seguros e poupanças, entre outros, às camadas sociais populares e o impacto que esses serviços produzem na vida material dos usuários. A integração de áreas de conhecimento técnico como finanças, contabilidade, matemática e estatística com as ciências humanas e sociais aplicadas, como a economia, a psicologia e a sociologia, implica numa produção científica que supera a contribuição singular de cada uma dessas áreas.

O segundo aspecto, por outro lado, nos remete à expansão e magnitude desse segmento. O campo da microfinança se amplia desde 1980 em todas as regiões do globo. Com relação à América Latina, estudo de Christen estima que, entre 1998 e 2003, o número de Organizações Não-Governamentais

¹ Os programas de microfinanças devem estender os serviços financeiros aos estratos pobres da população, por exemplo, acesso ao crédito, oferta de diversos tipos de seguro, poupança, remessa de divisas, entre outros. No que se refere às metas do Milênio entende-se que os programas devem ampliar o acesso aos serviços de educação e saúde, acesso à água e outros serviços sociais.

(ONGs), que operava com microfinanças, aumentou de 210% e o número de Bancos Comerciais que passaram a oferecer esses serviços cresceu de 363% (CHRISTEN, 2005). Um quadro mais estável é apresentado pelo Sistema Mix-Market, adotado pelo Banco Mundial.² Em 2006, segundo a fonte de dados mencionada, encontram-se cadastradas pouco mais de 1.200 Instituições de Microfinanças (Imfs), atendendo cerca de 58 milhões de famílias pobres. Mais de 2/3 das famílias atendidas situam-se nos países asiáticos, 35,7% se encontram no Sudeste da Ásia, e as demais no Leste da Ásia/Pacífico. Em relação às demais regiões do globo, a distribuição dos credores segue a seguinte ordem de importância: 16% na América Latina e Caribe, 11% na África e Oriente Médio e 3% América do Norte.³

O terceiro aspecto se baseia na tríplice justificativa sobre a necessidade da expansão das microfinanças e a sua absorção, quando houver escala, pelos bancos comerciais. A primeira justificativa refere-se ao fato de que as microempresas representam um segmento chave para a manutenção do emprego, especialmente dos trabalhadores menos qualificados. O segundo argumento diz respeito à utilização do microcrédito como um instrumento para mitigar a situação de pobreza e o terceiro ponto enfatiza o acesso ao crédito como motor do desenvolvimento econômico.

Com base nos pontos apresentados, este trabalho foi estruturado em duas seções. Na primeira seção tratamos dos aspectos teóricos que justificam as ações no campo das microfinanças incentivadas pelo estado ou pelo setor privado devido às assimetrias do mercado de crédito que restringe o acesso ao crédito dos indivíduos mais pobres. Na segunda seção discutimos tipos e alcance dos métodos de avaliação e apresentamos resultados originários de estudos de avaliação implementados em 24 países economicamente

² Na literatura não há consenso sobre os critérios que devem ser utilizados para mensurar o número de Imfs, que variam entre 1200 e 7000! Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, as estimativas, em 2005, giravam em torno de 3.000 Imfs, atendendo a 113 milhões de famílias pobres, angariando US\$ 40 bilhões em depósitos e distribuindo US\$ 50 bilhões, sempre em pequeno montante. Optamos pela estimativa do Banco Mundial/*Mix Market* pelo fato de: considerar Imfs consolidadas que mantêm registro sistemático de suas operações; possibilitam estimar anualmente indicadores de desempenho, transparência, rentabilidade, qualidade da carteira de cliente e sustentabilidade, e mantêm um critério de classificação sobre a consistência e evolução dos indicadores. Deixamos claro, entretanto, que as informações do *Mix-Market* representam apenas a ponta do iceberg do sistema de microcrédito - público, para-público, privadas, sociedades filantrópicas etc.

³ Conforme informações de CGAP (2007).

retardatários, destacando-se países latino-americanos selecionados. Por fim, tecemos as nossas considerações finais.

Aspectos teóricos da microfinança

A literatura especializada apresenta ampla variedade de estudos que abordam o desempenho de programas de microfinanças, em especial daqueles que tratam do microcrédito direcionado para famílias pobres, abarcando aspectos socioeconômicos como renda familiar, pobreza, atendimento médico, nutrição das crianças, escolaridade, frequência escolar, desemprego, entre outros.⁴ Complementarmente, destaca-se o papel da geração de emprego como uma alternativa, direta ou indireta, para a redução da pobreza e desigualdade de renda.⁵

O mercado financeiro privado não estende os seus serviços à população mais pobre devido a um conjunto de assimetrias que se originam da própria função da atividade: realocar renda intertemporalmente. As assimetrias estão associadas, principalmente, à lacuna de informações que o banco dispõe antes e depois da concessão do crédito.

Em primeiro lugar, o banco não dispõe de informações suficientes sobre a viabilidade econômica do projeto que lhe é apresentado pelo tomador do empréstimo. Por esse motivo, o banco não consegue selecionar as propostas que lhe são apresentadas de acordo com critérios de menor risco, atendendo apenas as propostas que, explícita e objetivamente, lhe conferem menor risco. Esse comportamento de seleção adversa leva a duas situações: racionamento de crédito e aumento nos custos de transação. A primeira surge porque muitas propostas não são atendidas devido à falta de informações adequadas; a segunda situação ocorre pela implantação de sistemas de informações e de tomada de decisões que permitam selecionar tomadores que, em tese, apresentem menor probabilidade de inadimplência. Os dois comportamentos elevam as taxas efetivas de juros.

Em segundo lugar, o banco se defronta com problemas de risco moral (*moral hazard*) depois da concessão do crédito. Isto porque não possui a capacidade de monitorar o desenvolvimento dos diferentes projetos que

⁴ Para uma ampla abordagem desses estudos, ver Consultive Group to Assist the Poor e World Bank (2004) e Goldberg (2005).

⁵ A discussão do tema para o caso brasileiro pode ser visto em Araújo e Lima (2006).

receberam crédito, nem pode ter certeza quanto à disposição e capacidade dos devedores de honrar a dívida contraída. Assim, pode ser alvo de um comportamento oportunista, de risco moral. Essa atitude terá maior probabilidade de ocorrer se o custo de se tornar inadimplente para o tomador do empréstimo for menor do que aquele de arcar com a dívida ou, ainda, se o tomador puder obter alguma vantagem em um processo de renegociação da dívida.

Os bancos procuram preservar-se do risco moral de duas formas. A primeira é por meio do desenvolvimento de sistemas de avaliação de risco para processos de seleção de tomadores e para o monitoramento das operações de empréstimos. A segunda forma se dá através da elaboração de contratos que prevêm os casos de inadimplência. Entretanto, a garantia de pagamento dos empréstimos é usualmente assumida sob a forma de bens que constituam fontes de riqueza do tomador, por exemplo, imóveis. Esse instrumento evita custos maiores de monitoramento e, em caso de inadimplência, o banco poderá reaver o seu ativo principal.

Conforme pode ser observado nos parágrafos anteriores, os instrumentos, que os bancos adotam para a sua proteção excluem do mercado de crédito um conjunto de investidores que, embora possam apresentar empreendimentos economicamente viáveis, não possuem garantias reais. Esse comportamento atinge, em particular, investidores de pequeno porte e/ou do setor informal que, em geral, não possuem garantias reais para oferecer.

A existência de uma grande parcela de pequenos investidores que não é atendida pelo mercado de crédito provoca então uma fragmentação do sistema de crédito, donde paralelamente ao seu segmento formal, que provê crédito exclusivamente aos tomadores em condições de se submeterem às suas exigências, opera outro não institucionalizado, caracterizado, principalmente, pela alta dispersão de taxas de juros e por sua atuação à margem da licitude, por exemplo, agiotas e credores familiares.

Dessa maneira, os serviços de microcrédito e outros serviços financeiros que mostram problemas similares, como os diversos tipos de seguros, por exemplo, surgem para atender as microempresas e as atividades do setor informal. O sistema de microfinanças é concebido apresentando alternativas para a seleção de clientes, avaliação de riscos e exigência de garantias, trazendo,

em parte, soluções, para os problemas de seleção adversa e de risco moral.

Tipos de ações de microcrédito e os seus resultados

A escolha de programas bem sucedidos – *boas práticas* – no campo do microcrédito requerem, inicialmente, a definição de dois aspectos: a demarcação da unidade de pesquisa/análise e a valorização das diferentes metodologias de avaliação.⁶ No primeiro caso devemos destacar que, em geral, as avaliações de impacto sobre o nível de renda e o emprego dos mais pobres, privilegiam dois objetos de pesquisa *domicílios* e *pequenos empreendimentos*, embora, nesse último caso, haja dificuldade de definição e identificação dessas empresas, bem como da extrapolação dos resultados para além do próprio empreendimento.

No que tange à valorização que devemos atribuir às diferentes metodologias de avaliação para selecionar resultados que definam as *boas práticas*, entendemos que as avaliações de impacto – experimentais e quase experimentais – originam resultados mais robustos, seguidos dos estudos ou avaliações de desempenho. Isto porque as primeiras possibilitam aferir se as alterações observadas nas características avaliadas das unidades de pesquisa se devem diretamente a ação do crédito ou a fatores exógenos ao programa. Nesses termos, classificamos estudos de acordo com os critérios acima: avaliações de impacto (*Tipo I*) e análises de desempenho (*Tipo II*) que passaremos a apresentar.

Avaliação de impacto (Tipo I)

Conforme apresentado anteriormente, as pesquisas de avaliações de impacto visam captar os efeitos diretos do microcrédito sobre as variáveis em análise a partir de instrumentos econométricos que confrontam dados de um *grupo de tratamento* -tomadores de empréstimo – em relação a um grupo de comparação ou *grupo de controle* – que não tomaram empréstimo. Uma das principais dificuldades de se formular uma avaliação de impacto apropriada deve-se ao viés de seleção da amostra, isto é, a formação inadequada de um

⁶ A escolha da unidade de avaliação - indivíduo, domicílio, empreendimento etc. - é uma etapa importante de um processo de avaliação, cada um dessas unidades de pesquisa apresenta suas vantagens e desvantagens perante as demais. Veja-se, por exemplo, Hulme (2000, p. 79-98).

grupo de controle que poderia acarretar distorções dos resultados estimados e, conseqüentemente, induzir a conclusões errôneas. Portanto, tornam-se vitais os esforços na formação de um grupo de controle que se aproxime, o máximo possível do ideal, dado os custos e os prazos compatíveis com o projeto de avaliação.

Um exemplo de distorção que pode ser originada pelo viés de seleção é dado, no caso do Brasil, por Barros e Carvalho (2002) ao analisar o estudo de Passos e Costanzi (2002). Os últimos autores cruzaram dois bancos de dados do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil para avaliar o impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda desse mesmo Ministério – Sistema de Acompanhamento do Proger (SAEP) e Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED). O indicador de impacto que Passos e Costanzi utilizaram foi o nível de emprego nos seis meses anteriores ao recebimento do empréstimo do Proger com o do período seguinte. Barros e Carvalho atentam que a totalidade do emprego gerado não pode ser creditada ao Programa, na medida em que as empresas já estavam criando empregos no período anterior ao recebimento do crédito. Observam, ainda, que mesmo as micros e pequenas empresas (Mpes) que não tomaram empréstimo no período também apresentaram crescimento de emprego, apesar de inferior às tomadoras de empréstimo. Esse é um exemplo de diferenças que podem ocorrer na magnitude do impacto de um programa de microcrédito em virtude do grupo de controle selecionado.

Outro exemplo é o estudo de Coleman apresentado em 1999. O autor realizou um experimento para verificar a importância do grupo de controle nos resultados obtidos. Analisando programas de microcrédito para empreendimentos rurais da Tailândia, Coleman defende que a estimação usualmente empregada para as avaliações de impacto são incorretas quanto ao impacto positivo do crédito sobre os indicadores. Para evitar o viés de seleção, o autor compôs um grupo de controle com os próprios tomadores do empréstimo há um ano do recebimento do crédito. O estudo verifica que não há impacto sobre ativos, poupanças, vendas ou gastos em educação dos empreendimentos e das famílias pesquisadas, respectivamente, enquanto para os gastos com saúde os efeitos são negativos. Apesar dos resultados, o autor adverte que o caso tailandês é peculiar, devido ao programa avaliado

emprestar valor médio superior aos outros programas da região.⁷ Destarte, o estudo de Coleman é seminal por apresentar fortes evidências para se atentar ao viés de seleção.

Nesse sentido, diversos estudos buscam debelar tal viés, como aqueles da *Assessing the impact of microenterprise services* da United States Agency for International Development (Aims/Usaid) que recomendam comparar antigos clientes com novos clientes, mas que ainda não receberam crédito ou receberam-no há pouco tempo, de modo a eliminar características não mensuráveis, como o espírito empreendedor. Karlan contesta a validade dessa comparação, pois as instituições de crédito originalmente poderiam ter iniciado o serviço com um tipo diferente de cliente, por exemplo, de melhor qualidade ou menor risco, limitando as conclusões dessas análises (KARLAN, 2001).

Frente a essas críticas, os estudos recentes da Aims se valem de dados longitudinais e de grupos de controle formados por amostra de não-clientes elegíveis, isto é, apresentam características similares ao grupo de tratamento, sendo a tomada de crédito a única diferença entre eles.⁸

Quanto aos resultados das avaliações, esse tipo de análise abarca uma ampla diversidade de indicadores que podem ser agrupados em virtude da escolha da unidade avaliada – família ou pequeno e microempreendimento. Assim, as principais contribuições dos estudos de avaliação de impacto se referem à qualidade de vida das famílias pobres. Diversos estudos mostram o impacto positivo do microcrédito sobre a renda familiar, nível de poupança, gastos de consumo, ativos familiares, elevação da frequência escolar das crianças e a redução da taxa de desemprego, especialmente entre as mulheres. Contudo, a contribuição fundamental proporcionada por esses trabalhos é apresentar evidências estatisticamente significantes de que os programas de microcrédito alcançam seu principal objetivo, isto é, a redução do nível de pobreza das famílias tomadoras de empréstimo. E, nesse caso, segundo Todd, verifica-se forte correlação entre o valor do empréstimo oferecido e o impacto na redução da pobreza (TODD, 2000).

⁷ Destacamos que estudos realizados por Sebstad (1993) e Walsh (1991) sobre o Kenya, que se utilizando de procedimentos similares, chegam a conclusões opostas.

⁸ Churchill (1995) também alerta que não se pode desconsiderar, na formação do grupo de controle, os clientes desistentes, visto que a sua ausência pode levar à sobre estimação dos resultados.

Com relação aos estudos que avaliam a influência do microcrédito sobre os pequenos empreendimentos, em geral, observa-se o impacto positivo do crédito sobre o faturamento, vendas, lucro bruto, margem de lucro, expansão e ingresso do negócio na formalidade. Outro aspecto observado é que o impacto sobre os indicadores, em especial o faturamento e lucro do empreendimento, é maior para os clientes mais antigos e/ou que tomaram empréstimo mais de uma vez, evidências que reforçam o papel dos programas de microfinanças ao longo do tempo.⁹

Por outro lado, os efeitos na produção são distintos e subordinados ao setor de atividade econômica, ou seja, verifica-se o impacto positivo ou negativo do crédito sobre a produção, dependendo do ramo de atividade em que se encontra o empreendimento. Segundo estudo de Nelson e Bolnick, o microcrédito para pequenos empreendimentos na Indonésia apresentou impacto negativo ou não significativo para 8 dos 29 ramos analisados; enquanto para os demais, apesar de positivo, observa-se um impacto de baixa magnitude para diversos ramos (NELSON, BOLNICK, 1986). Tais resultados fornecem indícios da relevância que deve ser atribuída à focalização quando do desenho dos programas de microcrédito, atentando-se às especificidades dos potenciais devedores.

Por sua vez, assim como no nível de produção do empreendimento, os indicadores verificados sobre o nível de emprego são distintos. Frequentemente não se observa o impacto direto do microcrédito sobre a geração de emprego, e quando ocorre, ele se mostra positivo mas pouco significativo – além de ser distinto entre os setores de atividade econômica.¹⁰ Novamente destacamos o estudo sobre o microcrédito na Indonésia de Nelson e Bolnick, no qual se verifica o impacto positivo sobre geração de postos de trabalho nos setores agrícolas e industriais, enquanto no setor de Construção o impacto é negativo (NELSON, BOLNICK, 1986).

Todavia, apesar de, em geral, se observar uma reduzida taxa de crescimento dos postos de trabalho entre os tomadores de empréstimo, tal taxa ainda se revela superior em relação aos empreendimentos do grupo de controle. A despeito das reduzidas evidências acerca da geração de emprego, observa-se

⁹ Como verificados por Creevey et al. (1995) na Guiné; e por Montgomery (1996) em Bangladesh.

¹⁰ Contudo, nesse caso, alguns estudos observam correlações positivas com outras variáveis, como o crescimento dos lucros, por exemplo (COPESTAKE, BHALOTRA, JOHNSON, 2001).

o efeito positivo do crédito na manutenção dos postos de trabalho e sobre os salários dos trabalhadores, além do aumento do número de horas e dias ocupados.

Outra contribuição relevante encontrada por Nelson e Bolnick, por exemplo, é que, em alguns setores, a redução do subemprego é maior que a geração de emprego, representando melhores condições trabalhistas para esse tipo de empregado, de baixa renda e com menor qualificação. Esses estudos verificam ainda os fatores que influenciam o menor efeito marginal do crédito, como a ausência de assistência técnica, baixo valor do empréstimo – insuficiente para elevar a produção a um nível eficiente – e o fato do crédito normalmente ser oferecido para empreendimentos que já possuem um nível eficiente de produção.

Os programas latino-americanos, assim como a maioria dos seus congêneres de outras regiões do globo, apresentam avaliações positivas. Estudo quase experimental, realizado por Mosley, em 1996, para a Bolívia, país precursor das ações de microcréditos na América do Sul, apontou que 91% dos tomadores de empréstimo apresentaram aumento na renda, especialmente, os mais pobres. A renda elevou-se mais para os devedores do que para grupo de controle, além disso, entre os que receberam crédito, 39% aumentaram a contratação de empregados, sobretudo os empreendimentos mais ricos, e 26% aplicaram o empréstimo em novas tecnologias (MOSLEY, 1996b).

A Organización de Desarrollo Empresarial Femenino (ODEF) de Honduras foi avaliada, em 1998, contrastando 76 tomadores de empréstimos com 70 tomadores de empréstimo elegíveis, mas que não tinham solicitado crédito e 23 que tinham tomado crédito anteriormente (EDGEComb, GARBER, 1998). Os resultados indicaram que os tomadores de empréstimos apresentaram lucros 75% maiores que os componentes dos grupos de controle, além de maiores aumentos na poupança, renda e investimento em ativos.

O programa peruano *Mibanco* foi avaliado em pesquisa quase experimental contrastando tomadores de empréstimos com não clientes de características similares em 1997 – 701 domicílios – e em 1999 – 529 domicílios: 305 do grupo de tratamento, 175 do grupo de controle, 38 de novos entrantes

e 11 que participaram de estudo de caso. O impacto positivo do crédito entre os empreendimentos micros se mostrou elevado e significativo nos dois períodos. Entre as variáveis analisadas, com relação aos componentes do grupo de controle, a renda dos novos ingressantes no programa foi superior, assim como, a renda *per capita* dos tomadores de empréstimo. A participação no programa criou nove dias adicionais de emprego por mês, inclusive 3,26 dias para trabalhadores não domiciliares. Os autores estimam que 17.414 postos de trabalho foram gerados pela ação do crédito (DUNN, ARBUCKIE, 2001).

Análise de desempenho (Tipo II)

O procedimento mais simples de se verificar os efeitos de um programa de microcrédito é através de análises de desempenho que comparam a performance pós-crédito de uma série de indicadores dos tomadores de empréstimo. Diversos trabalhos seguem esse procedimento tanto pela indisponibilidade de dados necessários para uma análise mais profunda, como pelo elevado custo e dificuldade de se realizar uma pesquisa ao longo do tempo e/ou com um grupo de controle adequado. Destarte suas limitações, as análises de desempenho, em um primeiro momento, apresentam indícios sintéticos e pontuais dos efeitos verificados entre os tomadores de empréstimo do programa, ainda que não se possa afirmar que tais variações são contribuições diretas da oferta de crédito.

Freqüentemente, os estudos desse tipo apresentam resultados positivos sobre os indicadores analisados. Análises que tomam como referência a unidade domiciliar mostram redução do grau de pobreza assim como a elevação da renda média familiar. Efeitos positivos também ocorrem para as avaliações do microcrédito em unidades produtivas – micro e pequenos negócios. Nesses estudos verifica-se a elevação de vendas, o lucro bruto, a margem de lucro, os ativos, o valor adicionado do produto, a geração de emprego assalariado direto e indireto, distinto entre setores da economia, o número de horas trabalhadas, e o salário real.

Outro aspecto observado refere-se à ocorrência de mudanças técnicas na produção, especialmente em atividades agrícolas (SUTORO, 1990); a maior rentabilidade do empreendimento beneficiado perante capitais de terceiros

(GRABNER, 2003); e a verificação de distribuição significativa de recursos para um elevado número de beneficiários (CARDOSO, FAÇANHA, MARINHO, 2002).

Apesar de escassas, também existem evidências de efeitos negativos de programas de microcrédito, como o caso da *Alexandria Businessmen's Association* (ABA) no Egito, que apresentou uma redução do emprego de 3,0 para de 2,8 em micro e pequenos estabelecimentos que tomaram empréstimos. Por outro lado, neste mesmo caso, verificam-se outros efeitos que são positivos, como por exemplo, 70% dos tomadores aumentaram o número de vendas e 67% obtiveram elevação no faturamento (OLDHAM, 1994).

No Caribe, o programa *Microenterprise Development Project* da Jamaica contou, em 1993, com uma avaliação de desempenho em 25 empresas receptoras de crédito (GUPTA, 1993). O estudo mostrou um crescimento de 7% das vendas e de 4% nos salários, além de 1.156 empregos criados.

O governo chileno, por outro lado, instituiu, em 1992, um programa que objetivava não apenas incluir micro e pequenos empresários no mercado de crédito como também incentivar bancos e outras organizações, por exemplo, Imfs e sindicatos, a criar linhas de atendimento para esse perfil de clientes. Nesse sentido, o governo estabeleceu um sistema de subsídios a serem pagos para cada empréstimo concedido – Programa de acesso ao crédito: teto para o montante de empréstimo a cada micro ou pequena empresa e subsídio decrescente a cada tomada de empréstimo.

Segundo avaliação realizada, o programa introduziu uma mudança estrutural no sistema de crédito, na medida em que os grandes bancos que atuam no Chile consideraram esse segmento como um mercado específico e criaram ferramentas adequadas para absorvê-lo, por exemplo, analisando inicialmente o desempenho do pequeno negócio a partir do desempenho médio do mercado de micro e pequenas empresas.

Merino destaca três causas que tornaram o programa chileno bem sucedido. Inicialmente, o programa permitiu que os bancos assumissem riscos que não assumiriam devido ao baixo retorno obtido a partir dos empréstimos a esse segmento. Em segundo lugar o subsídio permitiu que o crédito formal fosse efetivado com custos menores de transação. E em

terceiro lugar, intermediários e fornecedores de crédito que cobravam taxas acima daquelas definidas pelo Banco Central do Chile saíram do mercado. Esse autor destaca, ainda, os seguintes indicadores: 35% das microempresas chilenas são tomadoras de empréstimos; 97% e 98% dos tomadores de empréstimos dos Bancos Estado e Banefe, respectivamente, tornaram-se clientes regulares; 80% dos empréstimos foram aplicados diretamente no negócio (MERINO, 2007).

Por fim, destacamos o caso do FONDESO (Fondo para el Desarrollo Social) na Cidade do México, um fundo descentralizado de financiamento público, criado em 2002, diante de um quadro de crescente exclusão da população local que enfrentava elevados índices de pobreza e desemprego. Dentre as diversas políticas públicas de microcrédito existentes no México, o FONDESO destaca-se por oferecer um conjunto adicional de serviços não financeiros – como cursos de capacitação e assistência na comercialização de serviços e produtos – além de suas três linhas de auxílio financeiro – Programa de Microcrédito para o auto-emprego; Programa de Financiamento a Micro e Pequena Empresa; e Programa de Fundo de Garantia. Ou seja, o Fundo não apresenta um caráter apenas assistencialista, mas visa combater às carências sociais e econômicas através de um desenvolvimento local sustentável.

O FONDESO se caracteriza principalmente por sua linha de crédito voltado para o auto-emprego. Assim, segundo informações dos gestores, o Fundo gerou mais de 44 mil empregos diretos em 2002, e 25 mil em 2003, beneficiando uma população superior a 160 mil pessoas em cada ano. Ademais, a percepção dos beneficiários em relação ao Programa é bastante favorável, sendo que cerca de 90% afirmam que houve melhorias na satisfação de suas necessidades básicas, como saúde, alimentação, educação, etc. De menor magnitude, tanto em termos de número de operações, como de valores movimentados, a linha de crédito voltado para as pequenas e microempresas e o Programa de Fundo de Garantia igualmente apresentam resultados positivos, oferecendo melhores condições para que os empreendimentos carentes possam levar adiante e até expandir suas atividades econômicas.

Considerações finais

Os estudos resenhados deixam claro que os programas de microcrédito atingem e tem impacto positivo sobre a vida material dos mais pobres, permite-lhes enfrentar melhor os riscos, tirar vantagem das suas oportunidades de emprego e renda, reduzindo-lhe, assim, a sua vulnerabilidade diante das incertezas promovidas pelos mercados. A maior parte dos estudos analisados revela impacto positivo sobre a renda das famílias, e impacto positivo sobre o faturamento e o nível de emprego das micro e pequenas empresas.

Devemos destacar ainda que a oferta de microcrédito se constituiu em um programa social inovador, pelo menos, por duas características. A primeira refere-se ao fato dos programas buscarem, e diversos já atingiram, a própria sustentabilidade financeira, ou seja, buscam a auto-suficiência financeira. A segunda marca é que, diferentemente da maioria dos programas de combate à pobreza, este opera sob princípios estritamente de mercado. Ou seja, os objetivos de quaisquer dos programas de microfinanças instituídos visa dois objetivos: oferecer serviços – públicos, para-públicos e privados – à população pobre e tornar-se auto-sustentável, obedecendo estritamente às regras de mercado. Segundo os dados do sistema *Mix-Market*, publicados em 2006, todas as Imfs melhoram o seu desempenho financeiro, depois de 2001, e dois terços do total tinham alcançado a auto-suficiência. A literatura especializada sugere um período de 7 a 10 anos para atingir que possam atingir a sustentabilidade e a necessidade de ter escala para alcançar sucesso.

A prioridade entre obter a independência financeira ou aumentar o número de pobres atendidos difere entre as diversas Imfs, alterando a assertiva anterior sobre o período para a auto-suficiência. Christen aponta que as Imfs que atendem os mais pobres e emprestam pequenos montantes e que, em geral, são financiadas por meio de doações, atingem a fronteira da eficiência e não têm condições de tornarem-se auto-suficientes a não ser que mudem o foco da clientela.

A análise desse tipo de Imf por região, segundo o autor, mostra que esse tipo tende a fixar as suas taxa de juros em níveis relativamente altos, apresenta os maiores indicadores de produtividade dos funcionários frente aos demais, adota técnicas de liberação de empréstimos de menor custo e comprime os salários de seus funcionários (CHRISTEN, 2000). Dessa maneira, o objetivo

dos doadores é que determinará se a Imf continuará a atender o segmento mais pobre ou se alterará o seu foco de atendimento, optando por clientes de maior nível de renda.

Embora os resultados dos programas de microcrédito sejam promissores, e, em alguns países, esses programas se juntem às políticas públicas de maior sucesso, as ações de microfinanças exigem ampliação, diversidade e aperfeiçoamento, sobretudo nos países da América do Sul, para fazerem jus à atribuição de se constituírem em um programa de inclusão social. Assim, aumentar a capilaridade dos serviços, criar profundidade e diversidade na oferta de produtos, formar mercados nacionais para microfinanças, utilizar tecnologias que rebaixem os custos operacionais e ampliar o número de ofertantes para alcançar maior competitividade, se encontram entre as prioridades a serem seguidas para estender os serviços financeiros à população mais pobre.

A construção de um sistema financeiro inclusivo requer a oferta de uma gama de produtos que vai além dos serviços de microcrédito, por exemplo: poupança de curto, médio e longo prazo, microcréditos flexíveis, seguros de vida e saúde, finanças imobiliária, investimento financeiro, fluxos de remessa de dinheiro para poupança e habitação, finanças de consumo e transferência de pagamentos, nacional e internacional.

Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, Tarcisio Patrício de; LIMA, Roberto Alves de. Políticas públicas de emprego como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: CIMADAMORE, Alberto et al (Orgs.). *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- BARNES, Carolyn. *Microfinance program clients and impact: an assessment of Zambuko Trust, Zimbabwe*. Washington D.C.: AIMS, 2001.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. *Políticas ativas de emprego e renda*. Brasília: Nota Técnica, IPEA, 2002.
- BUCKLEY, Graeme. Financing the Jua Kali sector in Kenya: the KREP Juhudi scheme and Kenya Industrial Estates Informal Sector Programme. In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty*. Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996a.
- _____. Rural and agricultural credit in Malawi: a study of the Malawi Mudzi Fund and the smallholder agricultural administration. In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty*. Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996b.
- CARDOSO, Larry C.; FAÇANHA, Luís O.; MARINHO, Alexandre. Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, n. 859, 2002.
- CGAP. Advancing Financial Access for the World's Poor. Disponível em: <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1792/1.26.2116>. Acesso em: 06/2007.
- CHARNES, A. et al. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, p. 429-444, 1978.
- CHEN, Martha A.; SNODGRASS, Donald. *Managing resources activities, and risk in urban India: the impacts of SEWA Bank*. Washington D.C.: AIMS, 2001.

- CHRISTEN, Robert Peck. Bulletin highlights. *MicroBanking Bulletin*, Washington DC, n. 4, Feb. 2000.
- _____. Microenterprises, microcredit: access to finance, In: *1st International microfinance regulation and supervision meeting*. Salvador: BCB/BID/SEBRAE, 2005.
- CHURCHILL, Craig F. The impact of credit on informal sector enterprises in South Africa: a study of Get Ahead Foundation's Stokvel Lending Programme. Clark University MA. Tese, Worcester, MA, 1995. Apud SEBSTAD, Jennefer; CHEN, Gregory. *Overview of studies on the impact of microenterprise credit*. AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.
- COLEMAN, Brett. The impact of group lending in Northeast Thailand. *Journal of Development Economics*, v. 60, p. 105-142, 1999.
- CONSULTIVE GROUP TO ASSIST THE POOR; WORLD BANK. *Scaling up poverty reduction: case studies in microfinance*. Washington DC.: 2004.
- COPESTAKE, James; BHALOTRA, Sonia; JOHNSON, Susan. Assessing the impact of microcredit: a Zambian case study. *Journal of Development Studies*, v. 37, n. 4, p. 81-100, 2001.
- CREEVEY, Lucy E. et al. Evaluation of the impacts of PRIDE/VITA (The guinea rural enterprise development project). *GEMINI Technical Report*, Bethesda, MD, n. 94, 1995. Apud SEBSTAD, Jennefer; CHEN, Gregory. *Overview of studies on the impact of microenterprise credit*. AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.
- DUNN, Elizabeth; ARBUCKIE, J. Gordan, Jr. *The impacts of microcredit: a case study from Peru*. Washington D.C.: AIMS, 2001.
- EDGECOMB, Elaine; GARBER, Carter. *Practitioner-led impact assessment: a test in Honduras*. Washington D.C: AIMS, 1998.
- ENTERPRISING SOLUTIONS GLOBAL CONSULTING, LLC. *UNCDF Microfinance programmed impact assessment: Nigeria companion report*. UNCDF, Dec. 2003.

- GARRIDO, Celso. *Fondo para el desarrollo social de la Ciudad de México. In: FOSCHIATTO, Paola; STUMPO, Giovanni (Orgs.). Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina. CEPAL, 2006.*
- GRÄBNER, Selia. *Avaliação do desempenho das empresas financiadas pelo PROGER - na região de Santa Maria, RS. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP, 2003.*
- GOLDBERG, Nathanael. *Measuring the impact of microfinance: taking stock of what we know. Washington DC: Grameen Foundation, 2005.*
- GUPTA, Surendra; DAVALOR, Mario D. Midterm evaluation of the microenterprise development project of Jamaica. GEMINI Technical Report, Bethesda, MD, n. 59, 1993. Apud SEBSTAD, Jennefer; CHEN, Gregory. *Overview of studies on the impact of microenterprise credit. AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.*
- HARTARSKA, Valentina. *An impact analysis of microfinance in Bosnia and Herzegovina. Mimeo. 2007.*
- HOSSAIN, Mahabub. Credit for the alleviation of rural poverty: the Grameen Bank in Bangladesh. *Research Report, Washington D.C., IFPRI, n. 65, 1988.*
- HULME, David. Impact assessment methodologies for microfinance: theory, experience and better practice. *World Development, v. 28, n. 1, p. 79-98, 2000.*
- HULME, David; MONTGOMERY, Richard; BHATTACHARYA, Debapriya. Mutual finance and the poor: a study of the federation of thrift and credit cooperatives in Sri Lanka (SANASA). In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty. Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996.*

- IBASE. *Democracia viva: avaliação PROGER Urbano, PROGER Rural e PRONAF*. Rio de Janeiro: Segmento, 1999.
- KARLAN, Dean. Microfinance impact assessments: the perils of using new members as a control group. *Journal of microfinance*, v. 3, n. 2, p. 76-85, 2001.
- KHANDKER, Shahidur. Micro-finance and poverty: evidence using panel data from Bangladesh. *World Bank Economic Review*, v. 19, n. 2, p. 263-286, 2005.
- MERINO, Vito Sciaraffia. Auctioning subsidies: Chile's Access to Credit Program. In: BALKENHOLD, Bernd. *Microfinance and public policy*. New York: Palgrave Mcmillan & ILO, 2007.
- MIX-MARKET ORGANIZATION. Disponível em: <http://www.mixmarket.org>. Acesso em: 06/2007.
- MKNELLY, Barbara; WATETIP, Chatree. *Impact evaluation of Freedom from Hunger's Credit with Education Program in Thailand*. Freedom From Hunger Foundation. Davis CA: 1993.
- MKNELLY, Barbara et al. Practitioner-led impact assessment: a test in Mali. *International Journal of Economic Development*, v. 1, n. 2, p. 120-164, 1999.
- MONTGOMERY, Richard et al. Credit for the poor in Bangladesh: the BRAC rural development programme and the government Thana Resource Development and Employment Programme. In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty*. Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996.
- MONZONI, Mario Prestes, Neto. *Impacto em renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo*. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

- MOSLEY, Paul. **India: regional rural banks.** In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty.* Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996.
- _____. **Indonesia: BKK, KURK and the BRI unit desa institutions.** In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty.* Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996.
- _____. **Metamorphosis from NGO to commercial bank: the case of Bancosol in Bolivia.** In: HULME, David; MOSLEY, Paul (Orgs.). *Finance against poverty.* Volume II: Country case studies. London: Routledge, 1996.
- NEIL, Catherine et al. **The Kenya rural enterprise programme under cooperative agreement No. AID-615-0238-A-00-7026-00: a final evaluation.** GEMINI Technical Report, Bethesda, MD, n. 77, 1994. Apud SEBSTAD, Jennefer; CHEN, Gregory. *Overview of studies on the impact of microenterprise credit.* AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.
- NELSON, Eric; BOLNICK, Bruce R. *Survey methods for assessing small credit programs evaluating impact KIK/KMKP credits.* Jakarta: 1986.
- OLDHAM, Linda et al. **Measuring socioeconomic impact of credit on SMI: assessment of the monitoring system used by the Alexandria Businessmen's Association, Egypt.** GEMINI Technical Report, Bethesda, MD, n. 76, 1994. Apud SEBSTAD, Jennefer; CHEN, Gregory. *Overview of studies on the impact of microenterprise credit.* AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.
- PASSOS, Alessandro F. dos. *Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho. O caso do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER).* Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense UFF, 2005.
- PASSOS, Alessandro F. dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. *Evolução e perspectiva dos programas de geração de emprego e renda.* Nota técnica, IPEA, 2002a.

- _____. Proger urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. *Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, IPEA, v. 18, 2002b.
- PITT, Mark; KHANDKER, Shahidur. The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: does the gender of participants matter? *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 5, p. 958-996, 1998.
- SEBSTAD, Jennefer. Get ahead foundation credit programs in South Africa: the effects of loans on client enterprises, GEMINI Technical Report, Bethesda, MD, n. 44, 1992. Apud SEBSTAD, Jennefer; CHEN, Gregory. *Overview of studies on the impact of microenterprise credit*. AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.
- SEBSTAD, Jennefer; LOZA, Sara. "Lending and learning: formal banks and microenterprise in Egypt". Relatório para Ford Foundation Cairo. Community Economics Corporation. Washington, D.C, 1993. Apud SEBSTAD, Jennefer & CHEN, Gregory. "*Overview of studies on the impact of microenterprise credit*". AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: USAID Office of Microenterprise Development, 1996.
- SEBSTAD, Jennefer; WALSH, Martin. Microenterprise credit and its effects in Kenya: an exploratory study. Relatório preparado para USAID AFR/MDI e S&T/WID. Washington D.C.: Coopers and Lybrand, 1991.
- SUTORO, Ann Dunham. KUPEDDES Development impact survey: briefing booklet. BRI, Planning, Research and Development Department, 1990.
- TODD, Helen. *Poverty reduced through microfinance: the impact of ASHI in the Philippines*. Washington D.C.: AIMS, 2000.
- VENGROFF, Richard; CREEVEY, Lucy. Evaluation of project impact: ACEP component of the community enterprise development project. Relatório para USAID/Dakar. Storrs: University of Connecticut, 1994.

**Anexo – Relação dos programas de microfinanças avaliados, segundo país de origem
a) Avaliação de impacto (Tipo I)**

País	Programa de microfinança	Autor(es)/(ano)
África do Sul	Get Ahead Foundation	CHURCHILL (1995)
Bangladesh	Grameen Bank	HOSSAIN (1988)
Bangladesh	BRAC	MONTGOMERY (1996)
	Thana Resource Development and Employment Program (TRDEP)	
Bangladesh	Grameen Bank; BRAC (Bangladesh Rural Advancement Commitee); RD-12 (Rural Development)	PITT & KHANDKER (1998); KHANDKER (2005)
Bolívia	BancoSol	MOSLEY (1996)
Bósnia-Herzegovina	Todas as instituições que operam no mercado de crédito	HARTARSKA (2007)
Brasil	PROGER Urbano	PASSOS & COSTANZI (2002a); PASSOS & COSTANZI (2002b); PASSOS (2005)
Filipinas	ASHI	TODD (2000)
Guiné	Guinea Rural Enterprise Development Project (PRIDE/ VITA)	CREEVEY et al (1995)
Honduras	Organización de Desarrollo Empresarial Femenino (ODEF)	EDGECOMB & GARBER (1998)
Índia	Dois bancos rurais regionais (Manjira e Sangameshawara)	MOSLEY (1996)
Índia	SEWA	CHEN & SNODGRASS (2001)
Indonésia	KIK/KMKP	NELSON & BOLNICK (1986)
Indonésia	BKK; KURK; BRI	MOSLEY (1996)
Jamaica	Microenterprise Development Project	GUPTA & DAVALOR (1993)
Malawi	Malawi Mudzi Fund	BUCKLEY (1996)
Mali	Credit with Education	MKNELLY et al (1999)
Nigéria	LAPO (Lift Above Poverty Organisation)	ENTERPRISING SOLUTIONS GLOBAL CONSULTING (2003)
Peru	Mibanco	DUNN & ARBUCKLE (2001)

Anexo – Relação dos programas de microfinanças avaliados, segundo país de origem
a) Avaliação de impacto (*Tipo I*)

País	Programa de microfinança	Autor(es)/(ano)
Quênia	Keny Rural Enterprise Programme (K-REP); Informal Sector Programme (ISP)	BUCKLEY (1996)
Senegal	Agence de Credit pour l'Enterprise Privee (ACEP)	VENGROFF & CREEVEY (1994)
Tailândia	Freedom from Hunger Credit with Education Program	MKNELLY & WATETIP (1993)
Tailândia	Rural Friends Association; Foundation for Integrated Agricultural Management	COLEMAN (1999)
Zâmbia	Peri-Urban Lusaka Enterprise Project (PULSE)	COPESTAKE, BHALOTRA, JOHNSON (2001)
Zimbabue	Zambuko Trust	BARNES (2001)

b) Análise de desempenho (Tipo II)

País	Programa de microfinança	Autor(es)/(ano)
África do Sul	Get Ahead Foundation	SEBSTAD (1992)
Brasil	PROGER Urbano; PROGER Rural; PRONAF	IBASE (1999)
Brasil	Programa Nacional de Alimentação (Pnae); Plano Nacional de Qualificação (Planfor); e PROGER	CARDOSO, FAÇANHA, MARINHO (2002)
Brasil	PROGER Urbano	GRÄBNER (2003)
Brasil	Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia)	MONZONI (2006)
Chile	Bancos Estado e Banefe	MERINO (2007)
Egito	National Bank for Development (NBD); Principal Bank for Development and Agricultural (PBDAC)	SEBSTAD & LOZA (1993)
Egito	Alexandria Businessmen's Association (ABA)	OLDHAM et al (1994)
Indonésia	BRI	SUTORO (1990)
México	FONDESOS (Fondo para el Desarrollo Social)	GARRIDO (2006)
Quênia	K-REP	SEBSTAD & WALSH (1991); NEIL et al (1994)
Sri Lanka	Federation of Thrift and Credit Cooperatives in Sri Lanka (SANASA)	HULME, MONTGOMERY, BHATTACHARYA (1996)

El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional

Raúl Bernal-Meza
Gustavo Alberto Masera*

Resumen: Las políticas que han orientado la formación de regiones en la economía mundial en las últimas décadas, tienen su origen en el orden internacional que emerge de la conferencia de Bretton Woods. En los países centrales (Europa) y América Latina, aunque por diferentes razones, se impulsaron políticas específicas de cooperación regionales. Una renovada intensificación de los procesos de integración tiene lugar desde mediados de la década de los 80s. Los nuevos regionalismos implican cambios cuantitativos y cualitativos con respecto a etapas anteriores, aunque no suponen nuevas estrategias de desarrollo. Argumentamos que en la fase contemporánea de las relaciones internacionales, los espacios integrados no pueden aislarse del estudio del orden mundial ni del fenómeno de la globalización.

Palabras-clave: Integración Regional, Relaciones Internacionales, Regionalismo, Globalización.

Abstract: The policies that have driven the formation of regions, in the world economy during the last decades, have their origin in the international order that had emerged from the Bretton Woods conference. The central (Europe) and Latin American countries, although for different reasons, have promoted policies of regional cooperation. A renewed intensification of the integration processes has taken place from the mid 80s of the XX century. The new regionalisms imply both qualitative and quantitative changes with respect to the previous periods, though they not entail new development strategies. We defend that, in the current phase of the international systems, the already integrated spaces should neither isolate themselves from the consideration of the world order, nor ignore the globalization phenomena.

Keywords: Regional Integration, International Relations, Regionalism, Globalization.

* Raúl Bernal-Meza: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. *E-mail:* bernalmeza@hotmail.com. Gustavo Alberto Masera: Programa de Relaciones Internacionales y MERCOSUR de CRICYT-CERIAL. *E-mail:* gam@lab.cricyt.edu.ar. Recibido em 02/06/08 e aceito em 12/06/08.

Introducción

En este documento analizamos la formación de acuerdos regionales de comercio, surgidos en el contexto del orden económico de la segunda mitad del siglo XX, con proyección a los inicios del siglo XXI. Partimos del supuesto de que sólo es posible comprender los cambios que han tenido lugar en el sistema internacional -su forma actual, sus contradicciones, sus tendencias y conflictos- si se los analiza desde un punto de vista histórico (KRIPPENDORFF, 1985; BERNAL-MEZA, 2000). Este enfoque se sustenta en el principio de que el conocimiento del pasado puede ofrecernos indicios, también regularidades, sobre posibilidades futuras. En particular, nos facilita la realización de estudios prospectivos sobre la evolución de los escenarios regionales e internacionales.

Integración regional en la economía mundial

El sistema internacional contemporáneo ha sufrido enormes transformaciones en las últimas décadas. Entre ellas, podemos identificar cuatro principales: a) la caída del bloque comunista de economías de planificación centralizada y el desmembramiento de la Unión Soviética, junto a la transición de estos países hacia una economía de mercado; b) la unificación de la economía mundial mediante un proceso multidimensional y complejo de globalización/mundialización, en un escenario internacional de fuertes asimetrías¹ en donde conviven fuerzas centrífugas de dispersión, fragmentación y crisis, con centrípetas de entrelazamiento e interdependencia; c) la vigencia de un paradigma socio-tecnológico que incluye nuevos modelos de producción científico-tecnológicos, localizados en sistemas de innovación territoriales de alta especialización para la generación de tecnologías digitales, infraestructuras y redes de acceso universal, todo lo cual está generando un nuevo tipo de organización que denominamos sociedad de la información d) una renovada tendencia a la formación de espacios regionales de comercio e inversiones, con agendas de discusión inéditas por la variedad de temas y el

¹ Las principales asimetrías se refieren a la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados y, en particular, a la ampliación de la brecha digital; la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los shocks externos; y la asociada al contraste entre la movilidad de los capitales y la restricción al desplazamiento internacional de la mano de obra (CEPAL, 2002; BERNAL-MEZA, MASERA, 2007).

alcance de las negociaciones, en una dinámica de regionalización del sistema internacional.

Nuestro punto de partida es que en esta etapa de la coyuntura mundial, no se pueden separar los macroprocesos anteriormente enumerados, en particular el de los cambios en la política internacional -del paradigma Este-Oeste al escenario de la postguerra fría- y el de la evolución de la economía -desde la conferencia fundacional de Bretton Woods en 1944 que impulsó la institucionalización del orden económico internacional y legitimó la hegemonía norteamericana- hacia un capitalismo global.

El hecho que los aspectos tradicionalmente denominados como de “baja política”, como son aquellos vinculados a la economía, el comercio, las finanzas y la tecnología —e incluso otros, como los que se relacionan con los derechos sociales y la gobernanza (porque ahora se mira más al interior de los Estados) hayan desplazado en buena medida las prioridades que antes se asignaban a la seguridad y los aspectos diplomático-políticos y militar-estratégicos, considerados como de “alta política”, ha implicado el surgimiento de nuevas prioridades, una de las cuales es la primacía de las negociaciones económicas internacionales y, por tanto, el desarrollo de la diplomacia económica (BAYNE, WOOLCOOK, 2003).

Argumentamos que el destino que adoptan las corrientes financieras, las estrategias de localización de las grandes firmas internacionales, el desarrollo desigual que comportan las lógicas asociadas a la creación de economías de aglomeración -gracias a la acumulación de factores que posibilitan que una región se transforme en un polo de crecimiento con industrias motrices- (KRUGMAN, OBSTFELD, 1999), y la direccionalidad de los movimientos en las transacciones de comercio, dan lugar a importantes cambios estructurales en las relaciones internacionales.

En particular, constatamos que la economía mundial se está polarizando en un regionalismo continental con tres núcleos regionales principales. En estas áreas económicas se ven reforzados los vínculos más estrechos entre Estados que comparten un ámbito geográfico, histórico, cultural y económico, y que estarían centrados en torno de las economías más dinámicas (dados los niveles de flujos de inversión y corrientes de comercio recíprocos) y sus respectivos mercados. Los polos de integración de la tríada mundial, serían

Norteamérica, con el liderazgo de los Estados Unidos, Europa occidental y central, con la centralidad de la Unión Europea, y la zona económica Asia-Pacífico, con el predominio de Japón y China (BERNAL-MEZA, 1994b; 2000; BERNAL-MEZA, MASERA, 2005).

Al observar estos cambios debemos realizar una primera diferenciación analítica. Si la regionalización es el proceso mediante el cual se conforman áreas regionales de comercio en la economía mundial, el regionalismo es tanto el sistema de ideas que actúa como teoría de la diversificación de los espacios de integración en el escenario internacional, como el criterio normativo que permite la formulación de políticas orientadas a la construcción de esquemas institucionales regionales.

En la economía mundial, la evidencia muestra que la regionalización promueve fuerzas que tienden a integrar en un mismo espacio regional a países geográficamente próximos y económicamente complementarios, por lo menos en lo que respecta a la acumulación de recursos y en el aumento de las dimensiones del mercado. Pero, si las fuerzas de la integración regional son consideradas centrípetas o centrífugas, depende del enfoque teórico utilizado y de la carga valorativa previa que adopta el analista. Porque, aunque el instrumental nos demuestre que existe una mayor creación de comercio en un área regional determinada, el esfuerzo de regionalización puede estar sesgado hacia el aumento de la polarización global y el desarrollo desigual de las regiones en el mundo o hacia procesos de “armonización imperial”. Por esta razón consideramos que una correcta comprensión del significado de los espacios de integración, obliga, previamente, a vincular éstos con la reflexión sobre el orden mundial.

Regionalismo y orden mundial

El orden mundial es un conjunto de normas e instituciones que reflejan una determinada hegemonía de una estructura histórica particular. Además, representa un cierto consenso sobre la aceptación de determinadas prácticas y reglas, fuera de las cuales los Estados no podrían existir.

Debemos tener en cuenta que el hecho de que existan al interior del sistema-mundo distintas unidades políticas -los Estados-nación, que son el aspecto político de la forma de acumulación dominante llamada capitalismo-

se explica por la naturaleza misma del sistema mundial: una organización también estatal, pero cuyo vínculo clave es económico y no político. Sin embargo, el proceso de mundialización actual tiene componentes esencialmente distintos (en términos de actores), pero no por ello diferentes en la lógica que fundamenta su gestión: la acumulación permanente; así como los recursos a la ideología, como instrumentos para impulsar el mismo (WALLERSTEIN, 1985).

Otra manera de pensar el asunto parte de la perspectiva que considera a los órdenes mundiales como estructuras históricas, en las que interactúan tres categorías de fuerzas: atributos materiales de poder, ideas (intereses e ideologías) e instituciones (COX, 1986). Simplificadamente, si aplicamos la perspectiva de Cox a las condiciones del sistema internacional contemporáneo podemos decir que: a) los atributos de poder, en tanto capacidades para determinar el curso de los procesos políticos y económicos mundiales, estarían representados, por ejemplo, por la relación estratégica Estados Unidos de América con la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN); b) las ideas, en cuanto esquemas conceptuales, modelos e ideologías, por ejemplo, la sociedad de la información (esto es, el nuevo paradigma socio-tecnológico y la nueva forma de organización social caracterizada por el predominio de los sectores info-comunicacionales)²; c) las instituciones, representadas por 1.) Los organismos, organizaciones, agencias especializadas o regímenes (en lo que se refiere a organismos internacionales de carácter intergubernamental o multilateral, el G-8, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, o la Organización Mundial de Comercio); o 2.) Los acuerdos regionales de comercio y bloques regionales internacionales con estilos de integración institucionalizados en mayor o menor grado.

En última instancia, el regionalismo está inevitablemente vinculado al ámbito multilateral y al orden mundial, porque todo proceso particular de regionalización genera repercusiones sistémicas por los alineamientos estratégicos que producen los países que construyen la región y que modifican la situación relativa de éstos en la economía mundial y, porque conllevan estrategias de alianzas que inciden y/o determinan el curso de negociaciones

² Los principios rectores que dirigen la construcción de la sociedad de la información son auspiciados, por ejemplo, por las Naciones Unidas, junto a la labor de agencias especializadas y organizaciones internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la UNESCO, y la Alianza Global para el Desarrollo de la Información.

multilaterales como, por ejemplo, lo han sido -en la historia contemporánea- los debates sobre la cooperación y el desarrollo; las negociaciones por el nuevo orden económico mundial y la reformulación del GATT con su posterior transformación en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Construcción regional e integración

Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados. En este sentido, la percepción de que en un mundo globalizado, las economías pueden ser más competitivas, con mayor poder de negociación y de inserción internacional si cooperan con otras, se relaciona con el aumento de la conciencia regional (HURRELL, 1994)

La construcción de una región descansa en elementos comunes básicos, que facilitan la tarea de la integración: a) la proximidad: a pesar de que las regiones son, a priori, comunidades más imaginadas que reales (SMOUTS, 1997), es evidente que las mismas tienden a conformarse en aquellos ámbitos territoriales en donde existen factores comunes previos, ya sean éstos históricos, culturales, o geográficos. Es por ello que no sería erróneo hablar de regiones naturales con una identidad propia, y con un peso tal como para ser reconocidas como actores unitarios en el escenario internacional; b) valores fundamentales compartidos: como por ejemplo, la promoción de un sistema político, la búsqueda del desarrollo socioeconómico regional; la industrialización; el crecimiento económico redistributivo y, en términos del más reciente paradigma de la Comisión Económica para América Latina y Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), la transformación productiva regional con equidad; c) estrategias de gobernanza común: amplios y complejos vínculos de participación, tanto de actores públicos como privados, en términos de acciones socio-políticas conjuntas, integrando programas y decisiones de gobierno junto a una adecuada participación de las comunidades (sociales, étnicas, políticas) y de los agentes socioeconómicos en una orientación abajo-arriba (*bottom-up*) y no sólo arriba-abajo (*top down*). Estas prácticas le confieren legitimidad y credibilidad al proceso de integración y cooperación regional, puesto que permiten evitar conflictos de

intereses, al pensar no sólo en lo inmediato (en la medida que decisiones de tal tipo conllevan predisposiciones a optar por uno u otro camino; cada uno de ellos vinculado a sectores que en lo inmediato reciben beneficios, versus otros que son postergados en el tiempo), sino en el interés del conjunto a largo plazo, en el marco de una estrategia coherente y adecuada entre los múltiples factores políticos, económicos y culturales involucrados.

En su proceso de acercamiento entre sí estos países pueden implementar mecanismos para cooperar y compartir responsabilidades con la finalidad última de lograr objetivos comunes en áreas específicas, como puede ser por ejemplo, en el ámbito de un programa de protección del medio ambiente o en el desarrollo de programas científicos (BAALAM, VESETH, 2004). Pero, desde una óptica estrictamente económica, la integración regional supone el proceso de acercamiento y coordinación de las economías de dos o más países de modo de constituir un territorio económico común. Sus objetivos principales pueden ser entre otros, la creación de comercio; la generación de un mayor nivel de competencia intrabloque; el aprovechamiento de economías de escala; la cooperación intrarregional en proyectos de innovación tecno-industriales asociados incluso mediante el progreso hacia nuevas actividades; una más eficiente y mejor racionalización de la producción mediante una división regional de la industria; la generación de mecanismos de financiamiento regional; la complementación económica; y, por ultimo, la sinergia en los frentes de negociación internacional (BALASSA, 1980). Tengamos en cuenta que, a pesar de los beneficios evidentes, la integración puede generar también costos sectoriales y efectos negativos puertas adentro y hacia fuera del acuerdo.

Cooperación e integración económica regional

Una distinción entre los términos de cooperación e integración se hace aquí necesaria. A pesar de que no existe una frontera claramente delimitada entre ambos conceptos, su utilización equívoca puede derivar en confusión. Mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta con una visión completamente distinta de la organización de la empresa y los mercados, la integración plena es factible cuando se ha llegado a una armonización muy

profunda del marco institucional de la economía³.

La integración supone una acción de política económica más específica y profunda que la cooperación. La integración contempla una primera tarea, orientada a la reducción de barreras y obstáculos, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad; en una segunda etapa se persigue la supresión absoluta de tales barreras, a fin de crear un mercado único, sin trabas fronterizas, y con la mayor transparencia en las tarifas no arancelarias. El concepto clave es la armonización de políticas, en la medida en que ésta supone la supresión de políticas de tratamiento diferencial entre los países miembros del acuerdo.

Lo anterior se traduce, desde una perspectiva de linealidad económica, en el acercamiento progresivo de los países firmantes de un acuerdo, con el fin de eliminar restricciones comerciales, discriminaciones o diferenciaciones (normas técnicas, medios de pago, etc.) y las trabas a la movilidad de los factores productivos. Además, en un acuerdo de integración se incorporan, de manera gradual, compromisos que se reflejan en un particular nivel de integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común) para llegar, por fin, al establecimiento de una unión monetaria y económica. Mediante el proceso de acercamiento y de articulación de los mercados y las sociedades, los países tienden a coordinar sus políticas, en un amplio abanico que va desde las políticas microeconómicas e industriales hasta las políticas macroeconómicas, como por ejemplo sucede con las monetarias, que permiten la construcción de áreas monetarias óptimas (TUGORES, 2004).

En última instancia, la integración económica se refiere al proceso en virtud del cual países y mercados previamente separados, se incorporan al funcionamiento de una nueva unidad considerada de dimensiones geoeconómicas más adecuadas (TAMAMES, HUERTA, 1999). La integración puede darse en niveles muy diferentes, que van desde una coordinación mínima y ajuste recíproco de la conducta de las partes involucradas hasta la renuncia a aspectos de soberanía política de éstas, en la medida en que los actores pasan a constituir una nueva entidad. Este acercamiento se ve

³ Para la distinción entre los conceptos de cooperación e integración véase James Caporaso (1987), Raúl Bernal-Meza (2001) y Alcides Costa Vaz (2002).

facilitado cuando se realiza entre países geográficamente próximos, con capacidad de interacción regular de una cierta intensidad entre sí. Además, éstos deben tener la capacidad de verse y de ser vistos como un actor con identidad propia en el escenario regional e internacional. Es decir, comparten un sentido de identidad regional y son reconocidos como tal por actores externos (ATKINS, 1991).

La regionalización es, entonces, tanto el proceso de creación específica de un espacio común, como el resultado de la puesta en marcha de la integración. El proceso supone, entre otros objetivos: poner en contacto economías relativamente homogéneas y de nivel de desarrollo relativo comparable en la trayectoria de acoplamiento progresivo de las estructuras socio-económicas; la convergencia política, a fin de crear instituciones comunes que permitan seguir, cuando sea necesario, una política coordinada en los ámbitos monetarios, financieros, industriales, comerciales, etc. Aunque el énfasis se encuentra en los aspectos económicos, por las razones previas se debe reconocer que un proceso de regionalización no es puramente económico, sino simultánea y sistémicamente, político, social y cultural (BERNAL-MEZA, 2000).

Globalización/mundialización

En los inicios del siglo XXI se ha perfilado una nueva situación en la economía mundial que afecta a los procesos de regionalización. En otros trabajos hemos definido nuestra posición acerca de los orígenes de la globalización, y la actual etapa de mundialización como el eslabón más actual de la acumulación capitalista. Esta visión se sustenta, asimismo, en el pensamiento de diversos autores con los cuales compartimos una similar concepción histórico-estructural de interpretación del sistema mundial (WALLERSTEIN, 1985; KRIPPENDORFF, 1985, BERNAL-MEZA, 2000).

Diferenciamos analíticamente la mundialización como proceso prioritariamente económico y tecnológico, de su carácter como ideología, que es la globalización en sentido estricto. En líneas generales, argumentamos que el proceso de globalización/mundialización es un fenómeno amplio y complejo, no consolidado, que identifica y expresa la intensificación

de flujos portadores en espacio y tiempo, de nuevas formas de pensar, de producción, de vinculación y de relación; proceso que sin ser nuevo en la historia, se ha profundizado y acelerado, durante los años recientes, en especial en los aspectos financieros. Pero, junto a ello, la globalización ha pasado a ser un paradigma; un modelo ideológico, bajo el cual se escudan o justifican políticas internacionales y nacionales; cuyas consecuencias negativas se están progresivamente internalizando en los países; en particular, en los subdesarrollados, periféricos o semiperiféricos. La globalización es un fenómeno de convergencia de diversas variables y factores de las principales economías del mundo en el que coexisten tendencias de homogenización y fragmentación. Desde un punto de vista de las ideologías dominantes, representa la nueva visión del mundo del capital que justifica la financiarización de la economía internacional. Es un paradigma que -como tal- expresa un marco conceptual, eidético, interpretativo y prescriptivo, cuyo origen está en las sociedades, grupos y poderes dominantes y se difunde hacia las sociedades que integran el sistema mundial; desde el centro hacia la periferia (BERNAL-MEZA, 2000).

La globalización no es un fenómeno distinto, diferente, autónomo de la historia social y económica del sistema internacional, sino que es eslabón de un largo proceso, tal como han sugerido Tomassini (1984) y Sunkel (1987); iniciado con la internacionalización y seguido luego por la transnacionalización de las economías nacionales.

La existencia de la globalización es posible sólo y dentro de un sistema mundial, cuya característica estructural es la expansión del modo de acumulación dominante, mediante determinados impulsores que la motorizan. Entre ellos, mencionamos la ampliación de los ámbitos de acción de las firmas internacionales, asociado al crecimiento del volumen y tipo de los negocios internacionales; la mundialización de las finanzas; la aparición de nuevas formas de organización empresarial vinculadas con modernos paradigmas de gestión (por ejemplo, redes tecnoeconómicas, redes de investigación más desarrollo e innovación I+D+i, alianzas de firmas, clusters); la aplicación de diversas estrategias empresariales (deslocalización y relocalización geográfica industrial; encadenamientos globales; terciarización en el sentido de subcontratación y de prioridad del sector terciario de la

economía; segmentación/partición de la cadena de valor) en un marco de hipercompetencia por el liderazgo, el posicionamiento competitivo y la participación en los mercados internacionales; la aparición de un sistema genérico de economía de mercado, en donde participan diversas estructuras político-institucionales que responden a formas distintas de interpretar la relación entre Estado, mercado y sociedad, y por último, la aparición de renovadas formas de competencia regional mediante la proliferación de bloques regionales y acuerdos de cooperación e integración.

Análisis de la globalización y la regionalización

La regionalización, en su relación con la dinámica de globalización/mundialización, puede ser analizada bajo dos perspectivas: a) la que considera que los mismos son dos procesos simultáneos en comercio, inversión y desarrollo tecnológico, aunque distinguibles por su naturaleza: mientras que la regionalización es un proyecto político-económico esencialmente Interestatal, la globalización es un proceso socialmente complejo y multidimensional. Aquí se interpreta que el rumbo de la economía mundial tiende a dos procesos no exactamente coincidentes, aunque por momentos puedan tener trayectorias paralelas (como motores de la integración global), o quizás contrarias (globalización versus regionalización); b) la que los examina como procesos derivados causalmente, esto es, que uno genera o es principio del otro. Esta última diferenciación tiene a su vez dos posibilidades de lectura, 1) donde la formación de regiones sería un corolario o consecuencia de la creciente globalización. A favor de este punto se plantea que hasta ahora la globalización no ha generado un mundo en el cual las naciones interactúen con otras igualmente, sino que, más bien, la actividad económica, aunque parezca más dispersa, se está concentrando crecientemente en las tres grandes regiones continentales (América del Norte, Europa y Asia-Pacífico); 2) donde el surgimiento de regiones internacionales constituiría una realidad anterior a la globalización. La articulación progresiva de espacios y bloques conformaría una trama compleja de ámbitos de cooperación e integración, que permitiría impulsar el desarrollo de un entorno global.

Si los movimientos hacia la globalización y la regionalización son simultáneos, es casi inevitable el surgimiento de tensiones, ya que las

agrupaciones regionales limitan de hecho la globalización absoluta de la economía mundial. Este conflicto estaría afectando la continuidad y la implantación de un sistema internacional de comercio eficiente, abierto y equitativo y, obviamente, más multilateral (ADDA, 1996). En efecto, la crisis de la actual ronda de negociaciones de Doha, daría evidencia como para inferir que el desvío de comercio, el proteccionismo vigente en ciertos sectores y la consolidación de áreas de comercio discriminatorias estarían amenazando la continuidad del sistema multilateral. De mantenerse en el tiempo esta situación, se restaría legitimidad, incluso, a los mecanismos institucionales establecidos por la Organización Mundial de Comercio.

Por otra parte, si la regionalización es un corolario de la globalización de la economía mundial (BERNAL-MEZA, 1994, 2000; BERNAL-MEZA, MASERA, 2005), desde una perspectiva centrada en los problemas de América Latina, la formación de espacios de integración y cooperación podría representar una estrategia coadyuvante de las políticas del desarrollo.

Consideramos que la integración regional puede ser analizada bajo el enfoque de las ganancias derivadas de la formación de un espacio regional: a) la potencial cooperación en los diversos planos y dimensiones del sistema social (política científico-tecnológica, política cultural, política industrial, etc.) entre los países miembros de un acuerdo; b) la línea estratégica fundamental para la inserción competitiva de los países en la economía internacional; c) la transformación de las sociedades en pos de un modelo de crecimiento y desarrollo; d) la coordinación de posiciones de economía política en los foros internacionales, junto a los otros miembros de un acuerdo; e) la creación de un espacio defensivo, tanto en el plano económico como en la dimensión política y cultural (por ejemplo en lo que respecta a la identidad), frente al avance de actores más poderosos, como sucede por ejemplo en el caso de las industrias culturales.

Por lo expuesto, concluimos que el vínculo entre globalización y regionalización nos permite comprender la estructura del sistema internacional desde una perspectiva temporal de la expansión del capitalismo global. Además, que en las transformaciones más recientes está jugando un rol decisivo el pujante proceso de integración económica regional entre países.

Factores de la regionalización en América Latina

En América Latina, la cooperación y la integración han tenido, históricamente, características distintivas de aquellas que, por ejemplo, se han dado en Europa occidental o entre Estados Unidos y Canadá, puesto que las metas que se perseguían con esos instrumentos se relacionan directamente con el desarrollo económico. En efecto, la exigencia de la integración se supeditaba a ciertas insuficiencias estructurales identificadas en la región por Prebisch, en su informe de 1949. De allí en más, los análisis de la Comisión Económica para América Latina, de la cual Prebisch fue su primer secretario, detectaron diversos factores críticos que estaban presentes en los sistemas socio-económicos de los países latinoamericanos: insuficiencia en la estructura productiva, escasa oferta exportable, inadecuado avance en la construcción institucional (por ejemplo de los mecanismos financieros de pago), atraso y estancamiento de la economía rural junto a zonas de baja productividad y excesivo latifundismo, ausencia de una base tecnológica endógena en sectores dinámicos, falta de movilidad social, extrema desigualdad en la distribución del ingreso, pobreza, exclusión y fuerte fragmentación social, etc. El concepto que resumía esta situación era la heterogeneidad estructural, la que junto a una enorme dependencia del sector externo y un débil desarrollo industrial, imposibilitaba recuperar el deterioro de los términos de intercambio que producía el sistema importador-exportador. Los países de la región se habían incorporado tardíamente a una economía mundial dominada por los sectores industriales más innovadores de los países centrales.

El enfoque elaborado por la corriente *cepalina* asumió una visión de conjunto de la estructura de la economía mundial, sustentado en la identificación de dos áreas intervinculadas asimétricamente: el centro y la periferia. A partir de esta morfología, Prebisch formuló su teoría del “Intercambio Desigual”, que pasaría a ser un fundamento específico de las políticas orientadas a impulsar procesos de integración, mediante la sustitución de importaciones y el crecimiento industrial de la región en un proceso combinado con el aumento de exportaciones y de participación en el comercio internacional (PREBISCH, 1963; CEPAL, 1959, 1969, 1974, 1982, 1987; AYZA, FICHET, GONZÁLEZ, 1975). La idea central es que a través de la implementación de políticas de cooperación regional se podrían modificar

situaciones estructurales de subdesarrollo. Uno de los principales logros de un espacio integrado podría ubicarse en las economías de aglomeración, aunque se reconocía que debía exigirse una amplia coordinación -en los niveles nacional y regional- de las políticas de inversiones, fiscales, de salarios y precios, para evitar la tendencia a la concentración geográfica, y por ende desigual, de los beneficios y de los esfuerzos de acumulación (FURTADO, 1972, 1983).

Si tenemos en cuenta el marco de interpretación más general que nos ofrece la disciplina de las relaciones internacionales, podemos señalar que el regionalismo en América Latina ha oscilado históricamente entre dos polos: por un lado, mediante el desarrollo de esquemas de integración intra-latinoamericanos sin presencia de los Estados Unidos de América, y por otro, con el establecimiento de ámbitos de cooperación bajo la égida norteamericana (desde el Panamericanismo del siglo XIX al proyecto ALCA de fines del siglo XX). El Área de Libre Comercio de las Américas, desde su lanzamiento en 1994, representaba una nueva versión del modelo de dominación hegemónica de los Estados Unidos en el hemisferio, no sólo porque incluía en su agenda cuestiones que iban más allá de las comerciales -como inversiones, servicios, acceso a mercados, etc.- sino porque su efectiva constitución podría haber tenido profundas consecuencias para los países latinoamericanos. Podría haber significado, por ejemplo, dado el nivel de las asimetrías y el desigual carácter de los intereses en juego, el fin de los esquemas subregionales (MERCOSUR, CAN). El ALCA personificaba para los Estados Unidos un instrumento de su estrategia global y de seguridad nacional, porque se hubiera constituido en la potencia del bloque más importante del mundo en cuanto a cifras económicas, demográficas, etc. Además, el ALCA le hubiera posibilitado, entre otros factores, mejorar su posicionamiento negociador en la OMC y frenar la presencia de la Unión Europea y de las potencias asiáticas en la región (BERNAL-MEZA, MASERA, 2006).

Específicamente, el surgimiento del regionalismo latinoamericano puede ser analizado bajo tres enfoques (HURRELL, 1994): 1). Competencia política y mercantilista por el poder: según este enfoque el regionalismo es una respuesta a las presiones sistémicas ejercidas por una determinada configuración de

las fuerzas internacionales y a la competencia ejercida por aquellos grupos de países rivales, con o sin presencia de una potencia hegemónica, que intentan acumular poder. Este enfoque, que nosotros denominamos de “regionalización estratégica”, puede ser evaluado, por ejemplo, en términos de participación en mercados; 2) Factores de interdependencia: de acuerdo a este enfoque, el regionalismo surge como respuesta funcional a los problemas creados por los lazos de interdependencia asimétrica y vertical (por contener países del hemisferio norte y sur), como por ejemplo sucede en el NAFTA o Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la relación entre Estados Unidos de América y México; 3) Factores internos: según esta perspectiva, el movimiento hacia el regionalismo pone de relevancia aquellos elementos comunes de los países que participan de un esquema de integración y cooperación regional; por ejemplo, la homogeneidad étnica y lingüística, factores éstos que refuerzan el sentido de identidad de una región y que le permiten actuar como un actor unitario en la obtención de ciertas metas, y como una plataforma de promoción de los intereses comunes.

En última instancia, la trayectoria histórica de la integración regional en América Latina –de ALALC al MERCOSUR- nos muestra la dificultad inherente que supone generar espacios económicos ampliados en el marco de la estructura de poder subyacente a la economía mundial. El regionalismo nos ha revelado, en otro nivel, la especificidad de las estructuras socio-económicas de la periferia, y las limitaciones políticas y económicas que se derivan de la integración en condiciones de subdesarrollo. La reproducción de las estructuras centro-periferias al interior de los bloques junto a una marcada asimetría producto del desarrollo desigual entre las regiones son una muestra de ellas. Es para tener en cuenta la afirmación acerca de que “las periferias dinámicas continuarán siendo periferias, es decir, sociedades atravesadas por todas las principales contradicciones producidas por la yuxtaposición de enclaves modernizados, rodeados de un océano poco modernizado” (AMIN, 2003, p. 38-39).

Cooperación, concertación política y desarrollo en las relaciones externas regionales de los países latinoamericanos

De otra parte, en América Latina existe un vínculo directo entre cooperación, concertación política y desarrollo en las relaciones externas regionales. En particular, y porque “el desarrollo económico es probablemente la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países subdesarrollados” (TOMASSINI, 1992), ambas, integración y cooperación son estrategias coincidentes; aunque pensamos que debe darse a la cooperación un sentido político que antecede a la cooperación económica y a la integración. Éste es el punto de vista que dio inicio al proceso del MERCOSUR, el subsistema de cooperación e integración que más expectativas ha creado entre los países del Cono sur latinoamericano desde los años de la ALALC.

Diversas experiencias, tanto de concertación y de integración regionales (así como de vinculaciones interregionales) se inscriben en lo que se ha denominado como la tercera etapa de las relaciones internacionales de América Latina. Ésta se basa en el surgimiento de nuevas formas de diplomacia multilateral o de concertación directa entre los gobiernos latinoamericanos para el manejo colectivo de los problemas internacionales; experiencias que, al menos al inicio de los años noventa, presentaban un sesgo marcadamente informal y evolutivo (TOMASSINI, 1990, 17).

Las nuevas formas de concertación directa entre gobiernos latinoamericanos, o de diplomacia multilateral a alto nivel, tienden más bien a facilitar el manejo colectivo de ciertos problemas internacionales de importancia crítica para la región, o para determinados grupos de países en un momento dado y tienen a la cooperación política como elemento esencial de sustento.

Tomando como ejemplo el estudio específico acerca del nuevo regionalismo latinoamericano, el análisis de esta etapa ayuda a evaluar en qué medida esos procesos han contribuido al surgimiento de un subsistema en que las relaciones de cooperación predominan sobre las de conflicto. Tomassini (1990) señalaba que en el futuro se podrían aprovechar cada vez más las ventajas que ofrece la complementación económica, política y cultural entre esos países, y se diera impulso a la proyección de sus intereses externos

en un mundo fraguado en diversos circuitos productivos, tecnológicos y financieros; dividido en sólidos bloques comerciales. Por ejemplo, aún cuando los orígenes del MERCOSUR se remontan al Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño de 1986, es válida la interpretación que sostiene que tanto la profundización de los procesos de regionalización y de globalización como la emergencia de una nueva agenda política estimulada por la posguerra fría repercutieron en los comportamientos externos de los países latinoamericanos (HIRST, 1993). El efecto fue una reducción de los espacios de inserción internacionales, al tiempo que se profundizó la relativa importancia del regionalismo (Unión Europea, NAFTA).

Tal cual surge de la experiencia de los años noventa, la movilización política y económica hacia la regionalización en América Latina ha sido considerada, en general, como la confluencia de dos desarrollos históricos en particular: por un lado, la macroestabilización económica, lo cual convirtió a la coordinación económica en una condición necesaria para lograr cualquier grado de crecimiento económico y, por el otro, la formación de foros institucionalizados para la cooperación y negociación internacional, como resultado de Contadora y el Grupo de Río (BERNAL-MEZA, 2001).

El “dilema de los intereses comunes” es relevante para abordar la discusión sobre los procesos de integración. Es posible entender entonces el resurgimiento de la concertación latinoamericana y el lanzamiento de la regionalización desde mediados de los años ochenta como un proyecto común, como resultado de los abrumadores retos compartidos por los países: deuda externa, reestructuración macroeconómica, inestabilidad política y el desarrollo (PERALES, 1998). En este contexto, la formación de regímenes de integración, como parte de un proyecto estratégico de una región (ya sea un nuevo industrialismo o un regionalismo abierto), puede entenderse como una respuesta a las exigencias del desarrollo, en una economía mucho más internacionalizada. Pero, por estos mismos retos y desafíos, alcanzar un grado importante de institucionalidad en los esquemas de integración, es tan importante como indicador y calificador de la efectividad de los esfuerzos de regionalización (BERNAL-MEZA, 2001).

Significado de los nuevos regionalismos

La trayectoria del regionalismo en el siglo XX ha pasado por tres fases principales. La primera es la que corresponde a los años 50s. y 60s., de gran énfasis en la cooperación regional con las experiencias de la Comunidad Europea (Tratado de Roma, 1957) y con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- en América Latina (Tratado de Montevideo, 1960). Podemos constatar la existencia de una segunda fase en los años 70s., cuyas características son la caída del dinamismo regionalista a causa de la desconfianza en los logros potenciales de los esquemas de integración y cooperación. En el ámbito latinoamericano, en particular, es la época de crisis de los modelos de sustitución de importaciones en lo económico y de los cambios de régimen en los sistemas políticos. En una tercera etapa, desde mediados de los años 80s., es visible un nuevo impulso en el movimiento hacia la construcción de esquemas regionales, bajo el paradigma del regionalismo abierto y las políticas neoliberales que los sustentan, lo que generó, desde entonces, impactos significativos en la conformación de la economía mundial. El auge del regionalismo se ha dado desde entonces con tanta intensidad, que algunos autores consideran que estamos en presencia de una “transformación espacial de las relaciones internacionales” (SMOUTS, 1998), lo que significa que la economía mundial se está orientando hacia la dirección la conformación de regiones internacionales y bloques económicos.

Diversos factores han colaborado al resurgimiento de los procesos de regionalización, entre otros; 1) la firma del European Single Market Act en 1986 y el posterior Tratado de Maastricht en 1992, con el que se da nacimiento a las etapas más complejas y recientes de la Unión Europea; la caída de la Unión Soviética y la transición a la economía de mercados de los antiguos países socialistas, proceso que contribuyó al auge regionalista mediante la celebración de acuerdos de incorporación a la Unión Europea; 2) la demora en las negociaciones de la ronda Uruguay del GATT, que contribuyó a privilegiar la vía regional, aunque años después, el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (1994) indudablemente favoreció la difusión de regiones comerciales. Es interesante constatar que en la actualidad, una última señal para la proliferación de los acuerdos regionales nos lo da la paralización de la ronda de Doha. Como en períodos anteriores,

la crisis sin miras de solución a corto plazo en la negociación multilateral puede derivar en un impulso de la estrategia regional. Esto es así siempre y cuando la dirigencia de los países interpreten que solamente en los ámbitos regionales se pueden llegar a alcanzar ciertas metas, muy difíciles de lograr en el sistema internacional de comercio dada la complejidad de los temas en disputa; 3) la respuesta regional a la Europa integrada, impulsada por los Estados Unidos de América (FISHLOW, HAGGARD, 1992), con la firma de la zona de libre comercio con Canadá, y años después, con la puesta en funcionamiento del Tratado con México y Canadá (enero de 1994) junto a la propuesta lanzada en la Cumbre de Miami, en el mismo año, de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); 4) Por su parte, en América Latina, la restauración democrática dio impulso a los programas de cooperación e integración. Es el caso del ámbito subregional, con los acuerdos PICAB entre Argentina y Brasil, a los que siguió la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991.

Es esta proliferación de acuerdos lo que ha transformado al regionalismo en un fenómeno universal. Podemos observar, también, los espacios de comercio integrado son ámbitos más vulnerables –dado su excesivo marco regulatorio- y que se encuentran en contradicciones con otros regímenes donde a veces participan los mismos Estados.

Advertimos cambios de orden cuantitativo y cualitativo en los nuevos regionalismos. En lo que respecta al primero, las cifras nos indican que cuando el Acuerdo de Comercio sobre tarifas y aranceles (GATT) entró en vigor en 1948, los acuerdos de comercio eran casi inexistentes. En el marco del GATT, durante toda su actuación, en cerca de cuarenta años, fueron notificados un poco más de cien acuerdos bajo el artículo XXIV y la cláusula de habilitación. Desde que empieza a funcionar la Organización Mundial de Comercio (OMC), no sólo se multiplican el número de acuerdos, sino que la evidencia empírica muestra que un importante porcentaje (se estima alrededor del 55% el del comercio mundial) se desarrolla ya en el interior de los bloques económicos (GILPIN, 2001). En todas las áreas económicas regionales se puede observar una mayor concentración de los volúmenes de comercio e inversiones entre los países de la tríada regional mundial (Europa Occidental, América del Norte, Asia Oriental), paralelamente a un aumento

del comercio intrazona en el conjunto de los intercambios mundiales. Acompañando este movimiento hacia el regionalismo, se firmaron y notificaron al sistema multilateral de comercio más de cien acuerdos, exclusivamente durante la década de los noventa (BOUZAS, 2001).

Es de notar que existe también un cambio cualitativo en los actuales procesos regionales (GANA, 1994), porque en las agendas de negociación de los nuevos acuerdos se incorporan temas que ya no se refieren sólo a cuestiones arancelarias o comerciales, sino que pueden ser incluidas otras materias (inversiones, migraciones, terrorismo, mercado del trabajo, narcotráfico, transferencia de tecnología, políticas de cooperación industrial, etc.), abarcando incluso cuestiones de carácter tradicionalmente consideradas como del ámbito interno, soberano de un estado nación.

Otra novedad de alto impacto en las relaciones internacionales es el hecho que, desde hace algunos años, se celebran acuerdos no sólo entre países, sino entre bloques, por ejemplo, la asociación bi-regional Unión Europea-América Latina, o los acuerdos Unión Europea-Mercosur (ambos aún en etapas de negociación). Un lente más fino nos revela que el regionalismo ya no es cerrado como en el pasado, sino que tiende a ser abierto, de carácter vertical y asimétrico, puesto que se puede dar entre países desarrollados y en vías de desarrollo, del norte y del hemisferio sur. Además, los actuales esquemas de integración y cooperación regionales son acuerdos complejos, porque se desarrollan bajo una multiplicación de actores e intereses sectoriales. Por último, las agendas son más conflictivas, por los numerosos obstáculos y condicionamientos que existen en la discusión y por los efectos no deseados en las sociedades de los países que integran los acuerdos (BOUZAS, FANELLI, 2001a).

Conclusión

El regionalismo es un elemento clave del orden económico internacional surgido después de la segunda guerra mundial. Los países que comparten un espacio regional, se unen para lograr una mejor capacidad de negociación internacional, de competitividad en los mercados mundiales y, potencialmente, para lograr objetivos mediante la coordinación de esfuerzos en los foros internacionales, en la labor de atracción de inversiones o en el

desarrollo de proyectos industriales y tecnológicos conjuntos.

Una de las conclusiones del presente estudio nos indica que la regionalización de la economía mundial se nos muestra como un proceso ciertamente pujante, caracterizado por la formación de espacios de integración y cooperación junto al desarrollo de la conciencia regionalista. Otra se refiere al hecho que hay una directa vinculación entre la transformación del escenario de las relaciones internacionales en los últimos decenios y la tendencia a la diversificación de los espacios regionales. Ahora bien, si la regionalización es contraria, simultánea o derivada del proceso de globalización/mundialización, es un tema cuyos argumentos se encuentran todavía en discusión. De lo que no pueden quedar dudas es que el regionalismo es una estrategia plenamente aceptada por los países en la formulación de sus relaciones económicas externas, y que esta vía coexiste —a veces conflictivamente— con la multilateral. En este sentido, todavía estaría por ser evaluada de un modo más concluyente y menos ideológico, la articulación del regionalismo con el sistema internacional de comercio.

Si la regionalización supone que los países miembros de un acuerdo buscan la obtención de ventajas comerciales y estratégicas mediante el establecimiento de un espacio integrado, el escenario multilateral nos muestra que los potenciales beneficios a obtenerse con la liberalización comercial en diversas áreas, pueden quedar diluidos si no hay reciprocidad en la concesión de preferencias comerciales y en los accesos a los mercados. Esta situación puede tornarse más conflictiva porque los temas de la agenda de los nuevos regionalismos —al igual que en la OMC— no son exclusivamente comerciales. En efecto, los temas que se están incorporando de modo progresivo en las negociaciones desbordan los tópicos tradicionales (por ejemplo, aranceles) e incluyen, según hemos considerado, cuestiones nuevas e, incluso, algunas novedosas (*brand issues y new brand issues*), tales como las regulaciones del mercado del trabajo, los estándares ambientales, la migración de personas o los movimientos de capital. Estas realidades que reflejan los movimientos regionales en relación con el orden económico mundial, generan fuertes condicionamientos sobre los lineamientos externos de los países y sobre la formulación de sus políticas internas. En otro trabajo, habría que analizar los nuevos rumbos de la cooperación y su reflejo en el campo de las negociaciones multilaterales.

En lo que a nuestro ámbito regional se refiere, los cambios estructurales en la economía global y la configuración de un orden económico fundado en gran parte en la dinámica del regionalismo, ha promovido en América Latina el resurgimiento, *aggiornamiento* o renovación de los esquemas ya existentes, e incentivando la conformación de nuevos espacios de integración como son los actuales esfuerzos, impulsados por algunos países, de transformar el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en un ámbito de cooperación más amplio, tal la Unión de Naciones Sudamericanas (UNS), también llamada Comunidad Sudamericana de Naciones. Observamos que en este proyecto, liderado por Brasil como potencia regional indiscutible del Cono Sur, resta profundizar la discusión sobre el mejoramiento de la infraestructura regional en el marco de la Iniciativa IIRSA (BERNAL-MEZA, SAHA, 2005). Asimismo, la UNS podría ser el comienzo de una solución para los problemas derivados de la superposición excesiva de procesos paralelos de cooperación e integración y de frentes simultáneos de negociación.

La crítica que realizamos desde nuestra perspectiva latinoamericana, es que los objetivos del regionalismo aparecen hoy más vinculados a la inserción en los mercados internacionales, y a una articulación externa de los países de la región con los centros dinámicos de la economía mundial, que al logro de una transformación real de las estructuras socio-económicas aún poco competitivas, heterogéneas y fragmentadas; porque, en definitiva, la inserción, por más exitosa que sea, no puede suplir la ausencia de una verdadera estrategia de desarrollo.

Referencias Bibliograficas

- ADDA, Jacques. *La mondialisation de l'économie*. Paris: Editions La Découverte, T. II "Problèmes", 1996.
- AMIN, Samir. *Más allá del capitalismo senil*. Buenos Aires: Piados, 2003.
- ATKINS, George Pope. *América Latina en el sistema político internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- AYZA, Juan; FICHET, Gerardo; GONZALEZ, Norberto. *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica- Naciones Unidas, 1975.
- BAALAM, David; VESETH, Michael. *Introduction to international political economy*. New Jersey: Prentice Hall-University of Puget Sound, 2004.
- BALASSA, Bela. *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA, 1980.
- BAYNE, Nicholas; WOOLCOOK, Stephen. *The new economic diplomacy*. England, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2003.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *Claves del nuevo orden mundial*. Buenos Aires: GEL, 1991.
- _____. *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires: GEL, 1994.
- _____. Globalización, regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo. En: RAPOPORT, Mario (Ed.). *Globalización, integración e identidad nacional*. Análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994a, p. 45-65.
- _____. *Sistema Mundial y MERCOSUR*. Buenos Aires: GEL, 2000.
- _____. Institucionalización del MERCOSUR. En: Dieter BENECKE, W.; LOSCHKY, Alexander (Eds.). *Mercosur*. Desafío político. Buenos Aires: CIEDLA/Konrad Adenauer Stiftung, 2001, p. 19-80.
- BERNAL-MEZA, Raúl; MASERA, Gustavo. Desarrollo regional en el nuevo contexto global: una perspectiva neoestructuralista desde la periferia En: BERNAL-MEZA, Raúl; SAHA, Suranjit K. *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

- _____. Free trade for the Americas? The United States' push for the FTAA agreement. VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (Dir.). *Études Internationales*, Compte Rendu: Régionalisme et Régions – Amériques, London, Zed Books, 2004, 242 p., v. 37, n. 2, juin. 2006.
- _____. Sociedad de la información: etapa posterior de la globalización/mundialización. Desafíos y riesgos para América Latina. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 227, p. 90-117, abr./mayo. 2007.
- BERNAL-MEZA, Raúl; SAHA, Suranjit K. *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BOUZAS, Roberto. Multilateralismo y regionalismo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Los desafíos del nuevo escenario económico internacional*. Buenos Aires: Editorial La Ley, exposición en el V Congreso de Economía, p. 47-54, 2001.
- BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE-Universidad Gral. San Martín, 2001a.
- CAPORASO, James. Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina. En: MUÑOZ, Herald; VICUÑA, Francisco Orrego (Comps.). *La cooperación regional en América Latina*. Diagnóstico y Proyecciones Futuras. México D.F.: El Colegio de México-Universidad de Chile, 1987.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL). *El Mercado Común Latinoamericano*. Santiago: Naciones Unidas, E/CN.12/531, 1959.
- _____. *El Pensamiento de la CEPAL*. Santiago/Chile: Editorial Universitaria, 1969.
- _____. Algunas conclusiones relativas a la integración, la industrialización y el desarrollo económico de América Latina. *Boletín Económico de América Latina*, Naciones Unidas, v. XIX, n. 1 y 2, 1974.
- _____. Integración y cooperación regionales en los años ochenta. *Serie Estudios e Informes de la CEPAL*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, n. 8, 1982.
- _____. Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe. *Serie Estudios e Informes*, Santiago, Naciones Unidas, n. 63, feb. 1987.

- _____. *Globalización y desarrollo*. Santiago: Chile, Naciones Unidas, 2002.
- COSTA VAZ, Alcides. *Cooperação, integração e processo negociador*. Brasília D.F., FUNAG-IBRI, 2002.
- COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. Postcript. En: KEOHANE, Robert O. (Ed.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986, p. 218-249.
- FAWCET, Louise; HURRELL, Andrew (Comps.). *The new regionalism and international order*. Oxford: University Press, 1993.
- FISHLOW, Albert; HAGGARD, Stephan. *The United States and the regionalization of the world economy*. Paris: OECD, Development Centre Documents, 1992.
- FURTADO, Celso. *Teoría y política del desarrollo económico*. 4. ed. México D.F.: FCE, 1972.
- _____. *Breve Introducción al desarrollo*. México D.F.: FCE, 1983.
- GANAN, Eduardo, (Edit.). La dinámica y los nuevos estilos de la integración económica en América Latina y en Europa. Pensamiento Iberoamericano. *Revista de Economía Política*, n. 26, jul./dic., p. 17-42, 1994.
- GILPIN, Robert. *Global political economy*. Understanding the International Economic Order. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- HIRST, Mónica. Las relaciones internacionales de América Latina a mediados de los 90s.: nuevos desafíos y viejos dilemas. *América Internacional*, Buenos Aires, FLACSO, v. 1, n. 2, 1993.
- HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. En: LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, p. 199-226, 1994.
- KRIPPENDORFF, Ekkehart. *El sistema internacional como historia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economía internacional*. Teoría y política. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España S.A., 1999.

- PERALES, José Raúl. La cooperación regional institucionalizada y los retos de la crisis estructural en América Latina. *Estudios Internacionales*, Santiago, Chile, Año XXI, n. 121-122, p. 88-111, 1998.
- PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- SMOUTS, Marie-Claude. La région comme nouvelle communauté imaginaire? In: LE GALES, Patrick ; LEQUESNE, Christian (Dir.). *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- _____. (Dir.). *Les nouvelles relations internationales*. Pratiques et théories. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1998.
- SUNKEL, Osvaldo. Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización. Pensamiento Iberoamericano. *Revista de Economía Política*, Madrid, n. 11, enero-junio. 1987.
- TAMAMES, Ramón; HUERTA, Begoña. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza, 1999.
- TOMASSINI, Luciano (Comp.). *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1984.
- _____. (Comp.). *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- _____. Desarrollo económico e inserción externa en América Latina: un proyecto elusivo. *Estudios Internacionales*, Santiago, Chile, Año XXV, n. 97, p. 73-116, enero-marzo 1992.
- TUGORES, Juan. *Economía internacional*. Globalización e integración regional. Madrid: Mc Graw Hill, 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Le capitalisme historique*. Paris: Éditions La Découverte, 1985.

Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas

Vivian Urquidi
Vanessa Teixeira
Eliana Lana *

Resumo: Neste artigo tratamos da politização da questão indígena na América Latina a partir da relação entre três elementos: o desenvolvimento do Direito Internacional, o novo constitucionalismo na região e a organização dos movimentos indígenas. Identificamos que a conjuntura interna em relação à população indígena e o modo como se constitui a esfera pública de direitos em cada país foram fatores favoráveis ao predomínio de um aspecto ou outro. Apesar disto, no cenário internacional, o conjunto dos diferentes fatores exerceu influências mútuas, fazendo com que a legislação internacional ficasse mais sensível para a temática indígena. Por sua vez, o Direito Internacional acabou legitimando demandas históricas dos movimentos indígenas em cada país e acelerando as reformas constitucionais locais para abrigar uma cidadania étnica.

Palavras-chave: Cidadania Étnica, América Latina, Indígenas, Direitos Humanos.

Abstract: In this article we deal with the politicization of the indigenous issue in Latin America taking it as a result of the relationship of three elements: the development of the international law, the new constitutionalism in the region, and the organization of the indigenous movements. We identify that the internal situation in relation to the indigenous population and the way the public sphere of rights in each country had been constituted were favorable factors to the predominance of one of these elements over another. Despite this, in the international arena, all the three different elements exerted mutual influence making the international legislation more sensitive to the indigenous issues. In turn, international rights helped to legitimating historical demands of the indigenous movements in many countries and to accelerating local constitutional reform to recognizing ethnic citizenship.

Keywords: Ethnic Citizenship, Latin America, Indigenous People, Human Rights.

* Vivian Urquidi: Professora da Universidade de São Paulo no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP) e na Escola de Artes, Ciências e Humanas (EACH/USP). *E-mail:* vurquidi@usp.br. Vanessa Teixeira: Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). *E-mail:* vanessacgteixeira@yahoo.com.br. Eliana Lana: Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). *E-mail:* elianaslana@hotmail.com. Recebido em 08/06/08 e aceito em 16/06/08.

Introdução

Em setembro de 2007, na Assembléia da ONU, os países reunidos aprovaram a *Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas*, encerrando mais de duas décadas de debates e justificativas na busca de ampliar direitos individuais para uma nova categoria de sujeitos considerados agora coletivamente. A Declaração avança assim para o reconhecimento dos *povos indígenas* como nações preexistentes aos Estados nacionais republicanos, outorgando a suas demandas a legitimidade necessária para exigir de cada governo a efetivação dos seus direitos.

Na América Latina, a *Declaração* adquire particular importância porque a região abriga 10% do contingente indígena do mundo. Nesta região, as estimativas avaliam que a população de indígenas oscila entre 8 a 12%, o equivalente entre 30 e 50 milhões¹ de pessoas, acumulando altos índices de mortalidade, analfabetismo e incidência de extrema pobreza (CEPAL, 2006a, 2006b; PNUD, 2004).

Em alguns países como a Guatemala, a Bolívia, o Peru e o Equador, a população indígena equivale, e pode até superar, à dos indivíduos não indígenas. Em outros, a superfície habitada por comunidades indígenas é considerada proporcionalmente superior à ocupada pelo resto da sociedade. No caso brasileiro, por exemplo, uma população indígena de 0,4% (CEPAL, 2006b) ocupa mais de 12% do território nacional (BARIÉ, 2003; MARÉS, 1998), um espaço particularmente rico em biodiversidade, recursos hídricos, madeiras preciosas e jazidas de minérios, exigindo do governo repensar o relacionamento com os povos indígenas como base para o desenvolvimento estratégico nacional.

A temática indígena é então um problema de ordem política, e não mais apenas uma questão étnica, antropológica ou social, a ser considerada pelos Estados dentro da formulação e implementação de políticas públicas. Por outro lado, no mundo contemporâneo, o direito dos povos indígenas não se restringe à política interna de cada país, mas vem se transformando em normas de ordem pública internacional que cada país deve aplicar em escala local (CEPAL, 2006b).

¹ Os dados demográficos da população indígena oscilam de acordo aos critérios censitários utilizados. A origem étnica pode estar definida em cada país por uma ou mais das seguintes variáveis: fenótipo definido pelo pesquisador, auto-declaração de origem ou pela língua mãe.

Nesse contexto, as instituições internacionais de desenvolvimento e direito querem saber quem são, quantos são e onde estão os povos indígenas, como um “insumo” básico para as políticas e os programas de desenvolvimento humano, cientes de que a situação de cada grupo depende tanto do seu peso demográfico como de seu poder político. Conseqüentemente, a questão étnica tem se transformado em assunto político a repensar, nacionalmente, questões de território e recursos naturais, aspectos de identidade e de reconhecimento da diversidade, problemas de educação e expressão cultural, e principalmente demandas por autonomia e participação nas decisões que afetam os povos indígenas.

A teoria sócio-política observou que a politização recente das questões étnicas resulta de uma confluência de no mínimo três aspectos que atuam de modo interligado: (a) o desenvolvimento do Direito Internacional, caracterizando os direitos indígenas como parte específica dos Direitos Humanos; (b) a emergência de movimentos indígenas que atuam, nacional e internacionalmente, cada vez mais como grupos de interesse dentro da sociedade civil e nos espaços públicos democráticos, pressionando por uma nova leva de direitos coletivos; e (c) os processos recentes de reformas constitucionais em vários países, reconhecendo - pelo menos em princípio - o caráter multiétnico de suas sociedades (SIEDER, 2002).

Neste trabalho analisamos o desenvolvimento de cada um destes fatores, considerando sua incidência em alguns países da América Latina. Sabe-se que, apesar de os três aspectos estarem correlacionados, a conjuntura interna de cada país em relação à população indígena e o modo como se articula a esfera pública de direitos são fatores que fizeram predominar um aspecto sobre os outros: ora o fator mais importante foi a mobilização indígena, ora foi a iniciativa governamental em fase de abertura democrática com um viés social, ora foram as pressões internacionais facilitando a expressão da diversidade local.

Pretende-se analisar aqui o processo de transformação política da questão étnica na América Latina, com destaque em alguns países da região, contribuindo assim para a compreensão das demandas dos povos indígenas e das alternativas que estão sendo consideradas para superar sua situação marginal dentro dos Estados nacionais.

Ampliação do Direito Internacional e inclusão dos Direitos Indígenas

O desenvolvimento do Direito Internacional em matéria indígena ocorreu de modo lento e gradual ao longo do século XX, num processo direcionado para superar a clara ênfase *individualista* dos Direitos Humanos apesar da *Declaração Universal*, de 1948², e o caráter integracionista das políticas locais e dos acordos intergovernamentais.

Na América Latina, as primeiras *ações formais* no plano internacional relativas à legislação indígena foram orientadas sob o indicativo da *integração* das populações indígenas e remontam ao *1º Congresso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro*, de 1940, no México, numa tentativa de articular a legislação indigenista, tendo em mente sistematizar e comparar os princípios jurídicos e a legislação dos países membros.

Posteriormente, com o mesmo espírito integracionista, em 1957, a *Organização Internacional do Trabalho* (OIT), mediante o *Convênio 107 sobre Populações Indígenas e Tribais* adotou diversas proposições de caráter obrigatório para os países signatários, tendo como objetivo orientar as ações dos governos em matéria indígena. No preâmbulo, o acordo explicita como alvo das ações as populações “que não estão integradas *ainda* na coletividade nacional” (*grifo nosso*). Nesse contexto, apesar de o Convênio 107 avançar em questões como a promoção de direitos consuetudinários, de línguas originárias e a designação de terras tradicionais, o convênio incumbe os governos a desenvolver programas com o objetivo de facilitar a integração progressiva das comunidades indígenas no país.

Sem o caráter obrigatório do Convênio, mas estabelecendo um sistema

² A Declaração afirma a importância dos direitos sociais, econômicos e culturais. No entanto, os Estados sempre deram mais atenção aos direitos individuais, nesse sentido, a própria reprensão realizada no plano internacional com relação à violação de direitos humanos se dava muito mais para afirmar a necessidade de cumprimento dos direitos individuais e políticos, deixando os direitos econômicos, sociais e culturais em segundo plano. Num longo processo que ocorreu nas décadas seguintes à Declaração, as Nações Unidas tentaram afirmar a importância central dos direitos econômicos, sociais e culturais, e a interdependência entre as chamadas gerações de direitos humanos. O primeiro esforço nesse sentido se deu com a aprovação pela Assembléia Geral dos dois Pactos, sobre os Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos em 1966, que detalhavam e especificavam a importância dos direitos de ambas naturezas. Por fim, em 1993, as Nações Unidas realizaram a Convenção de Viena em que se reafirmava a interdependência entre os direitos cívicos e políticos (individuais) e os sociais, econômicos e culturais (de caráter coletivo, difuso ou intergeracional). Sobre os Pactos de 1966, *vide* COMPARATO (2001), especialmente cap. 18.

de princípios de validade pretensamente universais, amparado no consenso dos países signatários, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, acrescenta alguns elementos utilizados pelos povos indígenas para a fundamentação de seus direitos. O primeiro tem como base a necessidade de *ampliar* a proteção gerada pelos direitos individuais -os princípios de igualdade e não-discriminação, por exemplo- para abrigar grupos ou comunidades de pessoas -coletividades- e considerá-las em conjunto como sujeitos de direito, e assim tratar aspectos como de propriedade *coletiva* da terra.

Na mesma esteira de desafio, os povos indígenas têm buscado fazer reconhecer um direito de *autodeterminação* em relação ao Estado, para questões como organização, escolha de autoridades, administração de justiça e autonomia sobre seu território e recursos, fundamentando-se na sua situação pré-existente ao estatuto colonial.

Um documento importante que trata deste aspecto é o Convênio 169 sobre *Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*. O Convênio assinado na OIT, em substituição ao Convênio 107, é considerado atualmente a ferramenta de caráter obrigatório mais eficaz e avançada em matéria de direitos indígenas. São vários os aspectos que indicam a sua relevância. Em princípio, o documento determina a *consciência da identidade* como critério para a definição do sujeito do direito, considerando, ainda, a identificação dos grupos como *povos*, o que resulta num discernimento de direito coletivo.

O Convênio destaca ainda a relevância da participação dos indígenas nas decisões que possam afetá-los, expressando a idéia central de que os povos indígenas devem ter a possibilidade, garantida pelas políticas públicas nacionais e pela estrutura jurídica de cada país, de decidir os rumos de sua vida social, cultural e econômica. Promove, assim, a educação na língua original e com conteúdos, em princípio, a ser definidos pelas próprias comunidades.

Reconhece também o direito aos recursos naturais das terras tradicionais (utilização, administração e conservação), considerando que nos casos em que pertencer ao Estado a propriedade dos recursos existentes nas terras, seu uso deverá estar embasado em consultas aos povos interessados, reservando-se a eles a indenização por efeitos danosos que possam advir desse uso. Parte importante desse direito central é a *garantia dos territórios tradicionais* pelo respeito que os governos deverão ter da relação especial e dos valores

espirituais que os povos dão às suas terras ou territórios, reconhecendo os *direitos de propriedade e posse* das terras que esses povos tradicionalmente ocupam.

Tais garantias parecem introduzir o princípio de *autodeterminação* de uma forma específica no sentido do rumo da vida das comunidades; entretanto, não aceitam o direito à *autodeterminação dos povos* no sentido do direito internacional, conforme anuncia no preâmbulo a Convênção: “*A utilização do termo ‘povos’ neste Convênio não deverá interpretar-se no sentido que tenha implicação alguma no que atinge os direitos que possa conferir-se a tal termo no direito internacional*”, isto é, na possibilidade de buscar uma soberania dentro da forma política de Estado-Nação.

A influência do Convênio 169 é marcante nos países da América Latina, inclusive em razão das reformas constitucionais introduzidas no tema em pauta. No México, por exemplo, o Convênio foi base para que os movimentos indígenas organizassem suas demandas e questionassem a reforma constituinte, à luz da legalidade do acordo de San Andrés (BUENROSTRO, ARELLANO, 2002). Já na Guatemala, a assinatura do Acordo de Paz com o governo foi condicionada pelos grupos rebeldes indígenas à ratificação pelo Estado do Convênio 169. No Chile, por outro lado, a pressão para a ratificação do Convênio (algo que somente ocorreu em março de 2008) funcionou como elemento de articulação interna para as organizações indígenas (MARIOTTI, 2004).

Finalmente, o Convênio está na base da *Declaração de Direitos dos Povos Indígenas*, assinada em 2007, influenciando o entendimento da questão étnica em termos menos conflituosos com as demandas contemporâneas dos indígenas.

A *Declaração* expressa formalmente o *direito à autonomia e ao autogoverno* dos povos em questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, destacando o *direito a dispor dos meios para financiar suas funções autônomas*. Além de adotar os critérios da 169 em matéria de direitos sociais e culturais, a *Declaração* destaca o direito destas populações a decidir, junto com o Estado, sobre os recursos naturais nos seus territórios, e sobre o exercício da justiça comunitária, de acordo com seus valores e tradições ancestrais, legitimando assim suas autoridades locais.

Por fim, afirma o direito dos *povos* de manter, controlar, proteger e

desenvolver sua *propriedade intelectual e seu patrimônio cultural*, o que lhes permite reivindicar benefícios para seus conhecimentos tradicionais, sua ciência, tecnologias e suas culturas, além de manter uma educação bilíngüe e de conteúdos multiculturais.

De acordo com o relatório da CEPAL (2006b), as normas internacionais básicas relativas aos direitos coletivos dos povos indígenas, no contexto de desenvolvimento da cidadania étnica respondem às categorias de direitos (a) a não discriminação; (b) a integridade cultural; (c) de propriedade, uso, controle e acesso às terras, territórios e recursos; (d) de desenvolvimento e bem-estar social e, (e) de participação política, consentimento livre, prévio e informado.

Assim, enquanto o 169 é o instrumento de caráter obrigatório mais avançado, a *Declaração* será o documento de princípios mais ousado a respeito dos direitos indígenas e a síntese dos debates, conceitos e princípios sobre o assunto, reunindo o âmago das demandas das comunidades.

Entretanto, por ser documentos de princípios, as *Declarações* representam apenas *obrigação moral*, ou *no máximo política*, aos Estados conveniados (BOBBIO, 2004). Conseqüentemente, os povos indígenas se vêm permanentemente forçados a se mobilizar para ter incorporados seus direitos na legislação interna de cada país.

Se por um lado, a *Declaração* de 2007 foi motivo de comemoração nas comunidades indígenas, por outro ela gerou também fortes resistências para sua aprovação sob o argumento dos riscos à unidade nacional e à soberania territorial de cada país, caso os princípios fossem levados à risca.

A despeito desse debate, que não é recente, o consenso dos 143 Estados que ratificaram a *Declaração* indica que esta constitui um documento-base a partir do qual os movimentos indígenas em cada país poderão negociar com o Estado as condições de realização das suas demandas. Em outras palavras, a *Declaração* passa a ser um documento de princípios e também de orientação político-jurídica futura das ações de um movimento social e do próprio Estado.

A organização indígena e a ação coletiva, conforme observaremos, se nutriram amplamente dos princípios do Direito Internacional para fortalecer suas demandas, mas também foram fundamentais para o avanço na compreensão de novos direitos no âmbito internacional da discussão.

Organização indígena e cidadania étnica

De modo mais ou menos geral, os indígenas na América Latina assumiram sua forma de organização política atual em relação ao Estado e à sociedade ao longo das últimas quatro décadas do século XX, conseguindo em alguns países, até a década de 90, que suas ações ganhassem impacto nacional, quando não internacional.

Da mesma forma, muito embora as demandas reproduzam questões históricas que a memória coletiva dos povos indígenas insiste em trazer desde o estatuto colonial -autonomia e posse da terra, por exemplo-, o teor atual do debate sintetiza em grande medida a formulação dos princípios discutidos e articulados no plano internacional.

De acordo com este processo de desenvolvimento do Direito Internacional, observam-se também na América Latina transformações institucionais e da esfera pública que culminaram, na década de 90, em processos de reformas constitucionais com vistas à democratização e à ampliação da participação social na vida política do país. Especificamente, em relação às minorias étnicas, a influência da Convenção 169 deu base jurídica específica à questão, fornecendo novo fôlego à organização das comunidades indígenas em agrupamentos diversos, capazes de interpelar o Estado, exigindo dele políticas sociais para a superação da pobreza, maior participação na tomada de decisões e inclusive reconhecimento das identidades indígenas como parte da identidade nacional: a Colômbia, em 1991, incorporou a diversidade étnica e cultural na sua constituição; em 1992, o México oficialmente assumiu sua composição multicultural; o Paraguai, em 1992, além do reconhecimento dos direitos indígenas, se auto-intitulou como país bilíngüe; o Peru, em 1993 aprovou, ao lado do castelhano, as línguas indígenas como oficiais; e, em 1994, a Bolívia incorporou na Constituição sua pluriétnicidade. A Argentina foi um pouco mais tímida a respeito, admitindo unicamente a pré-existência de povos indígenas (MARÉS, 2003).

Nesse contexto, nas últimas décadas do século XX a temática indígena sofreu mudanças substantivas entre as quais a consolidação dos movimentos indígenas como atores políticos foi uma das mais notáveis, exigindo mudanças significativas nas políticas públicas das democracias dos países latino-americanos (CEPAL, 2006b).

A teoria social chamou a este fenômeno coletivo de *Novos Movimentos Sociais* (LARAÑA, GUSFIELD, 1994; GOHN, 1997; LARAÑA, 1999; SANTOS, 2005) - movimentos étnicos e de gênero, dentre outras minorias-, que surgem nas últimas décadas, ocupando o espaço tradicional dos movimentos de classe, cada vez menos influentes no cenário político e social por causa das transformações econômicas globais e do desmonte da estrutura sindical.

Na América Latina, de modo mais ou menos geral, os *novos movimentos sociais* surgiram com o fim das tensões políticas da fase de governos autoritários e de pactos populistas em torno dos militares das décadas de 60 e 70. A volta à democracia, a formação de uma nova esfera pública de atuação da sociedade civil, além da recuperação dos princípios de cidadania e civilidade, facilitaram a *repolitização* dos problemas cotidianos, entre os quais as questões étnicas e de identidade cultural. Paralelamente, o Estado, pressionado para assumir um caráter público mais amplo e de instituições mais democráticas, facilitou a participação dos setores organizados em instâncias intermediárias do poder.

As ações coletivas de maior envergadura na região foram por luta pela terra, e também pela satisfação das necessidades básicas de educação, saúde, trabalho e moradia (GOHN, 1997). Em muitos casos, as minorias étnicas indígenas desempenharam papéis importantes no centro das ações e da organização social, como ocorreu na Bolívia e no Equador, ou no caso do neozapatismo mexicano da década de 90.

De modo geral, a mobilização indígena é resultado de experiências políticas de organização e enfrentamento de décadas, e de uma série de articulações com outros setores da sociedade. Foi o caso dos movimentos de base junto à igreja no Peru, por exemplo; da aliança social com os sindicatos operários na Bolívia, ou do trabalho conjunto com as organizações não-governamentais no Brasil e na Colômbia. Na Guatemala, por sua vez, uma parte dos indígenas maias atuou articuladamente com movimentos armados de resistência civil e intelectuais de esquerda à ditadura militar. Como resultado, tem-se uma ampliação das bandeiras indígenas, incorporando demandas políticas de outros atores sociais do país, que favoreceram a consolidação da cidadania étnica. Paralelamente, outros setores da sociedade incorporam, dos indígenas, princípios de identidade e defesa que favorecem a reconstrução da noção

abstrata de nação (ANDERSON, 1997).

Observa-se assim uma articulação diversa em torno dos povos indígenas dentro do cenário específico de cada país e das suas situações conjunturais internas. Numa tentativa de estabelecer um padrão regular entre eles, pode-se afirmar que suas ações de modo geral têm sido pela *recuperação da terra*, via reforma agrária ou pela delimitação e titulação de territórios, como alternativa de sobrevivência econômica, social e cultural, quando não de reinserção social. Entretanto, crescentemente eles têm buscado, também, se reafirmar politicamente *no território que ocupam e nacionalmente*, demandando níveis de *autonomia* local ou de partilha de poder nas instituições formais do Estado. A retórica da *valorização cultural* também tem favorecido a articulação interna e a melhor identificação dos sujeitos de cidadania étnica.

Alguns casos de atuação indígena na política nacional foram mais notáveis na história latino-americana contemporânea. A *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), por exemplo, é um caso a ser acompanhado nas origens, na década de 80. Desde então, a CONAIE tem se destacado pela promoção de ações de defesa das nacionalidades indígenas, ameaçadas pelas políticas de reestruturação econômica no país ao ampliar as fronteiras de exploração de minérios e de hidrocarbonetos nas suas regiões. Também se organizaram em direção ao Estado, no sentido de ocupar concretamente espaços no Congresso e no Executivo, pela via da representação política: em 1996 a CONAIE, articulada com movimentos sociais urbanos na *Coordenadoría de los Movimientos Sociales* (CMS), constituiu o primeiro instrumento político indígena equatoriano, o partido *Pachakutik*³, servindo de imediato para a fratura do bloco hegemônico e a renúncia de Abdalá Bucaram da presidência do país; em 1998, pressionando para a criação de uma Assembléia Constituinte, o movimento conseguiu a ampliação dos direitos dos povos indígenas (embora ainda não fosse admitida a plurinacionalidade do Estado); em 1999, três revoltas indígenas desmontaram as políticas de ajuste estrutural do governo; em 2002, já reconhecido como sujeito político legitimado, o movimento *Pachakutik* elegeu Lucio Gutierrez e chegou a fazer parte do governo, mas três anos mais tarde, pressionou para sua renúncia ao constatar que Gutierrez retomara alianças com o bloco político conservador do Equador (GUERRERO, 1996;

³ O nome do partido é Movimento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Novo País (MUPP-NP)

GALLEGOS, 2001; GARCÍA SERRANO, 2001). Finalmente em janeiro de 2007, o movimento constituiu a base de uma nova aliança popular que garantiu a Rafael Correa a presidência do país, iniciando no mesmo ano um processo constituinte cuja missão seria, entre outros aspectos, colocar as bases da plurinacionalidade do Estado.

A originalidade da agenda deste movimento, em comparação às mobilizações indígenas históricas, consistiu no fato de ele colocar questões de cidadania étnica e de interesse imediato ao setor indígena, como reforma agrária, por exemplo, junto a uma oposição consistente contra as reformas estruturais, ou a defesa do processo democrático popular, com o que os indígenas conseguiram angariar alianças com setores não indígenas e sentar as bases de um novo bloco hegemônico.

Semelhante ao caso equatoriano, o movimento indígena boliviano também alcançou uma posição central no cenário político nacional, fazendo confluir demandas das minorias étnicas junto a questões mais amplas da vida econômica e política nacional (URQUIDI, 2007).

As experiências equatoriana e boliviana expressam uma *vontade estatal* -no sentido de determinação para assumir o poder do Estado- distinta com relação às ações de resistência do passado e também diferente ao levante armado do *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), no México, que, em 1994, tomou várias cidades de Los Altos de Chiapas. A insurreição fez coincidir o levante dos indígenas com o primeiro dia da entrada em vigor do *Tratado de Livre Comércio*, subscrito pelo México, sendo que a finalidade política do movimento não foi a mudança da estrutura de poder, mas o diálogo com o governo para compeli-lo a introduzir mudanças sociais na região e também a aceitar um nível de *autonomia da comunidade* (SAINT-PIERRE, 2000; BUENROSTRO, ARELLANO, 2002).

Na Bolívia e no Equador, pelo contrário, o projeto de avançar em direção ao Estado e assumir nele uma posição política e sob comando dos movimentos indígenas exigiu ações coordenadas junto a outros setores populares e de esquerda, até constituir os instrumentos políticos *Pachakutik* no Equador e *Movimiento al Socialismo*, na Bolívia. Neste último país, como consequência da ação coordenada entre indígenas plantadores da folha de coca, trabalhadores mineiros e urbanos, além de setores das classes médias,

deu-se a eleição do líder do movimento, Evo Morales, como o primeiro presidente indígena no mundo. Resulta também deste processo, a instalação de uma nova Constituinte, em julho de 2006, numa ação qualificada como a refundação do país a partir de uma cidadania étnica.

Cabe destacar nestas duas experiências, como no caso dos indígenas chiapanecos, que o desenvolvimento de uma consciência de direito deu-se em meio à pobreza extrema das suas populações⁴, aspecto que embora não seja característica apenas dos indígenas nestes países, permite concluir que não há correspondência obrigatória entre o nível de desenvolvimento social e material de um grupo e o grau de consciência adquirido a partir de suas necessidades e de seus direitos.

Assim, as experiências acima indicadas são importantes, mas estão longe de traduzir a diversidade de situações que os indígenas na América Latina enfrentam no cenário local das lutas sociais. No Peru, por exemplo, os movimentos indígenas independentistas do século XIX são vanguardistas em relação ao resto do continente, mas atualmente eles têm tido dificuldade em conseguir uma unidade real das facções e definir uma posição em relação ao Estado porque seu desenvolvimento foi prejudicado na década de 80 pela ação da guerrilha maoísta do Sendero Luminoso (GUERRERO BRAVO, 2004) nas áreas rurais e, posteriormente, pela emergência do narcotráfico e pelas políticas neoliberais da era Fujimori.

No caso colombiano, também, a violência e os conflitos sociais gerados pela guerra civil e a presença da guerrilha, das forças armadas e paramilitares nos territórios indígenas constitui o problema de maior urgência e importância neste momento, pois têm gerado um elevado índice de vítimas coletivas entre os indígenas (STAVENHAGEN, 2008). A despeito da violência da guerra na Colômbia, foi a *posse da terra* o fator que articulou o movimento indígena contemporâneo, a partir de 1992, quando o governo colombiano iniciou um processo de expropriação de terras consideradas de *utilidade pública*, para a construção de hidrelétricas e exploração do petróleo. O paradoxal deste caso é que desde 1991, o país tem uma das legislações mais avançadas em direitos indígenas do continente e por isso poucas vezes foi questionada

⁴ No Equador, a incidência de pobreza nas populações indígenas é de 89 % (CÓNDOR, 2006), já na Bolívia, a pobreza indígena nas áreas rurais atinge mais de 80% da população, sendo que 55 % vive em situação de extrema pobreza (INE, 2002).

pelo movimento indígena em busca de maior abertura a suas demandas. Entretanto, dada a expressão minoritária dos indígenas na Colômbia, em termos qualitativos e quantitativos deste setor (2 % [CEPAL, 2006b] da população é indígena), sua capacidade de pressão fica muito limitada e sua situação tende a passar despercebida no país (ARENAS, 2003).

O quadro geral da organização coletiva indígena na América Latina é, assim, diverso. Mistura níveis distintos de articulação em relação ao Estado e diferente capacidade de pressão no meio das histórias locais dos conflitos. Num cenário heterogêneo de demandas, entretecem-se graus distintos de luta pela sobrevivência, ora por interesses imediatos, como acesso a terra, ora por aspectos mais amplos do âmbito da sobrevivência cultural, ora confrontos no plano nacional que envolvem interesses econômicos globalizados.

Em qualquer dos casos citados, as ações coletivas aqui sintetizadas são um fenômeno recente que têm ganhado legitimidade quando sustentadas em princípios e direitos internacionalmente reconhecidos. Não cabe aqui determinar a anterioridade de um fenômeno em relação ao outro. Em alguns casos, a mobilização pode resultar da acumulação histórica de experiências contra a invasão das terras indígenas, desde tempos coloniais, constituindo o repertório inicial e original das demandas por direitos diferenciados para os povos indígenas. Em outras situações, a violência à que as comunidades foram submetidas fraturou o eixo da organização social, atrasando até a abertura democrática do país, o despertar da organização indígena. Em outras situações, finalmente, foi o impulso das energias externas que organizou as alianças e definiu horizontes de luta para os movimentos.

Em todo caso, estas transformações exigiram a adaptação do quadro normativo interno nos países, aspecto que trataremos no que se segue.

Direito Indígena nos sistemas nacionais

Em países onde a presença estatal é maior, como no Canadá e na França, a complexidade social que resulta da presença de minorias nacionais ou étnicas tem sido tratada mediante a discussão sobre seus direitos civis e políticos como indivíduos, assegurando-lhes as liberdades de organização política, de culto e de expressão cultural. Mesmo assim, as minorias exigiram do Estado ações mais ativas no sentido de garantir a *cidadania diferenciada* por

meio de medidas legislativas e/ou constitucionais específicas que, para além dos direitos comuns, introduzam direitos adaptados às suas necessidades particulares de grupo (KYMLICKA, 1996).

Nas sociedades latino-americanas, pelo contrário, os direitos que conformam a cidadania civil, política e social das comunidades indígenas têm sido sistematicamente ignorados. Estatísticas demonstram que nestas sociedades, as comunidades indígenas possuem índices sociais muito abaixo do resto da sociedade (RENSHAW, WRAY, 2004; CEPAL, 2006b; PSACHAROPOULOS, PATRINOS, 1994), e que a ausência de programas de registro civil dificulta a definição de políticas sociais pelo Estado, impedindo parte desta população de ter acesso à educação ou de exercer seu direito ao voto: “É necessário ressaltar que até a década de 80, com raras exceções, as Constituições latino-americanas nem sequer se referiam aos direitos dos povos indígenas, alguns países criaram um sistema jurídico à margem da diferença étnica, como a Bolívia, de maioria de população indígena, que somente alterou a situação na reforma constitucional de 1994” (MARÉS, 1998, p. 185).

Contudo, ao longo da década de 1990, ocorreu na região um importante processo de disseminação de políticas estatais de cidadania étnica, para o que um intenso processo de reformas constitucionais foi iniciado, inserindo em maior ou menor medida, os princípios do direito internacional e os da Convenção 169.

De acordo com Barié (2003, p. 87) o re-ordenamento constitucional dos países latino-americanos das últimas décadas pode ser classificado de acordo com o grau de adesão às Convenções internacionais e Declarações, e pela abrangência dos direitos reconhecidos. Identificam-se três grupos de Estados e níveis de envolvimento deles com os direitos indígenas:

(a) Estados que não se preocupam em incorporar nas suas leis fundamentais direitos para as minorias étnicas, nem possuem o conceito de indígena nas suas constituições. Eles são o Belize, o Chile⁵, a Guiana Francesa, o Suriname e o Uruguai. São países ou com tradição legal de influência anglo-saxônica, que desconsidera a heterogeneidade social da sua comunidade nacional,

⁵ Somente em março de 2008, o Chile assinou o *Convênio 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*, com 18 anos de atraso.

ou que não renovaram suas constituições, inspirados ainda no liberalismo individualista e universalista do século XIX,

(b) Estados que constitucionalmente outorgam algum tipo de proteção pontual a seus grupos étnicos, mas dentro de um marco legal incompleto ou pouco articulado, e que geralmente têm um enfoque evolucionista e assimilacionista. Estes países são a Costa Rica, El Salvador, a Guiana e Honduras. Finalmente,

(c) Estados que incorporaram uma extensa legislação indigenista nas Constituições, embora com profundidade e abrangência diversas. Eles assumem responsabilidades em relação a suas comunidades e fixam certas regras para permitir a sobrevivência cultural e a proteção dos territórios indígenas. São países que recentemente incorporaram as demandas de cidadania étnica: a Guatemala (1986), a Nicarágua (1987 e 1995) e o Brasil (1988). Além destes países, compõem este grupo a Argentina e o Panamá (1994), a Bolívia (1995), a Colômbia (1991), o Equador (1998), o México (1992 e 2001), o Paraguai (1992), o Peru (1993) e a Venezuela (1999).

Cabe destacar que o espírito das experiências constitucionais do Brasil (1988) e da Nicarágua (1987) teve influência na Convenção 169 (BARIÉ, 2003), principalmente na abertura da esfera pública de debate, facilitando a participação direta da sociedade em assuntos que a atingem. Entretanto, as constituições que mais avançaram para incorporar os direitos indígenas foram a Colômbia e a Venezuela. Nesses países, é possível constatar que, embora exista um percentual reduzido de indígenas, 2% e 2,3% respectivamente, para dados de 2000 (CEPAL, 2006b), uma avançada legislação indígena foi desenvolvida em questões de *reconhecimento de territórios, participação política, autonomia e promoção cultural*, além de proteção do *etnoconhecimento* (BARIÉ, 2003).

O avanço no campo de direitos humanos na Venezuela deve ser compreendido no marco da Constituição de 1999, sob o governo de Hugo Chavez, e no espírito social da Carta, que recolhe as experiências jurídicas mais importantes da América Latina e elabora um documento com participação dos indígenas na elaboração dos direitos. Já o caso da Colômbia parece responder à experiência legislativa do país, desde o século XIX, favorecendo as populações indígenas em assuntos diversos, como a isenção de impostos

(BARIÉ, 2003).

Também são casos interessantes países como a Bolívia e o Equador, onde há uma elevada mobilização indígena –uma população estimada entre 50% e 70% no caso boliviano, e 25% a 35 % para o Equador⁶ (CEPAL, 2006b) - organizada como grupo de pressão para a instalação de processos Constituintes que sejam capazes de reconhecer o caráter plurinacional das suas sociedades e a necessidade de descentralizar o poder estatal.

Desse modo, o novo constitucionalismo pluralista destaca o reconhecimento dos povos indígenas como sujeitos políticos e não apenas como objetos de políticas ditadas por outros. Aceita a identidade do Estado-nação como multiétnica e pluricultural, o direito individual e coletivo à própria identidade e o reconhecimento do pluralismo jurídico (STAVENHAGEN, 2008). Entretanto, a implementação deste processo institucional, o desenvolvimento e adaptação da justiça e da lei, e o acesso e a apropriação dos indígenas aos novos instrumentos tem sido desigual na região.

Assim, se por um lado houve crescimento na participação direta dos indígenas no poder estatal e nos órgãos nacionais de representação no Equador e na Bolívia, em outros países, como a Colômbia e a Venezuela, foi preciso ainda adotar medidas para garantir a participação de indígenas no Congresso, mediante cotas de representação. No resto dos países, a ausência de preocupação com o assunto impede a ampliação dos espaços públicos de participação indígena.

O livro que sintetiza os sete informes anuais (2002-2007) do relator especial Rodolfo Stavenhagen (2008) para os *Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas*, apresentado no *Conselho de Direitos Humanos* da ONU, observa a brecha entre as normas e princípios internacionais e a legislação nacional, muito embora a ratificação dos convênios seja quase generalizada na região: há inconsistência legal, ausência de leis secundárias

⁶ Nos dados oficiais do Equador, publicados pela CEPAL em 2006, a população indígena neste país é apenas de 6,8%, mas esta informação tem sido contestada por outras fontes de dados apresentada pela própria CEPAL: o *Centro Cultural Abya-Yala* afirma em estudo publicado em 2006 que a população indígena alcançaria 25%, já de acordo com a *Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas* para o mesmo ano, a população indígena alcançaria 35% da população nacional . Este último dado é corroborado no estudo de Jordán Pando (1990), sobre *Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2006b).

ou regulamentos e falta capacitação especializada de pessoal, por carência de recursos ou de vontade política, o que deixa a administração pública sem meios jurídicos e práticos para cumprir com os acordos internacionais.

Assim, por exemplo, muito embora a constituição venezuelana (1999) crie organismos públicos diversos encarregados da promoção e garantia dos direitos dos povos indígenas, ainda não aprovou a *Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas* que deveria regulamentar os avanços constitucionais. A constituição equatoriana (1998), pelo seu lado, reconhece a multiétnicidade e pluriculturalidade do Estado, o pluralismo jurídico, os direitos coletivos sobre a cultura, idioma, território e organização, além das autoridades próprias e da administração de justiça indígena, mas não dotou de uma lei orgânica capaz de regulamentar a prática desses direitos. O significativo é que já iniciou um novo processo constituinte em 2007. A Constituição colombiana (1991) reconhece a coexistência do direito indígena com a jurisdição ordinária do direito positivo, mas a falta de compatibilidade entre elas exige constantemente que a Corte Constitucional dirima a inconsistências entre ambas as jurisdições. De modo semelhante, a Constituição boliviana de 1994 afirma o caráter multiétnico e pluricultural do país, bem como protege os direitos sociais, econômicos e culturais dos povos indígenas, além de reconhecer as terras originárias e a administração de funções e justiça comunitária. Apesar disto, o relatório de Stavenhagen (2008) observa que muitos destes direitos somente têm tido efeitos no plano formal normativo, sem impacto prático nas comunidades.

Já em outros países da região, como na Guatemala, a Constituição de 1986 reconhece a cidadania étnica em matéria cultural e posse da terra, mas a lei orgânica ainda não se adaptou aos direitos indígenas. Do mesmo modo, o acordo de paz sobre direitos e cultura indígena, assinado em 1995 entre as comunidades indígenas e o governo, deveria ter sido elevado a estatuto constitucional, mas a proposta foi rejeitada em 1999 em referendo e sua implementação foi suspensa.

Nos casos do Peru e do Chile, as reservas territoriais para os indígenas disputam o espaço com empresas de mineração, de hidrocarbonetos ou madeiras, e a indefinição política do Estado para definir um marco jurídico e uma institucionalidade legal coloca continuamente os indígenas em situação de insegurança individual e coletiva.

No Brasil, na terra indígena Raposa Serra do Sol, demarcada e registrada para os povos indígenas depois de muitos anos de negociação e trâmite, as comunidades indígenas ainda são vitimadas pelo impulso migratório às suas regiões, a concessão de áreas a empresas mineradoras, assentamentos urbanos e colonização agrícola, bem como projetos de obras hidrelétricas e de obras de uma base militar.

Finalmente, o relatório elaborado por Stavenhagen (2008) indica, sobre o México, a não implementação das disposições de reforma constitucional, decidida em 2001 com os indígenas, e cuja missão era realizar os compromissos governamentais definidos nos acordos de paz de 1996.

O relatório sobre *Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas*, de Stavenhagen (2008) sintetiza, assim, a diversidade de casos de flagrante violação aos direitos indígenas e de exemplos que retratam o claro descompasso entre os níveis da legislação internacional sobre direitos indígenas, o constitucionalismo latino-americano e legislação ordinária.

Conclui-se que há grave inconsistência legal e, muitas vezes, inexistência da legislação regulatória e secundária necessária. Também, há uma *brecha de implementação* entre a legislação existente e a prática administrativa, jurídica e política, cujas raízes são diversas: há pouca participação indígena na definição e realização das leis, a falta de acompanhamento na aplicação das leis e das políticas públicas, e principalmente, há um aparato burocrático estatal inadequado, lento, de funcionamento não ajustado às demandas multiculturais e que carrega ainda o ranço assimilacionista e preconceituoso para tratar de direitos de minorias étnicas.

A despeito deste cenário crítico, é evidente que houve um desenvolvimento importante em matéria de direitos indígenas nos dois últimos decênios.

Conclusão

Quando T.H. Marshall (1967) tratou do desenvolvimento histórico da Cidadania, na sua consagrada obra *Cidadania, Classes Sociais e Status*, escrita em 1949 por motivo da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, ele observou que à medida que a sociedade de classes se desenvolvia dentro do capitalismo, também a cidadania moderna passava de um sistema de direitos, que nasce das relações de mercado e as sustenta, para outro em que

prevalencia um relacionamento antagônico da cidadania com a estrutura do sistema sócio-econômico. Com isso, ele queria dizer que o alargamento da cidadania tem a ver, não apenas, com as mudanças políticas no Estado, mas também com os *conflitos entre instituições* e com as lutas entre *grupos sociais*.

A cidadania étnica parece ser um novo capítulo, o mais recente, desse processo de conquistas de direito, das necessárias transformações no Estado e do embate que ocorre quando um segmento da sociedade, desta vez os indígenas, não se reconhece nas instituições de direito existentes. Isto porque as instituições não são suficientemente amplas para incluí-los e porque esta população já traz das suas comunidades seus princípios de organização política e produtiva, suas instituições de justiça e suas fidelidades identitárias.

Procuramos demonstrar neste trabalho o desenvolvimento da cidadania étnica em que a questão indígena é transformada em agenda política para o governo, no foro interno, e para os Estados, nas arenas internacionais do direito. Na politização da questão étnica, foi observada a relação entre o desenvolvimento do Direito Internacional em matéria indígena, o recente constitucionalismo latino-americano dos dois últimos decênios, e a irrupção do novo movimento indígena com discursos que articulam as demandas tradicionais das comunidades indígenas com os desafios da sociedade capitalista globalizada.

Nas experiências analisadas, adverte-se a dificuldade de realizar as comparações entre Estados e movimentos sociais, dado o descompasso do desenvolvimento do direito indígena em cada país, de acordo com as experiências particulares e marcadas pelos tempos históricos diferenciados das lutas internas. Mesmo assim, foi possível identificar alguns aspectos que podem ser aqui destacados à guisa de conclusão.

Há um padrão de demanda dos movimentos indígenas que aponta para a defesa dos direitos de *posse da terra* e de *autodeterminação* como dois momentos distintos, mas relacionados, da transformação da cidadania étnica. O primeiro defende as condições materiais de existência e sobrevivência dos povos indígenas; o segundo define um horizonte político substantivo de atuação em relação ao Estado e à sociedade hegemônica. A partir desta base, aparentemente, articulam-se o resto das demandas locais, ora contra a violência física e o avanço do mercado nas suas comunidades, ora por

cidadania social e políticas, expressadas em educação, saúde e participação nas decisões, ora pelas noções abstratas da identidade e da tradição cultural.

A análise que articula o direito internacional, as transformações constitucionais e a ação indígena, de fato, está presente em toda a literatura especializada sobre o assunto. Contudo, observa-se o peso diferenciado de cada aspecto no cenário interno dos países da região, o que nos faz considerar que em alguns casos a cidadania étnica foi resultado da ação dos próprios atores envolvidos, mas em outros ela pode ter sido o legado do desenvolvimento internacional dos princípios de direito. Neste caso, a *Convenção 169* e a *Declaração Universal dos Direitos Indígenas*, entre outros documentos importantes, constituem ao mesmo tempo a *síntese* dos debates globais na matéria, com aportes de todos os atores mobilizados mundo afora, e a *base* a partir da qual se dissemina o pensamento da cidadania étnica que orientará futuramente demandas e políticas públicas.

Tal é a principal contribuição ao direito indígena que ambas as experiências trouxeram: a possibilidade de ser ao mesmo tempo síntese das demandas e reflexões sobre o assunto, e ser documento de princípios para setores e Estados menos mobilizados nesta temática, com o que se resolvem aspectos de fundamentação de direitos para as minorias étnicas não reconhecidas nos Estados nacionais.

O reconhecimento dos direitos, entretanto, não é suficiente, como era de se esperar, para transformar tanto uma cultura que desconsidera as diferenças na esfera pública como um sistema de poder que pode ver em risco seus interesses políticos e econômicos ao estender direitos a novas minorias. Na América Latina, esta condição assume um teor de dificuldade maior, dada a situação ainda fragilizada das suas democracias, da incipiente racionalidade das suas burocracias e, principalmente, dos exíguos recursos econômicos que impedem alguns países de atender as demandas de igualdade social.

A despeito desta conjuntura pouco alentadora e do cenário de recursos limitados, observa-se a *não correspondência direta* entre o amadurecimento da consciência de direito e a situação de extrema pobreza das suas populações, como nos casos dos indígenas da Bolívia, do Equador e de Chiapas.

Ao mesmo tempo, verifica-se que o cenário para o desenvolvimento do direito destas populações pode ser favorecido pela abertura democrática ou

pela ocorrência histórica de um Estado com viés social, como no Brasil da reforma constitucional de 1988 e na Venezuela da era Chávez, capaz de desenvolver a estrutura necessária para a organização das minorias sociais e a abertura da esfera pública de direitos.

A cidadania étnica em desenvolvimento na América Latina não deve ser compreendida como um fenômeno isolado, mas uma tendência a partir da perspectiva da expansão da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta tendência tem se acentuado nos últimos anos com a maior preocupação de governos latino-americanos em garantir os direitos de cidadania a segmentos até então marginalizados, dentre os quais, os povos indígenas. E isto, por sua vez, deu nova dimensão à cidadania étnica.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ARENAS, Luis Carlos. A luta contra a exploração do petróleo no território U'wa: estudo de caso de uma luta local que se globalizou. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BARIÉ, Cletus Gregor. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Bolívia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Gobierno de México/Abya Yala/Banco Mundial, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2004.
- BUENROSTRO; ARELLANO, Alejandro. *As raízes do fenômeno Chiapas: o já basta da resistência zapatista*. São Paulo: Alfarrabio, 2002.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. CEPAL. *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago: ONU, 2006.
- _____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 2006.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CONDOR, Jorge. Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE). In: CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago: ONU, 2006.
- GALLEGOS, Franklin Ramirez. Las paradojas de la cuestión indígena en el Ecuador: etiquetamiento y control. *Revista Nueva Sociedad*, n. 176, p. 17-23, dez. 2001.

- GARCIA SERRANO, Fernando. Política, Estado y diversidad cultural: la cuestión indígena en la región andina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 173, p. 94-103, jun. 2001.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GUERRERO, Andrés. El levantamiento indígena de 1994: discurso y representación política en Ecuador. *Revista Nueva Sociedad*, n. 142, p. 94-103, mar./abr. 1996.
- GUERRERO BRAVO, Juan Carlos. Pasado, presente y futuro de las rondas campesinas antilibertarias en Junín, Perú (1990-2001). In: GIARRACCA, Norma; LEVY, Bettina (Comp.). *Ruralidades Latinoamericanas: identidades y luchas sociales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, 2004.
- HALL, Gillete; PATRINOS, Harry Anthony. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004* (Resumen ejecutivo). Banco Mundial/Mayo Ediciones. Disponível em: [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/3bb82428dd9db ea785257004007c113d/\\$FILE/PueblosIndigenasPobreza_resumen_es.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/3bb82428dd9db ea785257004007c113d/$FILE/PueblosIndigenasPobreza_resumen_es.pdf). Acesso em: 13/05/2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE BOLIVIA. INE *Estadísticas Nacionales 2002*. Bolívia: INE, 2002.
- KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural*. Buenos Aires: Paidós, 1996.
- LARAÑA, Enrique. *La construcción dos movimientos sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- LARAÑA, Enrique; GUSFIELD, Joseph. *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.
- MARÉS, Carlos Frederico de Souza Filho. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. Curitiba: Ed. Juruá, 1998.

- _____. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, B. S. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARIOTTI, Daniela. El conflicto por la tierra de las comunidades aborígenes Kollas (Argentina) y Mapuche-Pehuenche (Chile): discursos globales en escenarios locales. In: GIARRACCA, Norma; LEVY, Bettina (Comp.). *Ruralidades latinoamericanas: identidades y luchas sociales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, 2004.
- MARSHALL, Theodore H. Cidadania. *Classes sociais e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PNUD *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. PNUD/ONU, 2004.
- PSACHAROPOULOS, George; PATRINOS, Harry Anthony. *Pueblos indígenas y pobreza en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.
- RENSHAW, Jonathan; WRAY, Natalia. *Indicadores de bienestar e pobreza indígena*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *A política armada: fundamentos da guerra revolucionária*. São Paulo: UNESP, 2000.
- SANTOS, Boaventura Sousa. Os novos movimentos sociais. In: LEHER, Roberto; SETÚBAL, Mariana (Org.). *Pensamento crítico e movimentos sociais*. Diálogos para uma nova práxis. São Paulo: Cortez, 2005.
- SIEDER, Rachel. *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Inglaterra: Palgrave/ILAS, 2002.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los pueblos indígenas y sus derechos: informes temáticos del relator especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2002-2007)*. México: Unesco. Disponível em: http://eib.sep.gob.mx/files/libro_stavenhagen_unesco.pdf Acesso em: 10/03/2008.
- URQUIDI, Vivian. *Movimento cocaleiro na Bolívia*. São Paulo: Hucitec, 2007.

A Estrada do Pacífico: Necessidade e Custos Sócio-Ambientais*

Mauro Leonel, Luiz Sanná Pinto,
Julieth Aquino, Janine Salles de Carvalho**

Resumo: As estradas chegaram a ser a medida de boas políticas públicas: “governar é construir estradas”, já foi dito no Brasil, pré e pós JK. No entanto, na história das civilizações, as estradas nunca deixaram de ser penosas para os conquistados. O caso da Estrada do Pacífico compromete ecossistemas frágeis das diversidades amazônicas, desrespeita as populações tradicionais, povos tribais e populações Quechuas e Aymaras das encostas andinas. A estrada do Pacífico é apenas um dos trechos dos planos de infra-estrutura que também se dirigem, via Guianas, ao Caribe. A pergunta é: como ficam florestas, povos e encostas andinas?

Palavras-chave: Estrada do Pacífico, Custos Sócio-Ambientais, Amazônia, Integração Latino-Americana, Custos Sócio-Ambientais.

Abstract: Roadswere, in some extent, is the measure of good public policy: “govern is to build roads,” as already has been said in Brazil, pre and post JK. However, in the history of civilizations, the roads were also a source of troubles for the conquered. The case of the Pacific Road threatens fragile ecosystems of the Amazon’s diversities disrespects the traditional populations, tribal people and Quechuas and Aymaras populations of the Andean hillsides. The Pacific Road is only one of the stretches of the infrastructure plans that are also intended for the Caribbean, through the Guyanas. The question is: and what about people and Andean hillsides?

Keywords: Pacific Road, Socio-Environmental Costs, Amazone, Latin American Integration, Socio-Environmental Costs.

* Esse artigo retoma indicações de estudo anterior publicados em inglês e espanhol, em 1992, pela IWGIA em Copenhagen.

** Mauro Leonel: Professor Doutor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH/USP Leste, do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - PROLAM/USP e da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/FFC, do IAMÁ e do PPSE. *E-mail:* mauromlj@terra.com.br. Luis Sanná Pinto: Mestrando do PROLAM/USP, pesquisador do Instituto de Antropologia e Meio Ambiente (IAMÁ) e do PPSE. *E-mail:* luizpinto8@gmail.com. Julieth Aquino: Monitora de Projetos de Pesquisa do IAMÁ e pesquisadora do Grupo de Pesquisas sobre Processos Políticos Sociais e Exclusão. *E-mail:* maurojuliet@yahoo.com.br. Janine Salles de Carvalho: Mestranda do PROLAM/USP, pesquisadora do IAMÁ e do PPSE. *E-mail:* janis_salles@yahoo.com.br. Recebido em 29/05/08 e aceito em 15/06/08

Endocolonialismo

Sem dúvida há grandes interesses determinando políticas públicas aos países dependentes, a partir do hemisfério norte. Mas a intrincada espiral desses interesses, que determina o desacerto das grandes obras de impacto, começa, freqüentemente, em pequenos grupos regionais e nacionais. No caso brasileiro, tome-se o exemplo das grandes construtoras, ingovernáveis, simplesmente por serem ilegitimamente governo, nos corredores dos palácios e no controle da mídia.

Mas é fácil e cômodo atribuir tão freqüentes desastres apenas ao poder de fazer obras inadequadamente, e em interesse próprio, das grandes empreiteiras, algumas reconhecidas internacionalmente por sua capacidade de bem construir. Onde há uma estrada, há uma mineração, uma madeireira, agropecuária, comércio, banco ou financeira, e tudo conduzido por uma elite político-militar comprometida, cavando sua vez de promover acumulação rápida e predatória, e exportar. Trata-se de uma intrincada malha de interesses articulados, cujo centro é a elite nacional, que escapa ao controle social, tendo na ponta um colono sem terra e destino, peão ou garimpeiro, sem raízes ou horizonte. Todo reducionismo na explicação tende a enfraquecer a eficácia da boa intenção dos que pretendem mudanças.

As grandes obras foram apanágio dos regimes autoritários. Estes são, de fato, excelente caldo de cultura para os “fazedores de hecatombes”, como disse Euclides da Cunha. A abertura democrática no Brasil mostra, no entanto, que muita coisa continua como dantes, e com rostos e atitudes outrora conhecidos. O advento formal da democracia não assegura, milagrosamente, a eliminação dos mecanismos subterrâneos, que determinam os gastos públicos a orientar-se por interesses privados.

Onde está, então, o promotor da grande obra pública desastrosa na Amazônia contemporânea? Deve ser buscado no modelo exportador para o “desenvolvimento”, que necessita abrir, constantemente, fronteiras novas à acumulação econômica. Na extemporânea mentalidade endocolonial, que cobiça dispor das amazônias a serviço das minorias do sudeste brasileiro, em três sentidos: consumi-las, exportá-las e desfazer-se dos sem-terra e outros marginalizados, forçando-os à migração, prometendo-lhes a aventura e, quiçá, uma amarga e fugaz fortuna garimpeira, que lhes escorrerá entre os dedos, ou solos frágeis, donde mal retira uma colheita.

Enfim, está contida num modo de vida universalizante, no modelo caricato do Primeiro Mundo, que impõe tecnologias, cria mercados, colonialismo interno, dependência energética, arrasando, em sua passagem, a diversidade da condição humana e a natureza que a permite.

De pouco vale clamar por uma milagrosa intervenção do paternalismo e do sentimento de culpa da solidariedade internacional. A pressão externa tem sido importante, mas sua eficácia mostrou sempre claros limites. Deve ser convocada a apoiar o fortalecimento da auto-representação direta das populações, apoiadas por instituições locais autônomas, por pesquisa rigorosa e independente. Mas há que evitar, no entanto, a ilusão do populismo e do fortalecimento ingênuo do acaudilhamento, ou de pseudolideranças, fenômenos de mídia, para consumo urbano e externo, mais um exorcismo da culpa do que eficácia na qualidade da representação.

Uma sociedade democrática não se constrói pela centralização autoritária, mesmo quando discursivamente bem intencionada ou opositora. Para a realização da democracia é indispensável a diversidade de opiniões, pelo seu efeito multiplicador e corretivo. Nas políticas públicas, sobretudo, é fundamental qualificar as contra-propostas, ou seja, estimular instituições independentes de pesquisa alternativa que ofereçam suporte, instrumentos analítico-críticos às reivindicações organizadas das populações auto-representadas.

Para reorientar a pesada herança importada do “progresso” e “desenvolvimento”, é preciso priorizar a qualidade de vida das populações, em particular das milenarmente pioneiras. Os amazônidas e os andinos deverão estar no centro do planejamento. Garantir a sustentabilidade, a renovabilidade de seus recursos naturais, a adequação de seus modos de uso à integração no mercado, retomando o sábio caminho da auto-suficiência, substituindo dependência por inter-relação duradoura, por novos patamares de valor de troca, onde se contabilize escassez e diversidade de recursos. Também será inútil tentar compreender o impacto dessas grandes obras, isolando a questão indígena ou ambiental, da dinâmica de dominação endocolonial.

Os conceitos de impacto, zoneamento, interdisciplinariedade

Esse é o primeiro desafio metodológico, a revisão do conceito de impacto das estradas. Ultimamente, com as críticas feitas à sem-cerimônia com que se construíram estradas nas duas últimas décadas na Amazônia, o governo brasileiro vem admitindo estudos prévios de impacto, mas para “inglês ver”, segundo uma expressão popular no Brasil. Ou seja, não são para ser aplicados, mas para responder aos críticos.

A equipe responsável pelos planos rodoviários chegou a nomear um engenheiro para cuidar da questão ambiental. Isolado, mesmo que competente, nada poderia mudar. No governo brasileiro, trabalha-se nas grandes construtoras e consultoras interligadas, quase sempre, pelo menos na maioria dos casos estudados, com uma definição apenas quantitativa e, portanto, arbitrária, das implicações de obras de porte sobre as populações atingidas e sobre os recursos naturais, expostos pela via de penetração à exploração massiva. Propõe-se aqui uma revisão dessa prática metodológica, que se vem mostrando inadequada, com graves conseqüências às populações e ao meio ambiente.

Com freqüência, dividiam-se partidários de uma área de abrangência de impacto maior ou menor, variando de vinte a cem quilômetros em linha reta, no entorno da estrada. A região nunca foi considerada como um conjunto, mas como margem da estrada, em sua pré-versão cartográfica. No entanto, a questão qualitativa não está na distância vista da prancheta de engenharia, mas no ecossistema e na realidade socioeconômica da população atingida, considerada em seu conjunto. Mas os técnicos, geralmente competentes construtores, pretendem limitar as medidas preventivas a distâncias obtidas por linhas retas nos planos cartográficos.

Não compreendem que as populações, a diversidade cultural, os ecossistemas, as bacias, deveriam determinar adequadamente a cartografia rodoviária, e não as estradas se imporem às realidades, como vem ocorrendo. Os padrões que encomendam estudos de impacto têm pressa, e um controle de tipo cartorial não os intimida, ou seja, os estudos não modificam traçados, mas dão satisfação burocrática às exigências legais.

Uma estrada, assim como outras grandes obras, é um pólo de atração inevitável, redundando em escoadouro de todas as atividades de uma região.

Rapidamente torna-se o tronco principal de numerosas estradas secundárias, intermunicipais, de serviço, picadões, varadouros e ramais. Enfim tudo se fará para alcançá-la, tornando-a um centro de escoamento, atraindo inclusive o transporte fluvial na beira dos rios que permitam acesso à nova estrada.

Assim, não é uma estrada que se deveria considerar isoladamente, em termos de política pública, mas o conjunto de uma malha viária, tanto a regular quanto a irregular, estimulada pela iniciativa privada, em particular madeireiras, agropecuárias e mineradoras e grãos. É um plano viário, não obsessivamente rodoviário, mas de um complexo de comunicações e transportes que deveria ser pré-analisado no contexto de suas implicações sócio-econômicas e ambientais.

Tal plano viário não necessita privilegiar o transporte rodoviário. Deveria partir das necessidades da população local para seu planejamento. Necessidades sugeridas pelo mercado internacional podem adaptar-se a esse plano, mas não impor-se à realidade regional, fazendo com que gire ao redor da obra. Ao contrário, desenvolvimento deveria ser pensado primeiro para dentro, na região, como auto-suficiência, antes de articular-se para fora.

O impacto de uma obra apenas poderá ser medido pelo conjunto das alterações que provocará e das ligações de toda ordem que promove, considerando o conjunto da região que passará a centralizar, como principal via de comunicação e meio de transporte. Seu fundamento deveria ser a busca da qualidade de vida da população regional.

Uma estrada nunca é obra isolada

Segue-se, a uma estrada, um conjunto de outras obras ou atividades produtivas de grande alcance. Uma das mais evidentes é as de ordem energética, como as grandes hidroelétricas somadas às minerações, madeireiras, agropecuárias e outras. Um plano viário adequado deve partir de um estudo detalhado dos graves problemas energéticos a serem introduzidos pelo estilo desenvolvimentista que se quer promover na região. Tal estudo deve considerar inclusive hipóteses menos convencionais, combinadas e alternativas, como a biomassa, hidroelétricas de pequeno porte a fio d'água solar, dentre outras disponíveis na própria região.

Outro elemento inevitável é a mineração. Não houve como, nesta

pesquisa, levantar as incidências minerais nos exemplos citados. Mas seu aprofundamento indispensável para se conhecer o impacto inevitável sobre populações e ambiente, como o garimpo, trazendo o mercúrio além dos resíduos e estragos da extração da cassiterita e da bauxita, dentre outros minérios, condenando os rios da Amazônia, alguns para sempre.

A questão chave está na ótica conceitual que orienta os projetos-padrão de desenvolvimento regional. Os demais componentes são tratados como complementos à obra-estrada, quando freqüentemente deveria ser o inverso. Um planejamento sócio-ambiental que oriente o desenvolvimento das regiões em pauta não pode estar condicionado pela eventualidade de uma grande obra, deve precedê-la conceitualmente, e em seu cronograma. A mesma observação vale para os projetos de assentamento e agropecuárias, geralmente previstos de forma precipitada e inoportuna.

As graves distorções criadas por projetos desse tipo - os PDR I-Projetos de Desenvolvimento Rural Integrados camuflando estradas, estiveram na moda na última década e em particular na década de oitenta, não se aconselha a tentativa de repeti-los. Apesar de alguns desses projetos conterem salvaguardas, quanto à proteção aos índios e ao meio ambiente, mais recentemente até aos seringueiros, não resolvem o problema, são acrescentados como adornos e não contêm as experiências anteriores como medidas preventivas.

É possível considerar-se algumas estradas como necessárias vias de comunicação, e apropriadas, mas o procedimento proposto é inadequado. O mesmo vale para os projetos de assentamento, para as medidas de proteção aos indígenas ou ambientais, impropriamente formuladas, parecendo apenas embalagens melhoradas para a viabilização da obra central, estrada ou hidroelétrica, como se viu em passado recente.

Alguns altos funcionários do governo brasileiro têm solicitado a pesquisadores pareceres, assessorias ou avaliações, mas não toleram que se ponha em causa os fundamentos de um determinado projeto. Pretendem, em curto espaço de tempo, uma manifestação que, em nenhum caso, poderia ser feita de forma ligeira. Todas as situações precedentes, como das ferrovias de Carajás e Norte-Sul, ou no caso de estradas, como a BR-364, BR-429 ou a estrada do Pacífico, necessitariam longos estudos interdisciplinares. As experiências anteriores obrigam a rever conceitos fundamentais com maior

responsabilidade, do que apenas alterar, contribuir, completar ou corroborar aspectos secundários, ou até mesmo itens importantes de um determinado projeto.

Aqui se propõe uma revisão conceitual de grande abrangência, a elaboração de uma nova sistemática para projetos, cujo centro orientador seria o uso adequado dos recursos naturais, a partir da população que atualmente está ocupando essas regiões. Tal sistemática deverá ser antecedida por uma cartografia e zoneamento ambiental, e apenas após sua execução tornar-se-ia viável considerar assentamentos ou grandes obras, ouvidas as populações diretamente envolvidas. Sua conclusão deveria culminar, numa contribuição interdisciplinar concreta para o delineamento dessa nova sistemática, que introduzisse adequadamente a inter-relação entre as questões sociais e ambientais envolvidas nos grandes projetos na Amazônia. Em particular, as relativas às saídas econômicas sustentáveis e alternativas energéticas adequadas.

Transporte integrado e intermodal

A Amazônia, apenas em sua parte brasileira, conta com vinte e cinco mil quilômetros de rios navegáveis. As primeiras levas de migração, movidas pelo ciclo extrativista da borracha, madeira e minérios, criaram redes de transporte fluvial mais ou menos informais, conforme as solicitações do mercado. As estradas de rodagem na Amazônia não consideraram alternativas, nem as realidades e especificidades regionais, nem mesmo para uma articulação entre diferentes modalidades.

Na verdade, essa versão caricata do desenvolvimento à americana, em quatro rodas individualizadas, é a representação de um original adulterado. A economia considerada desenvolvida vem sendo obrigada a dar franca preferência, no sentido de base, ao transporte ferroviário como modalidade principal. Regiões inteiras foram desenvolvidas também a partir do transporte fluvial, como é o caso do Mississipi Valley. Mesmo quando outras modalidades foram se impondo, o modo fluvial não foi desmontado, como no Reno e em vários dos países europeus. A articulação entre o ferroviário, rodoviário e fluvial, é muito freqüente em outros países. Por exemplo: até hoje não há uma rodovia dupla entre Berna e Genebra, simplesmente porque

os cidadãos votam democraticamente contra.

Tal distorção rodoviária brasileira, freqüente no hemisfério sul, terminou criando custosas dependências energéticas e tecnológicas, além de elevados custos de manutenção e dependência externa. Anteriormente não se considerava o impacto sobre as populações e o ambiente, delegava-se aos técnico-especialistas em compartimentos estanques, geralmente engenheiros, a competência global de construir. As exigências contemporâneas, no entanto, obrigam a um tratamento multidisciplinar, onde o campo das competências deixa de ser um manto protetor do obscurantismo.

Nessa ótica, são indispensáveis respostas inequívocas ao porquê da opção por uma determinada modalidade de transporte, e sobre as possibilidades de articulação de diferentes opções. Até mesmo porque o impacto sobre ecossistemas e populações é diferenciado, em conformidade com o meio de transporte a ser adotado e o tipo de articulação e solução intermodal que se possa alcançar, a partir da qualidade de vida das populações envolvidas, única base ética possível à política pública.

Há que ser analisado, em mais detalhes, o peso das empreiteiras construtoras, que terminam por financiar o próprio governo, tornando-o devedor delas. São as maiores interessadas em privilegiar a opção rodoviária. A construtora Mendes Júnior, por exemplo, uma das interessadas na BR-429 e na estrada do Pacífico, “tem algo em torno de 360 milhões de dólares para receber do governo por obras realizadas, e esse dinheiro está demorando a sair” (Veja, 13/5/1987). Apesar disso, a empresa apresentava um lucro, em 1986, de 521 milhões de cruzados e tinha 35 mil empregados. Foi responsável pelo maior trecho da Transamazônica.

Já não se sabe se as empreiteiras existem para realizar as obras, ou se as obras para engordar as empreiteiras. “A Associação Brasileira de Engenharia Industrial tem 120 associados: algumas construtoras como a Camargo Correia, Mendes Júnior, Tenege, Norberto Odebrechet, Andrade Gutierrez e Montreal, juntas, faturaram 5 bilhões de dólares em 1987...”, informou o presidente da entidade, Fernando Couto Marques Lisboa, acrescentando que o governo deve às empresas de construção 75 bilhões de cruzados (OESP, 11/3/1988).

Interdisciplinarietà e debate público

Nem sempre no passado levou-se em conta, de maneira adequada, o tratamento multi e interdisciplinar no planejamento público de grandes obras de impacto. Frequentemente recorria-se a profissionais de diferentes áreas nas grandes consultoras de planejamento, convidados, no entanto, muito mais para fundamentar uma opção previamente traçada, que para estimular o rigor com que devem ser tratadas as políticas públicas.

O recurso aos especialistas, assegurada a liberdade crítica para que desenvolvam a interação de conhecimentos, é indispensável. Mas é importante ainda que se promova um debate amplo com a comunidade científica, em particular a dos países envolvidos e fronteiriços.

Tal defasagem poderá ser resolvida por um estímulo ao intercâmbio multilateral regional, envolvendo todos os países amazônicos, como suporte ao recente esforço diplomático desenvolvido na mesma direção. Chegou-se ao paradoxo de que a Amazônia conta com maior pesquisa e pesquisadores norte-americanos e europeus que os países diretamente interessados. No entanto, tais pesquisas não se orientaram para uma visão integradora, permitindo respostas concretas aos problemas emergentes da região: geraram conhecimentos, muitas vezes úteis, mas estanques, e posições principistas, em descompasso com a realidade. Tal carência de pesquisa é ainda mais flagrante nas áreas das ciências sociais e ambientais. Em particular, antropólogos e sociólogos são considerados desnecessários e chatos, são chamados apenas para que assinem pareceres, como num cartório de quartelão.

É importante realizar encontros com a comunidade científica, troca de informações e opiniões com especialistas de diversas áreas e com as organizações não-governamentais. Sobretudo, com as organizações representativas das populações, em particular as da região amazônica. Os índios, as comunidades ribeirinhas, os seringueiros, devem ser, por suas organizações locais na região a ser atingida, os primeiros a serem ouvidos.

Acumulou-se uma concepção hermética no planejamento público, cristalizado na idéia de que quanto mais seletos e restritos os envolvidos, melhor seria o resultado. Dessa prática do segredo, de uma visão excessivamente tecnocrática no planejamento, é que se provocaram numerosas distorções nas políticas públicas. Em projetos bi ou trinacionais de amplo alcance,

como os que vêm sendo discutidos no pacto amazônico, será necessária a abertura de um debate público de alto nível, aprofundando-se os mecanismos democráticos de decisão, que se encontram em curso de consolidação e legitimação no Brasil e em países vizinhos.

Prévio zoneamento sócio-ambiental

Novos projetos de estradas de grande porte, como os que vêm sendo propostos, devem ser precedidos por rigorosos zoneamentos prévios. Como método, seria recomendável pré-cenários das implicações possíveis da passagem da estrada pelas regiões previstas, com vistas às medidas preventivas quanto ao uso adequado dos recursos naturais e às populações hoje existentes. Tais estudos devem implicar, inclusive, a inclusão dos critérios de redefinição do próprio traçado, que não deverá ser decidido apenas a partir da engenharia de construção, e sim interdisciplinarmente.

Um bom exemplo para fundamentar essa recomendação é o caso da Estrada de Ferro Carajás. Após sua construção, reanalisando as conseqüências daquele traçado, técnicos da mineradora estatal Vale do Rio Doce, responsável pelo projeto, chegaram à conclusão de que teria sido mais eficaz evitar a área dos índios Gavião do Pará. Teriam acrescentado alguns quilômetros a mais para o desvio, mas contornado pesados conflitos. Prevenir é melhor que remediar, e se teria evitado pesados ônus aos índios, ao governo e à própria empresa. Medidas prévias poderiam ter evitado ou moderado a devastação provocada pela ferrovia.

Este tipo de tentativa, de prévio zoneamento, também tende ao fracasso, caso não venha a integrar a comunidade científica brasileira e sul-americana, e contar com uma orientação de fora para dentro, a partir do hemisfério norte. Um zoneamento adequado deve partir da especificidade da situação socioeconômica de cada país, levar em conta a ocupação atual, os graves problemas postos pelo avanço da fronteira econômica e o uso adequado dos recursos naturais disponíveis, sua renovabilidade e as populações tradicionais amazônicas.

Uma iniciativa como essa exige forte vontade política, mas poderia criar o consenso social indispensável em torno de única orientação para o uso adequado do espaço amazônico. Não se trata, assim, de proceder a um

zoneamento para responder às necessidades de uma obra específica (estrada, hidroelétrica, ou mineração), colonização, agropecuária ou exploração florestal. Não é o espaço que se compatibilizará com a obra, mas esta que se adequará às variáveis sócio-ambientais possíveis de antecipação. Faltou esta visão, por exemplo, no caso das tentativas de promover o desenvolvimento regional a partir de uma hidroelétrica ou de uma estrada, embora seja positivo que conceitos ambientais tenham sido introduzidos, incipientemente, na Eletronorte, no DNPM e no DNER.

Zoneamento por células e por bacias

Tal zoneamento deve partir de uma cartografia básica por células regionalizadas, como recomendado pelo mestre emérito Ab'Saber (1989), contendo a “rede hidrográfica e os delineamentos mais expressivos dos compartimentos topográficos”, necessitando das especificações climática, geológica, distribuição dos solos e vegetação; evoluindo ainda para os sistemas de comunicação, núcleos urbanos, áreas indígenas e de preservação: mineração, obras planejadas; padrões de florestas: indo em direção a ocupação e uso atual, dominando todas as variáveis, tanto a sócio-econômica quanto a diversidade cultural e a biodiversidade.

Trata-se de pesquisa básica que exige atualização bibliográfica e pesquisa de campo, tornando-se um instrumento básico e permanente de planejamento sócio-econômico-ambiental. A eventualidade de grandes obras deve apressar a urgência desses estudos básicos, tanto aplicadamente a uma região, como preventivamente à Amazônia como um todo. É lamentável que os zoneamentos pensados até agora considerem apenas uso agrícola no estilo plantações ou pastagens, e não as populações e o uso adequado, como na presente proposta.

Conceito de bacia

É indispensável a introdução do conceito de bacia no planejamento sócio-ambiental aqui proposto. Não é mais a estrada o centro do planejamento, mas sim o uso renovável e sustentável dos recursos naturais, e o primeiro deles é a água, os recursos hídricos. A legislação brasileira é clara ao proteger nascentes e margens de rios no Código Florestal. Os projetos de estradas é

que serão considerados a partir do conjunto da bacia, dentre outros fatores, e não o inverso.

O professor Aziz Ab'Saber (1988), advertiu em uma palestra que, em cerca de 80% do espaço amazônico, “qualquer devastação em faixa contínua, ao longo dos divisores secundários, acarreta uma desperenização das drenagens de cabeceiras de igarapés. E, à medida que se ampliam as derrubadas, a partir dos interflúvios, amplia-se também o setor de desperenização no alto vale de minguidos igarapés”. Lembrou ainda que a frente de devastação preferencial parte dos grandes eixos viários, ou de “importantes setores interfluviais, onde foram locadas rodovias federais ou estaduais, responsáveis pela abertura de sucessivas agropecuárias, dotadas de frágeis pastagens em cabeceiras de igarapés, atualmente desperenizados...”. Referiu-se ainda, ao “apossamento legal ou ilegal ao longo de rodovias, estradas de serviço e ferrovias”.

Outras, dentre as razões importantes para que se considere o conjunto da bacia, são: garantir o uso múltiplo dos rios, a navegabilidade, a pesca, o abastecimento dos núcleos urbanos, uso energético, turístico, agricultura, dentre outros.

A implementação do zoneamento é anterior às obras

O zoneamento sócio-ambiental que se faz necessário para a Amazônia como um conjunto não se resume a uma cartografia ambiental. Esta é apenas um instrumento de trabalho preliminar, uma base de dados indicativos das medidas a serem tomadas, e previamente ao início de grandes obras. Tal inversão corretiva foi proposta pela avaliação do Polonoroeste, no caso do PMACI I e II, após as amargas experiências de Rondônia e norte do Mato Grosso. Resolveram o governo e o BID, no entanto, permitir que o asfaltamento da estrada BR-364, trecho Porto Velho - Rio Branco a caminho do Pacífico até Porto Illo, fosse iniciado antes mesmo da definição de medidas preventivas. No primeiro ano do início do asfaltamento, em 1992 no trecho Porto Velho – Rio Branco previa-se a demarcação de nove áreas indígenas. Apenas uma delas foi efetivamente demarcada na altura, pelo PMACI I, financiado pelo BID e até hoje, cinco anos depois, nenhuma área está totalmente regularizada.

Não apenas se restringiu a área de abrangência a cinquenta quilômetros

da estrada, como liberou-se o cronograma do asfaltamento sem nenhuma compatibilização com as medidas sócio-ambientais. O mesmo ocorreu com as reservas extrativistas dos seringueiros. De cerca de cinquenta consideradas para o Estado do Acre, apenas três estavam sendo implantadas, mas ainda não resolvidas. Em Rondônia, das 35 áreas levantadas pelo IAMÁ, apenas uma conta com medidas de regularização fundiária. E sabe-se que 16 anos depois que nenhuma dessas áreas estão totalmente asseguradas.

No futuro há possibilidades de se proceder de maneira diferente, aprendendo das experiências anteriores. Para que tal ocorra, é indispensável que o cronograma das medidas preventivas sócio-ambientais condicione o início de qualquer obra, ou seja, que tais medidas antecedam claramente a obra, sem tergiversações. Pseudocompatibilizações de calendários visam na verdade camuflar a obra, pontuando em plano secundário o uso adequado dos recursos naturais, e o direito das minorias, que deveriam orientar primariamente as políticas públicas na Amazônia. Além de condicionarem o início das obras, as medidas preventivas e corretivas devem continuar condicionando suas diferentes etapas, ou as tarefas sociais e ambientais, geralmente postas em segundo plano pela tecnoburocracia, não serão executadas. A obra estará pronta e as medidas preventivas tornam-se corretivas, ou até inúteis.

Há que se prever o prazo para que tais medidas preventivas sejam planejadas e tomadas. Tal previsão, no entanto, deve condicionar o início da obra, ou seja, quando o asfaltamento se inicia, as áreas indígenas, extrativistas, reservas florestais, uso renovável dos recursos naturais, participação das comunidades, já se encontrarão implementadas. Apenas condicionando estreitamente os cronogramas, poder-se-á evitar a repetição de antecedentes, como os do caso brasileiro. Polonoroeste e PMACI.

Clarificação dos interesses Peru-Brasil-China-Japão

Trata-se de uma única questão chave, bastante mal esclarecida nas discussões sobre a estrada. O tipo de demanda desse intercâmbio determina conseqüências na ocupação do espaço diferenciadas, riscos de especialização para o mercado que devem ser aprofundados. Fala-se muito na exportação de grãos ao Oriente, ao Japão em particular. A estrada significaria um lucro de 100 dólares por tonelada de grãos, com a economia de 9 mil quilômetros

na rota brasileira ao oriente. O cerrado brasileiro teria grande capacidade de produzir excedente (FSP,28110/1990:A-18 e Globo Rural, 10/90). Mas quais as conseqüências dessa expansão de monoculturas de exportação sobre a qualidade de vida da população brasileira? Quais os seus limites?

Evitam-se, no entanto, referências às necessidades japonesas, chinesas, e de todo o Extremo Oriente em madeira; com a devastação em curso, estão condenadas as últimas reservas de florestas tropicais da região. As medidas preventivas não são discutidas em profundidade. Ao contrário, os defensores da viabilização imediata da estrada, zangados, acusam os ambientalistas de defenderem as exportações norte-americanas de grãos, em prejuízo das potencialidades brasileiras no mercado.

Mas será que os brasileiros ganharão efetivamente com estes previstos 400 caminhões diários de soja em direção ao Oriente? Qual o impacto ao destinarem-se milhões de hectares à exportação e à concentração fundiária em um país como o Brasil, onde a maioria da população é mais pobre do que a da Colômbia e do Paraguai? O que ganham as populações locais? Quais as garantias de renovabilidade dos recursos, em particular da madeira, cobiçado potencial amazônico?

Perguntado sobre o impacto da integração viária com o Brasil, José del Maestro, presidente da Frente de Defesa de Madre de Dios, respondeu à revista Sur, de Cuzco: “Este projeto pode chegar a realizar-se, mas em igualdade de condições. Não podemos, por uma estrada, asfaltada ou não, hipotecar nossos recursos naturais. Todos sabemos as intenções que tem o Brasil. Somos vizinhos a um país irmão, a Bolívia, com quem podemos compartilhar quase a mesma estrutura econômica. Mas não com o Brasil, que é um país hegemônico”.

Para um trato equitativo, o entrevistado propunha um plano de industrialização e de aproveitamento dos recursos naturais, além da autonomia regional para Madre de Dios, e acrescentou: “O problema é que somos consumidores do que o Brasil produz, mas o Brasil não consome nada do que temos. Nós sustentamos que esta grande contradição deve ser superada, através de uma ação preferencial do Estado peruano sobre os problemas de Madre de Dios.”

Essa preocupação é bastante disseminada na opinião regional. É muito

importante que se lhe dêem respostas claras, ou seja, que venham a ser previamente estudadas as conseqüências, no intercâmbio entre os dois países, da abertura de um eixo viário de importância. Algumas indicações foram feitas, mas ainda insuficientes como previsão. É seguro que Brasil e Peru poderão sair ganhadores de uma parceria de maior entrosamento, mas dificilmente ganharão se for improvisada.

As poucas respostas enunciadas referem-se a que o Peru poderia exportar ao Brasil produtos minerais, sobretudo fertilizantes, e gás. Há que se dimensionar essas alternativas. Assim como as conseqüências para o Brasil e o Peru da ampliação de possibilidades de acesso aos mercados do Oriente e da costa oeste da América do Norte.

Há também obstáculos financeiros. Brasil e Peru vivem delicada situação econômica, com importantes dívidas internacionais. O Japão não tem condições de financiar um empreendimento desse porte, por razões diplomáticas, sem a solidariedade da Europa e dos Estados Unidos. Para isso, necessita de garantias de proteção ao ambiente e às populações locais, conforme as convenções internacionais e as normas, cada vez mais restritas, da CEE, BM, BID e de outras agências financiadoras multilaterais, e mesmo bilaterais. Uma repetição dos acontecimentos de Rondônia criaria grave oposição da opinião internacional, como criaria na década de 80-90 com o BID no Acre, e com o BM no Polonoroeste.

Por outro lado, como foi dito na abertura, por que rodovia? Qual a interação com as demais possibilidades de transporte em uso na região? Qual o papel das populações tradicionais e dos recursos naturais em tais planos?

Os índios do noroeste da Bolívia e a estrada

Um dos caminhos mais ágeis para a ligação Brasil-Peru-Pacífico é, sem dúvida, a Bolívia. Considera-se, no entanto, que as negociações bilaterais são já em si difíceis, e que as trilaterais trariam enormes dificuldades. O argumento é razoável, mas não é excludente. Para a geopolítica dessa região, é importante que se mantenham, no quadro dessa triangularidade, contatos multilaterais de várias ordens. Há necessidade de contatos, ao menos bilaterais, entre o Brasil e a Bolívia, entre o Peru e a Bolívia, já iniciados com o apoio do BID, e nas negociações do Pacto Amazônico.

Uma estrada entrando por Assis Brasil e Inapari, em direção a Puerto Maldonado e Puerto Illo, ladeia as fronteiras Brasil-Bolívia, e Peru-Bolívia, em uma linha paralela de dezenas de quilômetros. Mesmo no estado precário para a estação seca em que se encontra a atual estrada que atravessa Madre de Dios, já há seis saídas com pontes entre o Peru e a Bolívia. Esses dois países já estudaram sua integração nesta região em passado recente. Do lado boliviano existe também uma estrada, até o sul do país, embora precária, que ladeia a fronteira.

De qualquer forma, um eixo viário de grande importância não deixará de atrair todas as atividades regionais, por via fluvial, por ramificações improvisadas de madeireiras, mineradoras ou agropecuárias, ou iniciativas municipais bolivianas. Assim, torna-se imperioso considerar o noroeste boliviano como área de impacto da estrada.

Uma solução, já aventada, é a poligonação do noroeste boliviano com o Brasil (por Basiléia, Cobija), e com o Peru, (desta mesma cidade a Iberia ou Puerto Maldonado). Esta solução traria a vantagem de permitir a integração dos três países, mesmo que em negociações bi ou trilaterais múltiplas. Ela impõe o zoneamento ambiental do noroeste boliviano, feito pelo governo deste país, em articulação com os vizinhos, atenuando a tensão nas vizinhanças.

É inevitável que a estrada asfaltada traga conseqüências ao país vizinho. O centro desse impacto é novamente relativo à valorização das terras, às questões ambientais, ao uso dos recursos naturais e às comunidades indígenas de floresta e às populações locais ou ribeirinhas.

Essa realidade obriga ao planejamento detalhado, mesmo que a principal das negociações dê-se ao nível da bilateralidade. Novamente impõe-se a obrigação de planejar pelo conjunto das bacias envolvidas. No caso brasileiro, a iniciativa de uma negociação e cooperação bilateral impõe-se também com vistas a criar um novo clima na região, onde há uma tensão que remonta há décadas, não havendo vantagens em prolongá-la, dada a estabilidade das fronteiras.

A iniciativa Bolívia-Peru, em curso, é altamente positiva para essa integração, através do Programa de Apoio à Integração Fronteira Bolívia-Peru, Projeto de Exploração Integral da Borracha - BID. A colaboração

concreta, pelo uso adequado dos recursos naturais, ao menos conceitualmente, está mais adiantada entre a Bolívia e o Peru, que no caso da colaboração Acre-Madre de Dios. Tal fato deve-se a um pequeno empréstimo do BID para o feito, de quinhentos mil dólares. No início da década de 90, a grande lacuna do projeto, a verificar, uma vez que não se chegou a entrevistar seus planejadores ou executores, é a ausência de previsão para o estabelecimento de reservas extrativistas, com a finalidade de garantir, a longo prazo, o uso adequado. Há referências a garantir, cerca de 100 hectares por família, mas não se diz como; e estradas de seringa não se preservam como lotes de colonos.

O projeto citado pretendia em 1990 atingir, do lado peruano, cerca de mil seringueiros, na região de Tahuamanu, Iberia, Inapari, San Lorenzo e Alerta. Propunha-se passar da produção à transformação primária do produto, semi industrializando-o na região, através de um entrosamento maior entre profissionais extensionistas e produtores, criando-se empresas binacionais. O projeto parece ter enfrentado problemas de execução por dificuldades institucionais.

O povo indígena Es'eja foi o melhor exemplo das ligações e repercussões que virão da integração viária Brasil-Peru sobre as populações do noroeste boliviano, porque vivem indistintamente nos dois lados da fronteira Peru-Bolívia. Não internacionalizaram a territorialidade dos estados das vizinhanças. Estão ligados às suas tradições ancestrais de uso do Rio Madre de Dios, até a sua foz no Beni.

Os grupos indígenas na fronteira Peru-Bolívia poderão sofrer interferências com a estrada Brasil-Peru, na alternativa mais provável, acompanhando a fronteira boliviana a noroeste, impacto agravado em todo o norte boliviano, pela expansão das BR-429 e 425, comprometendo os rios-limites entre os dois países, Guaporé e Mamoré, anteriormente descritas:

- Yaminawa, grupo lingüístico Pano, na margem boliviana do Rio Acre;
- Es'eja, grupo lingüístico Takana, em ambas as margens do Rio Madre de Dios;
- Tacana, grupo lingüístico Takana, no médio curso do Rio Beni;
- Quechua, grupo lingüístico Quechua, nas nascentes do Rio Tambopata;

- Aymara, grupo lingüístico Aymara, em torno do Lago Titicaca (Fonte: Mapa Etnolingüístico da Bolívia - Instituto Nacional de Antropologia - La Paz).

Alternativa de traçados, cidades, floresta, altiplano, litoral

É verdadeira a afirmação de que a saída por Assis Brasil-Inapari-Puerto Illo é menos impactante sobre o ambiente e as comunidades indígenas, que a alternativa inicialmente proposta pelo governo do Acre, atravessando todo o noroeste deste Estado, e um trecho maior da Amazônia peruana, por Pucallpa até Callao. Esta segunda alternativa, por Cruzeiro do Sul, comprometeria todo o Estado do Acre e é ainda mais desastrosa para o sul do Estado brasileiro do Amazonas. É a alternativa oficial brasileira desde o pós-guerra, e é a pior. Tal fato, no entanto, não muda nada relativamente à necessidade de se aprofundar a análise sobre as questões do transporte intermodal e, sobretudo, relativamente às medidas sócio-ambientais, anteriores ao início de qualquer obra, condicionando seu cronograma.

Há diferentes alternativas de traçado também no interior do Peru, nenhuma delas sendo considerada adequadamente sob o ângulo das questões sócio-ambientais. Na alternativa de poligonização para Cuzco, por exemplo, há numerosas questões subestimadas. Há duas grandes empreiteiras brasileiras interessadas nessas obras: a Mendes Jr., melhor relacionada no Acre na altura de 1990, onde realizava as obras da BR-364, e a Odebrecht, que tem realizado vários trabalhos no Peru. Numa grande obra como essa, de qualquer forma, várias outras construtoras seriam envolvidas.

Contradições na regionalização peruana

Tanto Cuzco, quanto Puno, desputavam, na época, a estrada, ou seja, que seu traçado atravessasse estas regiões. O Peru vivia o processo de regionalização, e Madre de Dios está ligado à região Inca, com Cuzco como capital. Há, apesar disso, um grande ressentimento de Madre de Dios contra Cuzco, que, no fundo, sempre intermediou a relação Lima-Madre de Dios. Puno também pretendia que Madre de Dios ficasse em sua região, considerando até que, com a estrada asfaltada, as relações entre estes dois departamentos

seriam prioritárias.

Madre de Dios pode fazer um plebiscito, tentando autonomizar-se de Cuzco. A legislação prevê ainda mais uma região. No entanto, Lima também estaria interessada em transformar-se em uma região independente, anulando, neste caso, as pretensões de Madre de Dios, por contar com maior força política. A média das opiniões na região é pela autonomia de Madre de Dios. Uma outra região da Amazônia peruana conseguiu sua autonomia, o que aumentou os desejos de Madre de Dios.

Os ressentimentos contra Cuzco são importantes, os contra Lima são bastante pesados e definitivos. Assistiu-se, no final de fevereiro de 1990, em Madre de Dios, aos dois dias de greve geral de todo o departamento, contra a administração central.

A Fenamad, segundo uma resolução de seu VI Congresso, considera importante que tenha sido reconhecida como a organização representativa das comunidades nativas da região, não apenas de Madre de Dios, mas de Kcoshipata, Paucartambo e Cuzco. Deverá participar da Assembléia Regional com dois representantes, dentre os não-eleitos por voto direto, para representarem associações profissionais e da sociedade civil. Sua presença está prevista na Lei de Criação da Região e na Lei de Eleições Regionais. Pode-se esperar que os indígenas de floresta, minoritários, sejam melhor ouvidos, o que não é seguro, sendo dois entre dezenas de representantes da absoluta maioria Quechua. A Fenamad quer que Manu, Kcoshipata, Paucartambo e Cuzco sejam uma sub-região, dentro da região Inca, pelo menos.

Protestam, porque os indígenas da selva de La Convención, de Cuzco, não conseguiram representação particularizada na Assembléia Regional Inca, em particular os Machiguenga e Piro, representados pela Feconay, Ceconama e Comaru. Reclamam ainda, em 90, uma melhor representação popular de Madre de Dios, em particular da Federação Agrária e da Federação de Assentamentos Humanos.

A descentralização representativa e administrativa permite criar diálogo mais direto com as autoridades, mas envolve interesses locais expressos com mais força. Ainda não está claro, portanto, como serão representadas no governo regional as questões indígena e ambiental. Esse tema é chave no planejamento e implementação de um programa ambiental e social,

destinado às comunidades indígenas, aos seringueiros e castanheiros.

Pelo menos parte da opinião em Madre de Dios insiste na autonomia. Em um artigo publicado pela revista *Sur*, do Centro Bartolomé de Las Casas de Cuzco, o antropólogo Thomas Moore lembra que “a Frente de Defesa dos Interesses de Madre de Dios, durante a maior parte da presente década, vem exigindo cada vez maior autonomia, e o fim do colonialismo interno”. Considera que não há áreas contínuas histórica, econômica, administrativa e culturalmente integradas entre Madre de Dios e Cuzco, ou Puno, e menos ainda unidade geográfica, como orienta a lei para constituir uma região, uma vez que Madre de Dios é amazônica e Cuzco é andina: “hoje, ao final de 1989, mantém um caráter extrativo-mercantil de colonialismo interno, com Madre de Dios na periferia, dominada pelos donos de capitais que se acumulam em Cuzco, Arequipa e Lima” (1/1990).

O presidente da citada Frente de Defesa afirmou na altura de 90, em entrevista, que, se a estrada for feita, deve-se criar uma região em Madre de Dios. Desconfiava de que a região Inca signifique progresso para Madre de Dios. Argumenta que sempre se pretendeu um governo regional autônomo, mas reconhece que não chegaram ainda a elaborar um projeto de desenvolvimento claro e definido (SUR,7/1989, p. 11).

Estrada da Seca, Estrada para todas as estações

Argumenta-se que asfaltar uma estrada já existente seria menos desastroso que abrir uma estrada na floresta virgem, como foi o caso da Transamazônica. Essa afirmativa é apenas relativamente correta. A BR-364, por exemplo, é o asfaltamento com correções de traçado da antiga BR-29, ou seja, também já existia, e nem por isso o impacto foi menor, como é conhecido.

Havia grande diferença, em termos sócio-ambientais, entre uma estrada para todas as estações, de grande tráfego, perenizada pelo asfalto, e uma estrada apenas para a seca. A asfaltada cria em torno de si um grande impulso urbanizador, e uma aceleração da especulação, que a outra não chega a alcançar.

Ainda faltavam cerca de 30 a 60 quilômetros para tornar possível a estrada proposta por San Gaban, ou seja, a estrada existente é apenas parte da que se construirá. Há que constituiria em médio prazo também o impacto de

poligonações inevitáveis, como a do trecho alternativo Puerto Maldonado - Cuzco, no início de 90 intrafegável em boa parte do ano. Nas chuvas não se conseguia utilizar a estrada de Puerto Maldonado até o Brasil, sendo úteis apenas os 100 primeiros quilômetros, ou seja, a estrada asfaltada facilitaria no futuro uma ocupação mais ampla e efetiva.

Estima-se no Acre em 10 quilômetros, e em Madre de Dios em 2 a 3 quilômetros, a ocupação atual à beira da estrada. Não cabe dúvida de que o asfaltamento criará especulação fundiária e desmatamentos bastante mais amplos. A estrada, em seu ritmo de construção dos anos 90, avançava 4 quilômetros ao ano, com os poucos recursos do Estado peruano, ou seja, serão recursos internacionais, a dívida externa, e a participação do Brasil, que viabilizarão sua construção a curto prazo, e que o fazem atualmente a partir dos interesses de exportação de soja e outros grãos, agora para a China.

Não se mantém o trecho Quince Mil - Inampari nas chuvas, uma vez que não há drenagem adequada, é mal conservado e necessitava então de obras de afirmação e pontes. O problema das estradas secundárias está bem representado pela situação em Shintuya, onde há um comércio no meio da aldeia indígena e um porto, parecendo mais uma feira ou mercado, iniciando uma nova cidade com alcoolismo e doenças, que uma comunidade indígena cujo habitat deve ser respeitado em sua integridade. Os ramais devem evitar áreas comunitárias ou de preservação.

O estudo prévio do impacto da passagem de estradas por comunidades ainda não estava resolvido. O problema já era desafiante na altura dos anos 90 no caso de Shintuya. Não se pode discutir em separado o eixo viário principal, sem sua malha irregular. Inclusive porque já teriam conseguido, da Cordemad e Corporación Cuzco, “cujos funcionários, identificados com a região Inca, se comprometeram a apoiar com máquinas pesadas a manutenção da estrada, onde se retira madeira e também alimentos existentes na zona do Manu” (El Sol, Cuzco, 5/3/1990). No mesmo artigo, informa-se que foi pedido ao presidente da República a declaração do estado de emergência para a estrada Cuzco - Shintuya. Todos os ramais devem ser previstos e compatibilizados com áreas de preservação, inclusive as indígenas ou extrativistas.

Floresta, altiplano e litoral

Há três estudos de impacto que se faziam necessários desde os anos 90 no conjunto do traçado, qualquer que fosse a alternativa escolhida. Até o momento, trabalhou-se mais o caso das regiões de florestas da Amazônia peruana, tal como sugerido pela pressão da mídia e da opinião pública internacional mais bem informada, enfim, porque está na moda. A região de Madre de Dios chegou a contar com um projeto de desenvolvimento integrado, bastante precário e perigoso, elaborado no quadro da comissão mista bilateral, da qual participei como consultor. Mas não se poderá ignorar o conjunto.

É impossível hoje que os outros trechos de qualquer traçado possam ser desconsiderados sob o ponto de vista sócio-ambiental. O Peru tem grande e rica diversidade em todos os sentidos. Atravessá-lo de ponta a ponta significa passar, vindo do Brasil, por floresta, serra e litoral. A diversidade das espécies serranas é tão importante quanto as de floresta. No altiplano, por exemplo, encontra-se um dos maiores centros mundiais de camelídeos. Trata-se de ecossistemas igualmente frágeis e de decisiva importância para as populações que ali vivem, também há milênios, de grande e complexa diversidade étnica. Há graves problemas de erosão, de defesa da vegetação nas encostas, dentre outros.

Um dos entrevistados, a título de exemplo, lembrou a llama, vicunha, alpaca, guzana, etc. Constituem inclusive recursos alimentares e econômicos de importância. A pele da vicunha pode alcançar 500 dólares a libra. Há ainda grande diversidade de ovinos. A alpaca, importante em Puno, está sendo criada con-correncialmente na Nova Zelândia, onde já havia em 90 um rebanho de 15 mil espécimes. Em Juliaca, centro de médias indústrias, que chegou a conhecer um relativo desenvolvimento econômico, vivia-se já em 90 graves problemas de mercado.

Nessas regiões também se colocam os difíceis problemas de valorização fundiária nas proximidades de uma estrada de grande tráfego. Há que se prever o impacto de sua passagem sobre comunidades e etnias, que poderão desestruturar-se gravemente, tornando a engrossar a marginalização urbana, e a isto não será possível chamar-se de “desenvolvimento”. Também no caso dos outros pontos do traçado, a prioridade deve ser dada às populações que

ali estão, sobretudo às camponesas. Uma obra pode provocar numerosos reassentamentos, que terão de ser conhecidos a priori, e medidas de planejamento indicadas e iniciadas também anteriormente ao início da obra. Corre-se o risco de atravessar comunidades estabilizadas, e que alcançaram adequada qualidade de vida. Dissemina-se a ilusão que, nas florestas, as terras seriam férteis, o que não é verdade para a maior parte do espaço amazônico.

O esforço deve ser posto, inicialmente, para responder às dificuldades de radicação das populações, onde estão. Uma vez movidas por equívoco de política pública, tenderão a engrossar as cidades explosivamente, como já ocorre em Puerto Maldonado e Juliaca. Um homem na cidade custa enormemente mais que um na agricultura, sendo o último indispensável ao outro, e o inverso nem sempre é verdadeiro.

O litoral é um caso também até agora sem merecer a atenção adequada. A criação de um grande porto de exportação e importação, como se planeja para Puerto Illo, um dos maiores da costa latino-americana do Pacífico, não se fará sem grande urbanização e graves conseqüências para os ecossistemas costeiros. O porto, por exemplo, merece uma previsão de impacto particularizada.

Vale lembrar também as poligonações, ramais e malhas viárias dos outros trechos do possível traçado, que devem ser profundamente estudados. Em particular a poligonação por Cuzco, que, embora precariamente existente, terá impacto previsível sobre populações e ambientes em todo o seu traçado.

Arqueologia e movimentos nacionais

Eis outra questão determinante hoje em grandes obras de impacto. Há pouca reflexão sobre o tema em relação às estradas. Por exemplo, se houver poligonação asfaltada em direção a Cuzco, aproveitando a estrada atual, quais seriam as interferências com os grandes monumentos nacionais peruanos de importância mundial? Qual sua importância em Madre de Dios? Alguns dos ramais, ou o eixo da estrada, passarão sobre eles ou nas proximidades? Há estudos ou mapas?

Lago Titicaca

Eis outro problema delicado, pois prevê-se a passagem da estrada, ampliando o tráfego em cerca de 400 caminhões diários, segundo estimativas no início de 90, sobre a cidade de Puno, estimulando o turismo, acelerando a urbanização, e outras conseqüências. Qual é a especificidade do ecossistema do lago? Qual a relação do lago com a cidade, em termos de abastecimento e saneamento básico? Quais as medidas de proteção adequadas? Puno tem um plano sócio-ambiental e de urbanização? Há um povo indígena que habita o lago, transformado em objeto pelo turismo. Que medidas foram tomadas? O lago tem uma grande biodiversidade, como rãs gigantes únicas. Quais as conseqüências? Há petróleo no lago? Enfim, uma estrada exige prévias medidas e alternativas, como desviar-se de Puno.

Narcotráfico

Há zonas de plantação de coca em Cuzco e em Puno, e referências nas nascentes do Manu, nas vertentes orientais. Essa questão merece medidas preventivas, antes de uma obra do porte da estrada do Pacífico, e um prévio tratamento particularizado.

Estradas, criadoras de cidades e de grandes obras

Os grandes eixos viários da Amazônia transformaram-se, sem exceção, em criadores de urbanização precária e sem planejamento; mesmo quando pretendiam promover desenvolvimento rural, resultaram em efeito perverso. Cidades onde os rios transformam-se em esgotos, sem saneamento básico, com problemas graves de energia, de urbanização, enfim, uma péssima qualidade de vida.

Puerto Maldonado

É um bom exemplo. É a capital do Departamento de Madre de Dios. Simulacro de média cidade, sujeita a inundações e falta de água, cidade de garimpo, com urbanização inadequada e espontânea. Essa explosão já é resultado da abertura, em 1965, da estrada Urcos-Quincemil-Puerto Maldonado, que não funciona em todas as estações do ano, mas foi suficiente

para criar graves imprevistos. Sofre de falta crônica de manutenção da própria estrada; falta de telefone: água potável; eletricidade; transporte aéreo desorganizado e irregular etc.

Estimavam-se 15 mil habitantes em 1984, quando se abriu a estrada em direção ao Acre. Hoje a população poderia estar acima de 25 mil, mas a flutuante, na seca, poderia chegar ao dobro deste número em torno do garimpo.

Potencial hidroelétrico de San Gaban

Eis outro indispensável estudo de impacto, considerado inofensivo no Peru, mas que cortaria um formador do Amazonas, dentre outras conseqüências a serem seriamente avaliadas. Tem estreita ligação com a estrada do Pacífico.

Mineração

Urânio em Puno, petróleo em Madre de Dios, garimpos, gás, todas estas reservas minerais devem ser avaliadas, plotadas em mapa, e consideradas suas conseqüências e regras próprias, sobretudo quando atingem áreas indígenas, extrativistas, ou áreas de preservação, pois serão impulsionadas com a estrada.

Migração, conflitos interétnicos, garimpos: a frente colonizadora em Madre de Dios

A migração de Puno, Cuzco, Arequipa e Tacna, já em curso, vem sendo grandemente ampliada em direção a Madre de Dios, com a abertura de um eixo viário central, com ramais importantes e poligonações. Subestimam-se os conflitos de natureza cultural ou étnica que possam daí resultar. Hoje, com os poucos núcleos de colonização já assentados, a situação já não é cômoda.

Não é admissível tampouco o argumento de que a migração já está em curso, e que os projetos tenderiam a ordená-la. Simplesmente pela razão de que a atual migração dá-se em direção ao garimpo, e não à agricultura, inclusive de brasileiros e bolivianos. Os migrantes garimpeiros são com mais freqüência recrutados entre populações urbanizadas, já descaracterizadas

sob o ponto de vista de sua cultura. Dificilmente seriam aproveitados em assentamentos rurais permanentes. Quanto aos migrantes agrícolas vindos de Puno ou Cuzco, basta analisar o fracasso das tentativas anteriores de colonização em Madre de Dios, para se notar que não é possível repetir tais experiências, sem medidas corretivas de amplo alcance.

Pelo Peru, para o Oriente: a Estrada do Pacífico - primazia e eficácia política do *lobby* da soja

Dentre as obras de infra-estrutura, uma das mais estimuladas pelo *lobby* da soja, a que se destaca, é a chamada Estrada do Pacífico. Muito antes que a soja e outros grãos tivessem alcançado tal repercussão, como a ponta de lança da produção do agro-negócio de exportação, tal estrada vinha sendo planejada desde o governo militar nas décadas de 80 e 90, no quadro do PIN (Plano de Integração Nacional), inicialmente muito mais como uma estratégia militar de ocupação da Amazônia “vazia”, do que propriamente uma estratégia ligada a uma atividade econômica específica.

Antigo objetivo do *lobby* da soja, buscado há décadas, mas melhor definido no início da década de 90, foi o da construção desta saída para o Pacífico, por rodovia (LEONEL, 1992). Apesar de pareceres críticos e alternativos, com relação à possibilidade de uso de ferrovias, e da possível integração da Bolívia no sistema, este grupo, reunindo os *lobbies* da soja e de grandes construtoras, manteve-se firme em obter o asfaltamento etapa por etapa, de Porto Velho a Rio Branco, e, na continuidade, a um custo de US\$ 80 milhões, no Acre, de Rio Branco a Assis Brasil. Não cabe dúvida que é de interesse nacional que o Brasil tenha uma saída de exportação de soja e outros produtos para o Oriente, mas saltava aos olhos, em 1990, o desinteresse ambiental dos exportadores e construtores, o seu desprezo pelo impacto sobre populações tradicionais e a biodiversidade.

Chegou-se assim à fronteira com o Peru, sendo que o país vizinho iria encarregar-se da continuidade, até Puerto Illo; frente às dificuldades de negociar o financiamento multilateral do projeto binacional, as despesas voltaram ao inesgotável caixa brasileiro (LEONEL, 1992). Finalmente o governo brasileiro investiria mais cerca de US\$450 milhões, no trecho peruano, dada a força do *lobby*, atuando com as empreiteiras Odebrecht e

Andrade Gutierrez, sendo outra metade prevista a ser gasta pelo governo peruano e pela CAF - Corporación Andina de Fomento.

Desde os primeiros planos de construção encontravam-se já atuando na região, na construção da BR-364, Cuiabá-Porto-Velho-Rio Branco, e em Hidrelétricas, como a de Samuel, as construtoras Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez, que estiveram sempre presentes a cada passo das negociações e dos planos de engenharia. (FSP, 24/ 06/ 05: B8). Durante o período de espera das negociações as duas empresas dedicaram-se a obras de saneamento no Peru. Obviamente terminaram por ganhar a concorrência para a construção do trecho em curso que liga Assis Brasil, na fronteira do Acre com Puerto Illo, no Peru, a saída estratégica da produção de grãos ao Oriente, China e Japão em particular, aumentando em 60 % a produção. Para concretizar o Corredor Inter-Oceânico Sul-Peru-Brasil, rodovia de 1.200 quilômetros no trecho peruano (LEONEL, 1992).

O total da obra é estimado em US\$ 810 milhões, sendo que o governo brasileiro se dispôs a financiar US\$ 420 milhões via Programa de Financiamento às Exportações (Proex), ou seja, soja. O governo peruano e a Corporación Andina de Fomento (CAF) completaram os investimentos. O Corredor faz parte de um dos 10 eixos de integração latino-americana definidos pelo IIRSA (Iniciativa de Infra-estrutura Regional Sul-Americana), entidade criada na cúpula de Brasília, em 2000, para coordenar as ações para a integração sul-americana.

A primazia e a eficácia política do *lobby* da soja

O governador do Mato Grosso, Blairo Maggi, o “rei da soja”, foi reeleito com 65,39% dos votos do estado, detentor, portanto, de uma força política imbatível, com ramificações nos estados vizinhos. Reunindo, entre outras, as grandes exportadoras de soja, na sua maioria estrangeiras, como a Cargill, Bunge, ADM, Born, Dreyfus, Mitsui e Sumimoto, e a brasileira Grupo André Maggi, empresa fundada por seu pai. A força político-eleitoral que reuniu no Mato Grosso é equivalente à que conquistou nos negócios de exportação, com força interna e externa. O *lobby* é política e tecnicamente organizado a partir da Fundação Rondonópolis (MT).

Seu partido original, de oposição, o PPS, não desejava seu acordo com

Lula, nas eleições de 2006. No período eleitoral, no entanto, foram numerosas as vantagens que o governador trocou com o candidato majoritário, Lula, a tal ponto, que se prevê hoje sua transferência a um partido da situação. Próximo às eleições, Maggi calculou que o governo federal repassaria aos interesses da soja cerca de R\$ 3 bilhões, em troca de apoiar a continuidade de Lula. Já no dia 16/10/06, o governador anunciava o repasse de um bilhão de reais para a comercialização da soja (FSP,14/10/06:A6). Sua força política e de seu grupo vem da interpretação que o enriquecimento dos seis ou sete grandes exportadores de soja termina por ser um ganho econômico a todos os eleitores do estado, o que não é uma conclusão segura.

O *lobby* da soja é um dos grupos de interesses melhor sucedidos do Brasil contemporâneo, dadas suas relações nacionais e internacionais. O movimento político que realizou, capitaneando milhares de produtores em mais de sete estados, foi incomum. Fecharam estradas, capitais de estado e terminaram em Brasília. Foram incontáveis as obras de infra-estrutura, subsídios, moratórias de juros e dívidas, que foram aos poucos arrancando dos cofres públicos, até o acordo Lula-Maggi. Tome-se, por exemplo, a construção da Rodovia Cuiabá-Santarém, a qual inicialmente os produtores de soja chegaram a propor construir com seus próprios recursos, além de dezenas de outras estradas e hidrovias que se ligam ao complexo soja. Em 2004 o governo aprovou as parcerias público privadas PPPs, e já na altura as principais das obras citadas eram ligadas, a soja por exemplo, à construção do trecho Rio Branco- Assis Brasil, da Estrada do Pacífico, para a qual o governo financia agora o trecho que vai até ao porto em Puerto Illo no Peru, com US\$410 milhões, o asfaltamento da estrada Porto Velho - Manaus e o sistema de hidrovias. Esses PPPs prevêem 22 projetos, 13 bilhões de investimentos, 30% governamentais. (FSP,23/12/04:B4). Mas na realidade, os investimentos terminam por sair do orçamento público.

O governo brasileiro há alguns anos vem cedendo ao grupo soja, embora represente interesses minoritários no setor agropecuário, prejudicando outros produtores, e o que é mais grave, a agricultura familiar. Não há dúvida que o apoio ao *lobby* soja, advém do estímulo que este setor conquista, desproporcionalmente, devido à visibilidade de crescimento na economia nacional de exportação, e à competente articulação e propaganda de que

é capaz, além das áreas de influência, troca de favores e interesses e outras estratégias típicas de grupos de pressão. No primeiro semestre de 2006, o governo fez seu terceiro empréstimo, em menos de três meses, eleição em curso e Maggi eleitoralmente forte, o governo libera custeio para a nova safra de R\$ 50 milhões (FSP, 25/5/06 B12). Novas áreas ocupadas em prejuízo da agricultura familiar, dejetos aos rios, agrotóxicos, compactação dos solos, contra pouquíssima mão de obra contratada.

O *lobby* brasileiro, detentor de tecnologias, máquinas e sementes, terminou por avançar sobre a Argentina, Paraguai e Bolívia. Os brasileiros que se encontram na Bolívia temendo a reforma agrária de Evo Morales, e participando das manifestações de seus opositores, em 9 estados. Um jornalista brasileiro, Washington Novaes, comenta que se fala no déficit da Previdência, mas que se oferece em um só pacote para socorrer o agrotóxico, 16 milhões de reais, isto porque o *lobby* promove manifestações agressivas exigindo facilidades do governo em 2006.

O *lobby* de Maggi e parceiros acessam com facilidade grupos financeiros multilaterais. Pediram US\$ 30 milhões emprestados ao Banco Mundial, pela IFC International Finance Corporation, setor de empréstimo privado (FSP, 22/9/04 – a12). Pretendia o grupo André Maggi para plantar 250 mil toneladas de soja perto do Rio Xingu e do parque indígena, regiões frágeis e vulneráveis. O Fórum das Ongs brasileiras pediu ao braço do banco mundial que financia iniciativa privada, que considerasse o pedido como de alto risco ambiental. O grupo Maggi argumentou que não iria usar áreas de florestas, mas as desmatadas.

Segunda tentativa (FSP/30/12/04), um grupo de São Paulo com atividades no Pará (BERTIN) pede ao IFC/BM US\$ 100 milhões, para regiões com risco de desmatamento para pecuária, ambos os empréstimos foram considerados com risco ambiental B e negados, o que mostra que muitas das iniciativas do *lobby* podem criar reações efetivas das ONGs.

Os jornais brasileiros mostram como o *lobby* não tem pudor em seus pedidos de favores aos orçamentos públicos (OESP -27-4-06 B10), como neste caso: informa o governador do Mato Grosso que pretende que o setor soja esteja endividado, não se sabendo se são obrigados a pagar ou não, dívidas privadas, por exemplo. O governador termina por dizer que o setor

iria perder 30% da produção, 2 milhões de toneladas. Resultado, o *lobby* termina em campanha para negociar 7,7 bilhões de reais, em parte do setor privado. Conseqüência: a dívida não se confirmou, parecendo um blefe de antecipação insegura: antes de perder, tentar, o governo nos ajuda.

O motivo da crise de 2005 e 2006 no caso da soja é uma crise cambial, favorecendo, sobretudo, os concorrentes norte-americanos. Riscos de qualquer negócio. Após a pressão das manifestações o governo libera R\$ 75,5 bilhões para a agricultura. Ano eleitoral: nunca se viu um *lobby* retirar tanto subsídio, redução de juros, investimentos.

Dos 75 bilhões ao agrobussines, só 10 bilhões são para agricultura familiar! Mais grave: os pequenos estarão daqui para a frente, dependentes da transgenia, seguindo os *lobbies*. Com as patentes, nunca tão dependentes como antes, uma vez que o transgênico é patenteado como propriedade intelectual, estamos diante de uma “contaminação genética”, com risco de expansão nas lavouras vizinhas, o que pode impedir a soja convencional, tornando os pequenos dependentes dos insumos das grandes empresas. O resultado é a dependência do capital das grandes, monopolizado, agravado pela concorrência dos pequenos, terminando por excluir grande parte deles.

O lobby da soja toma a dianteira no biodiesel

No curto período da pequena crise da soja, nos anos 2005/2006, pareceu a seus líderes que uma grande alternativa seria o Biodiesel de soja, até porque esperavam, como sempre, privilégios governamentais. Em 20/11/06 o presidente do Brasil, Lula, e o “Rei da Soja”, e governador do Mato Grosso, Blairo Maggi (FSP,19/11/06-B1), comemoraram a entrada da soja no Biodiesel, assim como a mamona. A impressão é que a mamona e a agricultura familiar apareceram para evitar que se diga que é um negócio reservado aos reis da agroindústria, e que aos pequenos se deixaria um espaço, mesmo que rarefeito e desproporcionalmente menor.

A primeira ação do *lobby* é procurar forçar o governo a aumentar a demanda do produto, com a expectativa de que o governo venha a ceder. Pressionam para que o biodiesel chegue à obrigatoriedade de 5% em 2010. Hoje é correspondente a 2% do combustível usado. Quem são os donos do negócio em escala? Quem poderá ditar regras?

Novamente na frente o *lobby* soja: a ADM norte-americana vai construir uma fábrica em Rondonópolis (MT), sede do cartel, para 180 milhões de litros. Empresas brasileiras entrariam no mercado, Granol, Caramuru, Oleoplan, chegariam a 400 milhões de litros. O BNDES vem bancando, o que não é inusitado. E a Petrobrás terá participação no mercado. Fala-se em 30% do negócio para a agricultura familiar, mas nada ainda que o confirme.

Para explicar o papel da agricultura familiar, esta se somaria aos restos da soja de exportação para, fornecer pequena parte destas quantidades de biodiesel. Silvio Crestana, diretor da Embrapa, é mais prudente. Não se deve começar a construir a casa pelo telhado, diz, há problemas ambientais de certificação, que podem deixar o Brasil fora da civilização da biomassa, adverte. A soja produz só 20% de óleo, 80% sobram. E há alternativas no nordeste: cana, mamão, mamona, pinhão-manso. Soja é para alimentação animal. Levaríamos 30 anos para atender a demanda, recuperando 50 milhões de hectares de pastagens pouco produtivas, precisaríamos de 40 milhões de hectares extras. Para obter estes resultados custaria investir R\$ 80 bilhões de reais. Por isso é mais barato derrubar florestas.

Todavia fora da Amazônia, em Floriano, no semi-árido do Piauí, em 2005, abriu-se uma unidade modelo para Mamona e soja, a partir da fazenda Santa Clara e Recanto do Buriti, envolvendo agricultura familiar. Um ano depois, teve-se queda na produção, denúncias de abuso, trabalho escravo e infantil, a procuradoria do trabalho abriu inquéritos. Enfim um bom exemplo do papel reservado à agricultura familiar (FSP/ 19/ 11/ 06 - B7). Pretendia-se proteger os pobres, hoje se produz 97,2 % de soja, 2,1 % da mamona e 0,7% de algodão. A soja está sempre com mais de 70 %, a mamona perdeu o selo social. A empresa fixa o preço da mamona, e os pequenos produtores ficam descontentes. Os produtores de soja são os maiores e os que mais lucram.

A agricultura familiar perde com o novo diesel da soja, diz coordenadora de um grupo de estudos da UNB, a socióloga Laura Duarte: não adianta pretender resolver o problema energético com exclusão social e impactos ambientais. Quem vencerá será o agronegócio, trazendo monocultura, exclusão social e danos ao ambiente, mesmo com a tecnologia da Petrobras H-Bio, a soja vai ganhar também da mamona, palma, girassol e algodão. Não

deve gerar emprego e as multinacionais concentrarão o esmagamento (FSP-23-05-06 B11). A soja é o grão mais disponível e com melhores preços, e o mais barato, comparado ao amendoim, por exemplo. A soja sai R\$ 1,25, o amendoim R\$ 1,60.

O poder público, o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva, deu o destaque a um ato simbólico a favor do grande capital do agronegócio e da soja como principal matriz energética do biodiesel. No Mato Grosso, hospedou-se na fazenda do governador local, Blairo Maggi (ex-PPS), um dos chamados “reis da soja” do Brasil, de onde seguiu para Barra dos Bugres (150 km a oeste de Cuiabá), onde participou da inauguração de uma usina de biodiesel cuja produção inicial será apenas a partir da soja.

Já na campanha eleitoral de 2006, Lula anunciava o biodiesel como um possível substituto do petróleo; e para a fixação dos trabalhadores no campo, ficando a soja para o agronegócio e a mamona para os pequenos agricultores. As esmagadoras de grãos começaram a instalar as unidades de produção do combustível, para pressionar o governo, exigindo o aumento da demanda pelo produto biodiesel soja. A obrigatoriedade do uso está prevista para começar em 2008, mas com exigência rigorosa em 2010, com 2% de mistura do combustível vegetal ao diesel de petróleo. O governo cede ao *lobby* admitindo a possibilidade de antecipar a segunda parte do programa, inicialmente prevista para 2013, na qual a mistura obrigatória de biodiesel aumenta para 5%, desta forma a demanda cresce para até 2,7 bilhões de litros por ano, superior ao mercado atual, com 2%, que é de 1 bilhão de litros por ano.

A contratação de projetos pelo BNDES (outubro de 2006), dois da agroindústria da soja, com Granol e Caramuru, teve um investimento de R\$ 464 milhões. Os empresários da soja esperam que, inicialmente, essa cultura responda por 90% do fornecimento de matéria-prima para a produção de biodiesel. Prevêem que em médio prazo, terão entre 75% a 80% do mercado, dos quais 60% para a soja. O grupo Maggi fechou contrato para fornecimento de óleo de soja para a Brasil Ecodiesel, empresa pioneira no programa, apoiada pelo governo e que, supostamente, estaria produzindo biodiesel a partir da mamona, produzida por cooperativas no Piauí. Na verdade, de acordo com relatório apresentado à CVM (Comissão de Valores Mobiliários)

e ao mercado em geral, a Brasil Ecodiesel já informa que sua matéria-prima principal é o óleo de soja (97,2% dos custos de produção, contra 2,1% da mamona e 0,7% do algodão). Além da indústria da soja, a Petrobras deve ter participação importante no mercado. A estatal está iniciando a construção de três usinas, analisa mais 15 projetos e tem como meta produzir 855 milhões de litros de biodiesel por ano até 2011, mas as indústrias da soja estão abrindo fábricas na frente da Petrobras. (FSP 23/11/2006).

O programa do governo é montado com incentivos fiscais para estimular a participação da agricultura familiar. Mas a agroindústria da soja já tem uma estratégia para prescindir desse incentivo: montar fábricas em locais distantes das refinarias da Petrobras, para que o preço do combustível vegetal fique mais competitivo em relação ao diesel de petróleo. Segundo expectativa do próprio governo, a agricultura familiar deve ficar com cerca de 30% do negócio de fornecimento de matéria-prima para o biodiesel, enquanto o agronegócio ficará com 70% restantes.

Interessante a observação feita por Lester Brown, em seu livro *Plan B 2.0: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble* (2006). Lester Brown é um dos mais importantes autores sobre a questão ambiental, ex-editor da série *State of The World*, do *World Watch Institute*, hoje no *Earth Policy Institute*.

“Ao importar Soja do Brasil a China está importando água”, é a observação de Lester, argumentando que uma tonelada de soja exportada representa 1000 toneladas de água. A China que deu origem a soja, e detém centenas de espécies, mas carece de água, importa soja dos países que têm água. A agricultura consome 69% da água doce. Desperdiça água, erosão dos solos, desmatamento do cerrado e da Amazônia e assoreamento dos Rios, em troca de bens industrializados.

Os exportadores da soja dizem que agora o agronegócio vai exportar produtos beneficiados como combustíveis, a partir do biodiesel de soja, mas também álcool de cana, mamona e dendê. Assim a troca com a China é a de bens industrializados, em contrapartida o Brasil, com muita água e biocombustíveis. Quem sai ganhando?

A soja brasileira enfrentou-se com a China que descobriu fungicidas na soja brasileira. A China barrou carregamentos de soja com sementes tratadas a

carboxin, também vindas da Argentina. Com isto a China endureceu também as regras sanitárias para o óleo de soja. A China é a maior importadora de soja do Brasil, 6 milhões de toneladas. Alguns interpretam que a China possa colocar dificuldades para abaixar o preço. Mesmo no ano da crise de 2005 o Brasil manteve a liderança da exportação à China, apesar da queda do dólar.

O *Greenpeace*, *Abiove*, *Trades*, acertaram uma moratória da soja que proviesse do desmatamento (FSP -06-12 06 – A3). O articulista Marcio Santilli comentou, no entanto, que o acordo não leva obrigatoriamente a uma melhoria da qualidade sócio ambiental da produção. Há um tema transgênico mal resolvido, lembra. Além dos graves problemas fundiários, os relativos ao respeito à legislação trabalhista, trabalho infantil, trabalho escravo, e, sobretudo, a ameaça à supressão da cobertura vegetal nativa. E adverte também sobre o risco de considerar toda soja brasileira como comprometida com o desmatamento e prejudicar o produtor limpo da região sul, por exemplo.

O desmatamento tem levado a novas exigências internacionais: a Holanda e a União Européia querem certificação de origem, para a criação de um padrão de combustível renovável, querem ausência de poluição na água da usina, proibição de queimadas, com preservação da floresta e do socio-ambiental, nem trabalho escravo e nem de menores.

Os exportadores brasileiros terão que se precaver, quanto às certificações exigidas pelos importadores, até porque o agronegócio chegou em 2005, considerado um ano de crise, com a soja exportando US\$ 10 bilhões (FSP 07 01 05 - B3).

Referências Bibliográficas

- AB'SABER, Aziz N. zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questão de escala e método. *Estudos Avançados*, São Paulo, IEA/USP, v. 3, n. 5, 1989.
- _____. *Problemas regionais de desmatamento em áreas interfluviais na Amazônia*. Reunião Anual. São Paulo: SBPC, 1988 (Datilografado).
- AMORIM, Celso. *Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil*, Embajador Celso Amorim, em el foro sobre la iniciativa de la cuenca del Pacífico latino-americano. Disponível em: <http://www.embajadabrasil.org.pe/vercontent.php?idseccion>. 13 Mayo. 2008.
- ARRUDA, Rinaldo S. V. A luta por Japuirá. *Aconteceu*. Povos indígenas do Brasil. São Paulo: CEDI, 1986.
- BALVÍN, Doris; PATRÓN, Patricia. *Carretera interoceánica sur: consideraciones sobre su aprovechamiento sostenible*. Lima: Amigos de la Tierra, Asociación Civil Labor, 2006.
- BLIKSTAD, Karin; RODRIGUES, Paulo Henrique; VIEL, Ricardo. Caminho ao Pacífico paga tributo a incas. *Folha de São Paulo*, Caderno Mundo, 1 dez. 2007.
- BROWN, Irving F.; BRILHANTE, Silvia H. C.; MENDOZA, Elsa; OLIVEIRA, Ivanir R. de. Estrada de Rio Branco, Acre, Brasil aos Portos do Pacífico: como maximizar os benefícios e minimizar os prejuízos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Sul-Occidental. In: *Encuentro Internacional de Integración Regional – Bolivia, Brasil y Peru*. Lima: Editora CEPEI (Centro Peruano de Estudios Internacionales), 2002.
- CARVALHO, Edgard de Assis. *As alternativas dos vencidos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- CARVALHO, J. Porfirio F. de. *Waimiri Atoari: a história que ainda não foi contada*. Brasília: Ed. do Autor, 1982.
- CEDI/PETI. *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: CEDI, 1990.

- COSTA, M. A. *Relato de uma expedição de contato indigenista*. Goiânia: IGPA/UCG, 1980.
- CRAIG, Neville B. *Estrada de Ferro Madeira-Mamoré: história trágica de uma expedição*. São Paulo: Nacional, 1947.
- DAVIS, Shelton. *Victims of miracle*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- FEARNSIDE, P. M.; FERREIRA, G. de L. A farsa das reservas. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, SBPC, v. 3, n. 17, 1985.
- FEARNSIDE, P. M.; LAURANCE, W. F. O futuro da Amazônia: os impactos do Programa Avança Brasil. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 182.
- FIPE. *Relatório da avaliação do componente indígena e ambiental do Polonoroeste*. São Paulo: Coordenação, MINDLIN, Betty, 1983 a 1987.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Impacto ambiental de estrada preocupa: Rodovia que cruza Amazônia peruana deve atrair agricultores e pecuaristas. *Folha de São Paulo*, Caderno Mundo, 1 dez. 2007.
- _____. García usa rodovia para obter crédito político, diz sociólogo. *Folha de São Paulo*, Caderno Mundo, 1 dez. 2007.
- GOODLAND, R.; IRWIN, Howard. *A selva amazônica: do inferno verde ao deserto vermelho?* São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1975.
- GUIMARÃES, Paulo. *Construção de usinas hidrelétricas em áreas da Amazônia legal*. Brasília: CIMI, 1986 (Datilografado).
- IANNI, Octávio. *Ditadura e agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, 1964-1978*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.
- _____. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- JUNQUEIRA, Carmen; MINDLIN, Betty. *El Parque Indígena Aripuanã y el Programa Polonoroeste*. Copenhagen: IWGIA, 1987.
- JUNQUEIRA, Carmen; PAIVA, Eunice. *O Estado contra o índio*. São Paulo: PUC, 1985.

- LEAL, Paulo Nunes. *O outro braço da cruz*. Porto Velho: Governo do Estado, 1984.
- LEONEL, Mauro. Biossociodiversidade: preservação e mercado. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). *Patrimônio Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Edusp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- _____. *Configurações das Amazôniaas*: políticas, mercados e biodiversidades. São Paulo: no prelo (IAMÁ), 2008.
- _____. *Carreteras, indios y ambiente en la Amazonia*. Copenhagen, 1992.
- _____. Colonos contra amazônidas no Polonoroeste: uma advertência às políticas públicas. In: LÉNA, P. *A fronteira agrícola*. Belém: MPGE, 1991.
- _____. *Environment, poverty and indians*. Co-autoria JUNQUEIRA, C; MINDLIN, B. Haia: B. Novib, 1991.
- _____. Estradas. In: LEONEL, Mauro. *A morte social dos rios*. São Paulo: Perspectiva/IAMÁ/FAPESP, 1998. p. 184-186.
- _____. Estradas, índios e ambiente na Amazônia: do Brasil Central ao Oceano Pacífico. *São Paulo em Perspectiva*, v. 6, n. 1 e 2, p. 134-168, jan./jun. 1992.
- _____. Estradas, índios e ambiente na Amazônia: do Brasil Central ao Oceano Pacífico. In: RECONDO, Gregório (Dirección y Compilación). *Mercosur: una historia común para la integración*. Tomo I. Buenos Aires y Asunción: Consejo Argentino para Las Relaciones Internacionales (CARI) y Multibanco S.A.E.C.A (coedición), 2000. p. 69-107.
- _____. Índios e ambiente: a eficácia da pressão externa sobre governos latino-americanos. In: *Entre la resignación y la esperanza*. Asunción: CEDHU/ Tricontinental Ed., 1989.
- _____. La de-demarcazione dei territori Uru Eu Wau Wau. *Amazzonia*, Milão, Vechio Faggio/L'Altra Voce Saggi, 1992.
- _____. Obras públicas, estradas e hidrelétricas. In: LEONEL, Mauro. *Etnodicéia Urueuauau*. São Paulo: Publicações Europa-América, Edusp, FAPESP, IAMÁ, 1995. p. 156-162.

- _____. *Roads, indians and the environment in the Amazon: from the Central Brazil to the Pacific*. Copenhagen: IWGIA, 1992.
- LÉVI-STRAUSS, C. *Tristes trópicos*. Lisboa: Edições 70, 1981.
- MARTINS, Edílson. *Amazônia, a última fronteira*. Rio de Janeiro: Codecri, 1981.
- MINDLIN, Betty. *Nós Paiteir, os Suruí de Rondônia*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Directorio de comunidades nativas*. Lima: Min. Agr., 1986.
- MORAIS, F.; GONTIJO, Ricardo; CAMPOS, Roberto. *Transamazônica*. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- RIBEIRO, Berta. *O índio na história do Brasil*. São Paulo: Global, 1983.
- RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- RODRIGUES, Arion. *Levantamento das línguas indígenas brasileiras*. Campinas: Unicamp, 1984.
- SEPLA-RO. *Anais do Primeiro Seminário de Ecologia Humana de Rondônia*. Porto Velho: SEPLAN, 1984.