

“Move-se o Sol ou se move a Terra?”

Bertolt Brecht soube como poucos explorar, em sua peça *Galileo Galilei*, as situações que marcaram a vida do pensador toscano, que viveu de 1564 a 1642 e tratou de questões que permanecem atuais. As experiências científicas de Galileo Galilei, questionadas na célebre pergunta de seu julgamento na Inquisição – “se move o Sol ou se move a Terra?” – colocaram em causa a concepção do mundo e da situação do homem no planeta.

A estreita relação entre a política internacional e o pensamento universal de Galileo aparece, por exemplo, na recente exposição *Sistema Uniplanetário*, de Alex Flemming. Apresentada no MAM/RJ, a instalação monta um “sistema solar” formado unicamente pela Terra, que, observada por diferentes pontos de vista, mostra os vários outros “mundos” que a compõem e que se co-

nectam e se influenciam mutuamente.

A disciplina de Relações Internacionais faz conexão similar, mas usando o método científico para entender as diversas conexões da política internacional. Esta edição da Carta Internacional oferece, mais uma vez, uma amostra do vigor da disciplina, por meio da diversidade dos temas tratados e dos métodos de pesquisa utilizados.

Quatro autores tratam de América Latina. Bruno Ayllón retorna refletindo sobre as relações entre Brasil e Cuba no momento de transição política na ilha caribenha. Adriano Botelho analisa os efeitos da espacialização regional produtiva sobre as estratégias sindicais no Mercosul. Li-Chang Shuen Sousa aponta para o fato de que a imprensa brasileira reflete o interesse de parte da sociedade no sentido de que o País exerça o papel de liderança política nes-

te bloco. Por fim, Aleksander Aguilar e Juliana Vitorino tratam da questão migratória em El Salvador.

Indo além da América Latina, esta edição conta com a reflexão de Helio Franchini Neto sobre as continuidades e rupturas do momento atual da política internacional. Artur Zimmerman propõe uma análise quantitativa da influência de concentração de terra sobre a eclosão de guerras civis. João Guilherme Rocha Machado trata do modelo de atuação do PNUD no Brasil, objeto de polêmica há poucos anos. Rodrigo Perpétuo aborda o conceito de diplomacia das cidades e o vincula ao de desenvolvimento local. Bernardo Wahl avalia o livro *Imperial Grunts*, de Robert Kaplan e, finalmente, Luiz Augusto Souto Maior extrai lições do recente conflito entre Rússia e Geórgia.

Boa leitura!

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | ¿Puede Brasil liderar el apoyo internacional a la transición política en Cuba?
Bruno Ayllón Pino

8 | A integração produtiva regional: uma nova escala nas relações capital-trabalho
Adriano Botelho

17 | Mercosul, sociedade e opinião: exercícios de hegemonia na página de opinião da Folha de S. Paulo
Li-Chang Shuen Cristina Silva Sousa

23 | O paradoxo migratório de El Salvador
Aleksander Aguilar e Juliana Vitorino

27 | Complexidades de um mundo não tão novo
Hélio Franchini Neto

33 | A concentração de terra induz ou inibe a ocorrência de guerras civis?
Artur Zimmerman

40 | Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil
João Guilherme Rocha Machado

53 | Governos locais e desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia
Rodrigo de Oliveira Perpétuo

59 | Soldados, “guerra longa” e a sutil manutenção do império
Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge

65 | Em marcha a ré rumo ao futuro?
Luiz Augusto Souto Maior

CARTA INTERNACIONAL

Volume 3 – Número 3 – Outubro de 2008
ISSN 1413-0904

Carta Internacional é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

Carta Internacional é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF (Portable Document Format), no endereço www.usp.br/relint.

© 2008 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

Editores:

Fábio Cereda Cordeiro
Flávio Antonio Gomes de Azevedo
Juliana Lyra Viggiano Barroso

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizontini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo – SP
Tel: (55)(11) 3091-3061
Fax: (55)(11) 3032-4154
Email: nupri@usp.br

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: www.usp.br/relint.

¿Puede Brasil liderar el apoyo internacional a la transición política en Cuba?

Bruno Ayllón Pino

No resulta fácil reflexionar sobre las relaciones Brasil-Cuba cuando se parte de una deficiencia básica para el análisis de estas relaciones: la ausencia de bibliografía de referencia y la dificultad para el acceso a la documentación diplomática. A este factor debe añadirse, desde la perspectiva brasileña, el escaso interés que el tema ha suscitado en el campo académico de las relaciones internacionales de Brasil, siendo limitadísimas las aportaciones existentes¹. La falta de estudios exhaustivos obliga a concentrar el examen de la cuestión en los discursos oficiales, declaraciones e informaciones periodísticas. Estas limitaciones no impiden, sin embargo, la enumeración de algunas constantes o características generales en las relaciones entre Brasil y Cuba en el contexto de la política exterior brasileña. Estas características generales sirven para enmarcar la evolución de las relaciones cubano-brasileñas en los últimos años:

1. Hasta finales de los años 50 del siglo XX, la relación de Brasil con Cuba era prácticamente nula, a pesar de la

Bruno Ayllón Pino es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM y al Núcleo de Pesquisa en Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Email: brunepa@gmail.com.

simpatía que despertó en la opinión pública brasileña la lucha contra los españoles a finales del siglo XIX y que se tradujo en la adhesión de las autoridades republicanas a los principios de la doctrina Monroe; en la presión de los partidos políticos brasileños para el reconocimiento de la beligerancia de los revolucionarios cubanos; y en la venta de navíos de transporte militar a los Estados Unidos en la guerra hispano-americana, sin menoscabo del mantenimiento de la postura oficial de Río de Janeiro de “neutralidad” ante el conflicto antillano. Si bien los dos países establecieron relaciones diplomáticas en 1906, con motivo de la celebración de la III Conferencia Panamericana de Río de Janeiro, las relaciones estuvieron afectadas por la dificultad de las comunicaciones, por el hecho de que La Habana estuviera en la órbita de influencia de los Estados Unidos (EEUU), por lo que Río de Janeiro no despertaba interés especial, y por la preocupación brasileña de que sus navíos mercantes cargados de café pudieran asegurarse las escalas técnicas en Cuba en su camino hacia los EEUU. También debe registrarse una aproximación bilateral en 1927, con la finalidad de incrementar el precio del azúcar en los mercados internacionales (Marroni de Abreu, 2000)

2. El interés de Brasil por Cuba ha sido, con carácter general, marginal salvo en el periodo de la formulación e intento de ejecución de la llamada “Política Exterior

Independiente” (PEI), en el periodo Quadros/Goulart (1961-1964). Añádase aún la escasa importancia de los intereses económicos y de los intercambios comerciales bilaterales concentrados en el café y el tabaco. Sólo durante el gobierno de Lula, y como consecuencia de los viejos lazos sentimentales del dirigente brasileño y de la cúpula del Partido de los Trabajadores (PT) con Fidel Castro, Cuba ha vuelto a ocupar un puesto de relativo interés, pero siempre de carácter secundario, para la diplomacia de Brasil.

3. Las limitaciones para una mayor intensificación de las relaciones bilaterales, a partir de la consideración de los intereses reales en juego, han obedecido a dos di-

Hasta finales de los años 50 del siglo XX, la relación de Brasil con Cuba era prácticamente nula, a pesar de la simpatía que despertó en la opinión pública brasileña la lucha contra los españoles a finales del siglo XIX.

námicas: las propias coyunturas políticas internas de Brasil – la férrea oposición a la revolución cubana en sus primordios por parte de amplios sectores sociales y políticos brasileños y la posterior dictadura de los militares durante veinte años – y los reflejos del conflicto Este-Oeste en las relaciones cubano-brasileñas con su presencia como factor condicionante en el funcionamiento del sistema interamericano.

4. La importancia estratégica de las relaciones bilaterales ha sido mucho mayor para Cuba que para Brasil. Dicho en otros términos, en muchas fases de las relaciones cubano-brasileñas se puede afirmar que Brasil tenía más que arriesgar insistiendo en los principios de no intervención y no injerencia que caracterizaron su política exterior hacia Cuba, especialmente por las consecuencias negativas que podían esperarse en relación a Washington. Para Cuba, dado su aislamiento y el acoso al que fue sometida, solo cabría obtener ganancias ante cualquier actitud positiva, o al menos neutral, que adoptase Brasil en foros como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

La política exterior del gobierno Lula y sus relaciones con Cuba (2003-2008)

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva va a representar una nueva fase en las relaciones de Brasil y Cuba como consecuencia de los fuertes lazos afectivos y políticos que unían a muchos miembros del PT con Castro y el régimen cubano desde la época de la dictadura militar. La designación política de Tilden Santiago, ex-sacerdote católico, ex-diputado del PT y líder sindical, para ocuparse de

la Embajada brasileña en La Habana por indicación personal de Lula, y pese a contar con la oposición del Itamaraty, fue una buena muestra del proceso que se iniciaba de aproximación política a Cuba.

Esta aproximación se incardinaba en el acento latinoamericanista de la política exterior de Lula que, al menos en su primer mandato, priorizaba el MERCOSUR al mismo tiempo que reinserta a Cuba en la región, y ofrecía legitimidad para la resolución democrática de los conflictos de Venezuela y Colombia, haciendo viables la firma de acuerdos comerciales y de financiación de proyectos con sus vecinos.

La presión internacional que sufrió el régimen cubano, cuando en abril de 2003, se encarceló a 75 opositores y se fusiló a 3 disidentes, tampoco hizo mella en el apoyo político que Lula pretendía ofrecer a Cuba. Correspondió sin embargo a la diplomacia brasileña y a su jefe, el ministro de Exteriores Celso Amorim, la formulación de la idea-fuerza que articula hasta este momento la política de Brasil hacia Cuba y que subyacía también en el gobierno de Cardoso: el “compromiso constructivo”.²

“(…) La política que defiendo en relación no apenas a aquel país (Cuba), sino para los otros, es aquello que en los EEUU, en la administración anterior, se acostumbraba llamar de compromiso constructivo. Tal política es mucho más rentable que la de condenas y aislamiento, por eso tiene que ser constituida de manera equilibrada. (...). Con ese espíritu encaro la necesidad de que continuemos trabajando con un país hermano, que sufrió un aislamiento muy grande, a pesar de tener unos procedimientos con los cuales no estamos de acuerdo. Esta línea del compromiso constructivo es mucho más positiva y puede traer muchos más resultados que una línea meramente de aislamiento, que refuerce un aspecto de psicología del cerco, que correcta o incorrectamente es la que prevalece hoy en Cuba y que lleva al país a adoptar ciertas actitudes o que contribuye para la adopción de posturas que condenamos”.³

Así, el discurso y la práctica oficial del gobierno y la diplomacia brasileña desde 2003, enfatiza la necesidad de promocionar este “compromiso constructivo” partiendo del presupuesto de que la represión o el aislamiento sobre Cuba favorecen “huidas hacia delante” que retroalimentan la espiral y contribuyen a alejar más al régimen cubano de una difícil redemocratización. Por otra parte, Amorim ha insistido en el impacto interno que tiene el aislamiento sobre las estructuras de poder en Cuba y sobre la necesidad de acabar con medidas que, como el embargo, bloquean la capacidad de diálogo:

...“el fin del embargo de los EEUU a Cuba ayudaría mucho a abrir la discusión en torno de la redemocratización de aquel país. Una política de cooperación,

constructiva, es siempre mejor que una de aislamiento. Cuanto más se aísla a un país, más se hacen rígidas las estructuras internas. Por eso tenemos una política de solidaridad con una nación latinoamericana que hace 40 años sufre con un embargo con el cuál no estamos de acuerdo. Hemos conversado sobre ciertos gestos. Por ejemplo, estamos contra la pena de muerte, contra los juicios sumarios. Pero hay ciertos límites que respetar. No podemos sustituir al pueblo y a los dirigentes cubanos, pero podemos contribuir para una atmósfera más positiva”⁴.

No bastaría en consecuencia con eliminar los rescoldos heredados de la Guerra Fría, sino que haría falta, desde la visión brasileña, abrazar decididamente y sin remilgos una política de cooperación con Cuba que imprimiese eficacia en el camino del avance hacia la democracia. Frente a las acusaciones de una cierta tolerancia del gobierno Lula respecto al régimen cubano, Amorim ha subrayado la necesidad de adoptar medidas eficaces señalando también las contradicciones que en la política europea hacia Cuba se pudieron ver en 2003:

“No creo que sea tolerancia. Lo que existe es la preocupación de actuar de una manera eficaz. La política de aislamiento no ha traído ningún beneficio ni para el pueblo cubano, ni para aquellos que defienden los derechos humanos en Cuba (...). Sólo contribuyó para endurecer al régimen, porque, obviamente, crea una situación defensiva cada vez más arraigada. ¿Cómo se modifica eso? ¿Cómo se contribuye para que haya una transición, no sólo en el plano político, sino en el

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva va a representar una nueva fase en las relaciones de Brasil y Cuba como consecuencia de los fuertes lazos afectivos y políticos que unían a muchos miembros del PT con Castro y el régimen cubano desde la dictadura militar.

plano económico? Es a través de la cooperación. **Por cierto, ese era también el entendimiento de Europa hasta hace poco.** ¿Cómo se contribuye de manera efectiva para el ejercicio de los derechos humanos en Cuba y en otros lugares? A través del compromiso de la cooperación. Dependiendo de las situaciones esto se hace mejor de manera personal, directa, que a través de una política altisonante. La política altisonante es muy buena para demostrar al mundo que tú estás en paz con tu conciencia, pero nosotros estamos interesados en resultados. Queremos mejoras efectivas (...) Nos preocupa **el aislamiento de Cuba en relación a países europeos, que hasta recientemente mantenían una buena relación con ellos.** Si podemos contribuir de una manera efectiva para que eso mejore, en

beneficio del propio pueblo cubano, lo haremos.⁵

El momento álgido de esta nueva fase de las relaciones cubano-brasileñas se produjo con motivo de la visita del presidente Lula a La Habana, en septiembre de 2003. Aunque el Itamaraty insistió en caracterizar la visita como fruto de la intensificación de las relaciones económico-comerciales y de cooperación, la carga simbólica del encuentro entre Castro y Lula y sus implicaciones políticas no pasaron inadvertidas.

Para evitar sobresaltos, la diplomacia brasileña habría formulado dos condiciones para garantizar la despolitización de la visita: que las autoridades cubanas no transformarían la recepción a Lula en un acto de masas anti-estadounidense y que Fidel Castro no discursaría largamente. En las declaraciones previas a la visita Lula ya había manifestado que no se inmiscuiría en los asuntos internos de Cuba, rechazando de paso las presiones internacionales para que intercediese por la libertad de algunos presos políticos. No obstante, Lula se entrevistó con representantes de la Iglesia Católica considerada una fuerza independiente. En la versión oficial, la visita pretendió dar seguimiento a los esfuerzos brasileños para la creciente inserción de Cuba en el seno de la Comunidad Latinoamericana. La visita tenía como objetivo mantener y perfeccionar el diálogo político existente entre los dos gobiernos, así como sellar, por la firma de un conjunto de acuerdos, nuevos instrumentos de cooperación bilateral.⁶

Así pues, la visita se concentró en los temas económicos – renegociación de la deuda cubana con Brasil, la presencia de PETROBRÁS en la zona económica especial de Cuba en el Golfo de México, la modernización de las fábricas

azucareras, la celebración del Foro Empresarial Brasil-Cuba, el incremento de los intercambios comerciales que se limitaban a unos pírricos 92 millones de dólares gracias a una financiación para las importaciones de productos de Brasil por Cuba de 400 millones de dólares – y en la cooperación con la firma de acuerdos en las áreas de agricultura, metalurgia, salud, pesca y acuicultura, alfabetización de jóvenes y adultos, turismo, bio-farmacia, educación y salud en el trabajo, medio ambiente y reconocimiento de títulos universitarios cubanos en Brasil.

En el ámbito multilateral, las actuaciones del gobierno Lula respecto a Cuba han seguido en lo fundamental las de las administraciones anteriores. Brasil ha seguido absteniéndose en las resoluciones condenatorias de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU e intentó, sin éxito, la creación de un Grupo de Amigos de Cuba en el seno del Grupo de Río con la finalidad de “reintroducir al país en el seno de la familia latinoamericana”. La oposición de Uruguay, México y algunos países centroamericanos dio al traste con la propuesta brasileña.⁷

En otros foros más delicados, como la OEA, el gobier-

no Lula ha continuado defendiendo el “compromiso constructivo”. En la 35ª Asamblea General de la organización, en junio de 2005, y frente a la posición defendida por Condoleezza Rice, Amorim sostuvo que la democracia no podía ser impuesta y que el establecimiento de cualquier mecanismo para el monitoreo de las democracias americanas, como pretendían los EEUU, lesionaba el principio de no intervención. El ministro de Exteriores brasileño reafirmó que la cooperación constructiva entre los países

La visita relámpago que Lula efectuó a Cuba el enero de 2008, y el encuentro que mantuvo con un Fidel Castro debilitado, reafirmó la convicción de muchos observadores sobre el papel que cabría a Brasil en la transición post-castrista.

era el mejor camino, incluso cuando existían diferencias de percepciones, y que la ausencia de Cuba en la OEA representaba una anomalía que debía superarse a través del diálogo.

Otro ámbito donde el papel de Brasil ha sido fundamental es el de la aproximación del MERCOSUR a Cuba. A raíz de la reunión del Consejo del MERCOSUR en Córdoba, en julio de 2006, que contó con la presencia de Fidel Castro, se alcanzó un acuerdo de preferencias comerciales que en realidad ponía fin al proceso de negociación 4+1 iniciado en el año 2000, cuando Pérez Roque visitó Brasil. Se trataba de una negociación conjunta para la consolidación de los acuerdos bilaterales vigentes entre los socios del MERCOSUR y Cuba, lo que permitiría a La Habana ampliar sus horizontes comerciales y superar algunas limitaciones impuestas por el embargo. No faltaron voces que alertaron de la amenaza que esta aproximación supondría para la cláusula democrática del MERCOSUR. Sin embargo, el escenario de la Cuba pos-castrista y el papel que MERCOSUR podría desempeñar en la hipótesis de una futura democratización cubana justificaban, para algún analista, este tipo de actuación. Desde esta perspectiva, evitar la “haitización” del país en un supuesto de enfrentamiento entre grupos patrocinados exteriormente y leales al gobierno cubano sería el presupuesto de partida para una eventual acción de apoyo a la adopción de instituciones democráticas. Así, el MERCOSUR conciliaría los ideales de no intervención y no indiferencia representando una alternativa solidaria para un cambio político sin conflictos (Coutinho, 2006).

El papel de Brasil en la transición post-castrista

La visita relámpago que Lula efectuó a Cuba, el 16 de enero de 2008, y el encuentro que mantuvo con un Fidel Castro debilitado en las vísperas de su renuncia a otro mandato como presidente reafirmó la convicción de muchos observadores y analistas sobre el papel que la cabría

a Brasil en la transición post-castrista. Como en la anterior visita de 2003, en esta ocasión los temas de la cooperación económica, financiera y energética dominaron la agenda presidencial de Lula en las entrevistas que sostuvo con Raúl Castro, presidente provisional, y con Felipe Pérez Roque, ministro de exteriores cubano.

En el terreno político y simbólico, las imágenes del encuentro Lula-Fidel dieron la vuelta al mundo así como las afirmaciones del presidente brasileño declarando que

Castro era “la última gran personalidad política del siglo XX” y que el líder cubano “se encontraba listo para asumir el papel político que él tiene en Cuba en la historia de la humanidad”. Un día antes, Fidel había publicado un artículo en el Granma, en el que elogiaba a Lula y reconocía que Brasil “podía ser la tabla de salvación para los pueblos de

América Latina y el Caribe”. Además Fidel se distanciaba de las críticas a los biocombustibles producidos por Brasil (derivados de la caña de azúcar y no de cereales), en un cambio estratégico de postura que corregía el rumbo en las tensiones bilaterales que suscitó la entente Chávez/Castro contra la “internacionalización del genocidio” denunciada con motivo de la firma del acuerdo Brasil-Estados Unidos, en 2007.

Consideraciones finales

Se ha intentado demostrar en este artículo que la actuación de Brasil en relación al régimen cubano ha estado claramente definida a partir de una serie de parámetros conceptuales y operativos a los que ha contribuido decisivamente la diplomacia brasileña, que ha garantizado, por encima de los cambios de gobiernos, la continuidad de una línea de acción exterior que confiere a Brasil el respeto internacional, la previsibilidad en su actuación y la confiabilidad, coherencia, estabilidad y consistencia en su conducta hacia Cuba.

La defensa de los principios clásicos de no intervención, autodeterminación y no injerencia, que se predicaban en especial respecto a Cuba, se han completado en los últimos años con la filosofía de que la mejor manera de ayudar al pueblo cubano y promover cambios políticos democráticos es la cooperación y el “compromiso constructivo”. A pesar de los diferentes matices que pueden observarse desde la redemocratización en las directrices de la política exterior de Brasil hacia Cuba, la consolidación de estos principios hace parte del patrimonio diplomático brasileño por lo que resulta altamente improbable que se produzcan cambios en estas orientaciones en los próximos años.

La combinación de estos principios con el pragmatismo característico de la política exterior de Brasil, no supone la desconsideración de las cuestiones de orden ético como refleja el hecho de que el país prefiera el “poder de la diplomacia” a la “diplomacia del poder”, lo que se aplica perfec-

tamente al caso cubano. Por ello, el Itamaraty ha afirmado siempre que la más importante credencial de Brasil en el plano internacional es su historia de nación pacífica cuya actuación exterior se rige por la coherencia en el respeto a la no-intervención, a la igualdad entre los Estados y a la solución pacífica de controversias. El pragmatismo de la política exterior brasileña se manifiesta en la preocupación por hacer prevalecer el resultado sobre el concepto, las ganancias concretas y materiales sobre los valores políticos e ideológicos, la oportunidad sobre el destino, la libertad de acción sobre el empeño del compromiso, el universalismo sobre las camisas de fuerza de los particularismos, la aceptación sobre la resistencia a los hechos. (Cervo, 1994).

El papel de Brasil será fundamental en la transición post-castrista y las cartas credenciales del país, a las que deben unirse los lazos sentimentales y humanos entre el presidente Lula y buena parte del PT, le otorgarán un protagonismo como “constructor de la paz” entre las dos Cubas que, irremediablemente, pugnarán cuando se produzca el “hecho biológico”. Este protagonismo se verá además propiciado por la innegable ascensión de Brasil en la escena internacional en este comienzo de siglo XXI, en consonancia con su liderazgo político mundial, con su potencialidad económica y con su ascendencia moral y su capacidad para el diálogo, fuertemente enraizado en su propio proceso de formación histórica y sociológica y en su riqueza multicultural que, por cierto, comparte con Cuba.⁸

Referencias bibliográficas

COUTINHO, Marcelo. “Cuba e o MERCOSUL”. *Jornal do Brasil*, 28 de agosto de 2006.

FERREIRA, Fagner dos Santos. *O impacto da política externa dos EUA nas relações Brasil-Cuba (1996-2004)*, Tesis de Maestría. São Paulo: PUC-SP, 2006.

MARRONI de ABREU, Fernando. “Brasil e Cuba: a gangorra diplomática”. En: GUILHON ALBUQUERQUE, José A.(org.). *Crescimento, modernização e política externa, 60 anos de política externa brasileira (1930 – 1990). O desafio geoestratégico*. Sao Paulo: Cultura/NUPRI-USP, Vol. 3, 2000.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Río de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

QUINTANEIRO, Tania. *Cuba e Brasil. Da Revolução ao Golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: UFMG, 1988.

Notas

¹ Una de las escasas aportaciones – la que sirve de referencia básica para el análisis hasta 1991 –, es de Marroni de Abreu, 2000.

² Este es el término exacto empleado por Amorim en varias intervenciones. No deja de sorprender su utilización pues el término fue acuñado por la administración Reagan para brindar una justificación política a la Sudáfrica del apartheid.

³ Audiencia pública del ministro de Exteriores Celso Amorim ante la Comisión de Relaciones Exteriores y Seguridad Nacional de la Cámara de los Diputados, Brasilia, 23 de abril de 2003.

⁴ Entrevista del Embajador Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores a la Revista Brasileña de Comercio Exterior, 1 de julio de 2003, en *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 93, 2º semestre de 2003, pág. 451.

⁵ Entrevista del Embajador Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, al periodista Boris Casoy en el programa “Pasando a limpio”, 4 de octubre de 2003, en *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 93, 2º semestre de 2003, pág. 474. Las negritas son nuestras.

⁶ Comunicado a la prensa sobre la visita del Presidente de la República a Cuba (23.09.03), *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 93, 2º semestre de 2003, pág.310.

⁷ “Grupo do Río veta idéia de diálogo com Cuba”, O Estado de São Paulo, 21 de agosto de 2004.

⁸ No es irrelevante este argumento para entender la proximidad entre Cuba y Brasil pues la estructura étnico-racial de los dos países está influenciada por la cultura ibérica, la indígena y la africana.

A integração produtiva regional: uma nova escala nas relações capital-trabalho

Adriano Botelho

Entre as transformações observadas nas últimas décadas do século XX no modo de produção capitalista, destaca-se a maior mobilidade do capital industrial, em decorrência da abertura e desregulamentação dos mercados nacionais, e também da formação e/ou fortalecimento de blocos econômicos regionais. No caso da América do Sul, o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de aumentar os fluxos comerciais entre os países membros, contribuiu para a possibilidade de uma maior integração das cadeias produtivas de setores industriais dos distintos países, para uma focalização das atividades, para a redução do número de unidades produtivas e para a ampliação do leque de alternativas de localização das plantas industriais. Ao mesmo tempo em que o capital, que passa a ter maior liberdade de movimento, acelera o seu “espaço-tempo”, a classe trabalhadora ainda enfrenta controles em sua mobilidade, além de grandes dificuldades para uma organização transfronteiriça que possa responder à nova geografia industrial, ficando em nítida desvantagem no processo negociador.

Adriano Botelho é Doutor em Geografia pela USP, professor do Instituto Rio Branco e diplomata de carreira.

O presente trabalho tem como tema a espacialização regional produtiva e seus efeitos sobre a estratégia sindical no Mercosul, destacando o caso da indústria automobilística. O seu objetivo é analisar como a maior amplitude do raio de ação espacial afeta as estratégias das empresas em termos de sua localização, reestruturando a geografia industrial dos países do Mercosul, ao mesmo tempo em que lança desafios para os sindicatos nacionais, que devem buscar maior grau de internacionalização para fazer frente à crescente mobilidade do capital.

A indústria automobilística foi escolhida como caso no presente artigo devido ao peso que ela ocupa no setor industrial das duas maiores economias da América do Sul (em 2006, 18,5% do PIB industrial do Brasil, segundo dados da ANFAVEA, e 4,5% do PIB total; 13,2% do PIB industrial da Argentina e 2,2% do PIB total, segundo a Associação de Fábricas de Automotores da Argentina, ADEFA), e também no intercâmbio comercial regional (em agosto de 2008, por exemplo, o Brasil foi o destino de 72% dos automóveis exportados pela Argentina, segundo a ADEFA); ao seu avançado estágio de integração de ca-

As opiniões contidas no presente artigo são de responsabilidade do autor.

deias produtivas, se comparada a outros ramos industriais; à precoce adoção de novos paradigmas produtivos; ao interesse que desperta nos diferentes Governos, por meio da negociação de acordos específicos do setor; e à postura de vanguarda dos sindicatos ligados ao setor na questão da necessidade de internacionalização de seu raio de ação.

O artigo é estruturado em quatro partes, além desta introdução. A primeira parte trata das relações entre o espaço e o modo de produção capitalista contemporâneo, destacando a relação mais particular entre mobilidade espacial e poder. A segunda parte trata dos “novos” agentes no âmbito das relações internacionais (empresas transnacionais e organizações sindicais de trabalhadores), que ganham importância com o processo de expansão geográfica do capital. Revelam, por um lado, os poderes hegemônicos (capital) do modo de produção capitalista, e, por outro, os contra-poderes (expressos por parcela do sindicalismo) que buscam fazer frente ao aumento do poder do capital derivado de sua crescente mobilidade. A terceira parte trata do movimento de integração das empresas e das centrais sindicais, no âmbito do Mercosul, destacando o caso da indústria automobilística instalada. Por fim, a quarta parte traz as considerações finais do artigo.

A relação espaço e as atividades produtivas no capitalismo contemporâneo

De forma geral, há uma relação histórica entre o capital e o espaço, na busca do primeiro em superar alguns de seus próprios limites frente a si mesmo e frente à força de trabalho. O capital, sobretudo o grande capital, por meio de sua crescente mobilidade, busca explorar, nos diversos lugares, os diferenciais existentes nos custos de mão-de-obra, matérias-primas, energia, subsídios estatais etc. Essa busca histórica do capital por áreas mais atrativas, por sua vez, afeta a organização do espaço da indústria e a localização dos empreendimentos econômicos no território, pois os espaços singulares, bem ou mal localizados, transferem aos produtos, durante o processo de trabalho, um *quantum* de produtividade¹. Assim, em um momento de crise e acirramento da concorrência na economia capitalista, as condições favoráveis de localização inerentes ao espaço e/ou ofertadas pelo poder público são aproveitadas pelas empresas para manter ou aumentar sua taxa de lucro particular, com reflexos sobre a vida de grande parte da população, principalmente a parcela que vive do trabalho.

A localização das atividades produtivas no território faz parte de um processo mais amplo de produção de um espaço que não é neutro, ele é, antes de tudo, projeção de relações sociais, motivo de disputas, de interesses, de luta de classes (Manzagol, 1985). Yves Lacoste (1989) ilustra bem essa afirmação com o exemplo da indústria da seda em Lyon, onde, na primeira metade do século XIX, os capitalistas encetaram uma verdadeira estratégia espacial para quebrar a força política dos operários. Esses capitalistas esfacelaram o trabalho da seda, até então concentrado

em Lyon, em um grande número de operações técnicas disseminadas por um grande raio, no campo. Assim, os operários, dispersos, não podiam mais empreender uma ação conjunta.

Porém, uma vez estruturado o espaço como resultado objetivo da interação de múltiplas determinações através da história, pode-se dizer que a estrutura espacial não é passiva, mas ativa, embora sua autonomia seja relativa (Santos, 1978). O espaço reage, no caso da localização de boa parte das atividades produtivas, com a imobilização do capital em certos pontos do território que já possuem um investimento de capital anterior.

Dessa forma, o espaço, que é um produto, também é produtivo (Lefebvre, 2000).

O espaço organizado, por sua vez, não pode jamais ser considerado como uma estrutura social que depende unicamente da economia, outras influências interferem nas modificações da estrutura espacial, sendo que a esfera do político possui um papel motor (Santos, 1978).

David Harvey (1993) chama a atenção para o fato de que o domínio do espaço sempre foi um aspecto da luta de classes, e que a mobilidade espacial do capital é uma das mais eficientes armas da burguesia. Modificações na distribuição espacial dos instrumentos de produção ocorrem simultaneamente às mudanças nas estratégias de acumulação do capital, influenciando e sendo influenciadas pelas transformações nas relações de produção e nas relações entre as forças produtivas. Modificam-se, então, as relações entre as forças sociais envolvidas, principalmente no que diz respeito à relação entre o capital e o trabalho.

A dinâmica de valorização de certas áreas em detrimento de outras sugere a imagem de “destruição criativa” (Harvey, 1993, p. 26) inspirada no pensamento de Nietzsche. Segundo Harvey (1993), a reprodução somente pode manter-se por meio da inovação contínua nas tecnologias de produção, nos processos produtivos e organizacionais do trabalho e nos produtos oferecidos aos consumidores, pois a competição de mercado força todos os capitalistas a procurar mudanças tecnológicas e organizacionais que melhorem sua lucratividade com relação à média social, levando a saltos de inovação dos processos de produção. A necessidade de manter o trabalhador sob controle e de reduzir o seu poder de barganha no mercado também estimula o capitalista a inovar. A inovação exacerba a instabilidade e a insegurança, tornando-se, no final, a principal força que leva o capitalismo a periódicos paroxismos de crise.

A teoria da importância estratégica do espaço para a reprodução capitalista foi sugerida por Henri Lefebvre em sua obra *La production de l'espace* (Lefebvre, 2000). David Harvey (1993, 2004) seguiu a trilha aberta pelo filósofo francês e desenvolveu uma teoria sobre uma “solução espaço-temporal” para as contradições internas da acumulação de capital e para as crises geradas por tais contradições.

O núcleo da argumentação de Harvey, derivada teori-

camente de uma reformulação da teoria marxista da queda tendencial da taxa de lucro, se refere a uma tendência crônica do capitalismo às crises de superacumulação². Essas crises se manifestam tipicamente como excessos de capital (mercadorias, dinheiro ou capacidade produtiva) e de força de trabalho, sem que se encontre algum meio de combiná-los em moldes rentáveis. Dado que o núcleo da dificuldade para o capital reside na ausência de oportunidades rentáveis de investimento, faz-se necessário encontrar formas de absorver o seu excesso. A expansão geográfica e a reorganização espacial oferecem essa possibilidade, que não se pode separar de dilatações temporais, nas quais o excesso de capital é empregado em projetos de longo prazo que tardam muitos anos em devolver seu valor à circulação. A expansão geográfica supõe com frequência investimentos em infra-estruturas materiais e sociais de longa duração (redes de transportes e comunicações, ensino, pesquisas, por exemplo), que contribuem para mitigar ou postergar crises no modo de produção capitalista (Harvey, 2004, p. 80).

A troca de bens e serviços (incluindo a força de trabalho) supõe, quase sempre, deslocamento. Define, desde o início, uma rede de movimentos espaciais que criam uma geografia própria da interação humana. Estes movimentos espaciais se vêem freados pela fricção da distância, o que faz com que as atividades se aglomerem no espaço para minimizar essas fricções. As divisões territoriais e espaciais do trabalho surgem desses processos de troca no espaço. A atividade capitalista produz, dessa forma, um desenvolvimento geográfico desigual. Pressionados pela eterna concorrência, os capitalistas individuais buscam vantagens competitivas no seio dessa estrutura espacial, e tendem, por conseguinte, a mudar-se para lugares onde os custos são mais baixos ou a taxa de lucro é mais alta. O capital excedente em um lugar pode ser utilizado em outro onde

Há uma relação histórica entre o capital e o espaço, na busca do primeiro em superar alguns de seus limites frente a si mesmo e frente à força de trabalho. O processo de acumulação de capital é perpetuamente expansionista.

não se esgotaram ainda as oportunidades rentáveis. Dessa forma, o processo de acumulação do capital é algo perpetuamente expansionista e, portanto, permanentemente fugidivo de qualquer tendência ao equilíbrio (Harvey, 2004).

A produção do espaço, a organização de divisões territoriais do trabalho totalmente novas, o acesso a complexos de recursos inéditos e mais baratos, a promoção de novas regiões como espaços dinâmicos de acumulação de capital e a penetração em formações pré-existentes às relações sociais capitalistas proporcionam importantes canais para a absorção do excesso de capital e de força de trabalho (Harvey, 2004, p. 97).

A mobilidade do capital e do trabalho são as armas espaciais com as quais capitalistas e trabalhadores se defrontam na arena da luta de classes. Enquanto a união de trabalhadores ao longo do espaço sempre foi uma importante variável na luta de classes (Harvey, 1993) - como o exemplo da Primeira Internacional pode bem ilustrar - a crescente mobilidade do capital seria o seu contraponto, desestabilizando as posições das organizações operárias.

Tendo em vista a importância estratégica da expansão geográfica do capital para sua reprodução no modo de produção capitalista contemporâneo e da necessidade de internacionalização da ação dos trabalhadores como forma de responder à vantagem adquirida por seu adversário histórico em tempos da chamada “globalização”, faz-se necessário, no próximo item, a identificação dos agentes fundamentais nesse processo.

“Novos” agentes no cenário contemporâneo: as transnacionais e os sindicatos

As transformações que tiveram lugar no último quarto do século XX afetaram também as relações internacionais, na medida em que o intenso processo de transnacionalização econômica e a “compressão espaço-temporal” decorrente dos avanços na tecnologia de comunicações e de transportes possibilitaram uma maior atuação no âmbito internacional de outros agentes que não os estatais.

Não que o Estado tenha se enfraquecido ou que tenda a desaparecer na ordem da “aldeia global”. Muito pelo contrário, o Estado ainda é um elemento fundamental para a reprodução das relações de produção capitalistas. É ele quem define as diretrizes macroeconômicas internas, como as taxas de juros e as metas de crescimento e inflação, tão caras ao capital fluído do mercado financeiro internacional. É ele quem gerencia e garante a existência, em última instância, da infra-estrutura necessária à produ-

ção e à circulação. O Estado também é o responsável por disciplinar a classe trabalhadora e mediar e/ou reprimir conflitos entre o capital e o trabalho. Porém, como lembra Villa (1999, p. 53), “o fluxo de relações inter-

estatais, que enfatiza a segurança nacional e o primado do interesse nacional, não dá conta dos novos processos e, principalmente, dos novos agentes”.

Dentre os novos agentes, destacam-se as empresas transnacionais e as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que nas últimas décadas expandiram seus escopos de atuação e modalidades de operação, afetando o cotidiano das pessoas e governos (Ruggie, 2004).

As corporações transnacionais são organizações hierarquizadas e dirigidas de forma centralizada. Historicamente, a consolidação da empresa transnacional como agente internacional é um processo que ocorreu paralelamente à

consolidação dos Estados Unidos como potência ocidental hegemônica (Villa, 1999, Hymer, 1983).

Segundo Ruggie (2004), o universo das corporações transnacionais hoje compreenderia cerca de 63 mil empresas, com mais de 800 mil subsidiárias e milhões de fornecedores e distribuidores conectados por uma cadeia de valor global. As vendas externas dessas corporações excedem as exportações de bens e serviços mundiais por uma margem substancial e o comércio intra-firma representaria uma parcela significativa e crescente já há algum tempo, cerca de 40%, no caso dos Estados Unidos.

Stephen Hymer (1983) aponta as três motivações principais que explicam a onda de investimentos externos nas

Inicia-se um movimento para o estabelecimento de uma “divisão inter-regional do trabalho” no âmbito do Mercosul. As exportações brasileiras para os parceiros do bloco concentram-se em automóveis econômicos, enquanto a Argentina exporta principalmente veículos médios.

décadas de 50 e 60. Em primeiro lugar, o grande porte das empresas norte-americanas e sua nova estrutura verticalizada que lhes deram horizontes mais amplos e uma perspectiva de negócios global. Em segundo lugar, o desenvolvimento tecnológico nas comunicações, que criou uma nova consciência do desafio global e ameaçou as instituições estabelecidas com a abertura de novas fontes de concorrência. Em terceiro lugar, o rápido crescimento da Europa Ocidental e do Japão, que combinado com o lento crescimento da economia norte-americana, na década de 1970, alterou a participação mundial nos mercados. A expansão dos capitais norte-americanos se deu em direção primordialmente da Europa, onde as portas para o investimento estrangeiro direto estavam abertas. Tal expansão do capital dos EUA no continente europeu teve como resposta por parte das grandes empresas européias a sua expansão para o exterior – inicialmente para os países chamados subdesenvolvidos – e o enfrentamento interno ao desafio norte-americano.

Um outro elemento deve ser levado em consideração para se explicar a expansão das corporações transnacionais: os processos de liberalização dos mercados internos – muitas vezes impulsionados por agentes externos, principalmente alguns países e instituições financeiras internacionais –, a formação de blocos regionais, o estabelecimento de acordos multilaterais de comércio e pactos bilaterais de investimento (Ruggie, 2004).

O outro elemento que ganha importância no âmbito das relações internacionais contemporâneas são as Organizações Não-Governamentais (ONGs), agentes menos hierarquizados e mais descentralizados que as corporações transnacionais (Idem).

Segundo Villa (1999, p. 58), “as ONGs destacam-se por

seu papel de representação de grupos sociais nacionais ou internacionais, abordando um variado espectro de atividades, como a política, a economia, a religião, a cultura, a cidadania e a ecologia. A profundidade de sua ação é desigual à medida que podem passar do plano da pressão ao do confronto político ou à ação direta”.

Ruggie (2004, p. 510) estima que mais de 30 mil ONGs operam em programas internacionais, e cerca de mil teriam membros em mais de três países.

As ONGs, como agentes internacionais, tiveram sua mais rápida expansão no período do Pós-Segunda Guerra, devido a dois fatores principais: o desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, que permitiu desenvolver a capacidade organizacional para operar através de imensas distâncias e multiplicidade de culturas; o pluralismo político ocidental, que criou condições para uma maior organização societal. Segundo Villa (1999, p. 59), essas duas

precondições não se apresentaram isoladamente, mas como interdependentes, de forma que se deu uma relação quase direta entre crescimento das ONGs, modernização tecnológica e pluralismo político.

Para Cohen (2003), a grande inovação do século XXI no campo da ação internacional da sociedade civil é a formação de uma “rede transnacional”, que estaria se convertendo da forma paradigmática de pluralidade da sociedade civil (como modo de associação e solidariedade) nesta primeira parte do século XXI. Ainda segundo essa autora (Cohen, 2003), os ativistas da sociedade civil transnacional contemporânea fazem intenso uso do ciberespaço e universalizam solidariedades locais, mas em função de questões ou áreas bem delimitadas, que envolvem interesses e valores específicos, o que faz brotar uma grande variedade de redes globalizadas que se dirigem a diferentes subsistemas, e não a uma “única sociedade civil global” (Idem, s/p.).

É importante notar, por sua vez, que a estruturação de redes descentralizadas e não hierarquizadas não significa que exista uma simetria entre as redes e entre seus participantes. Muitas vezes se observa que há redes centrais, semi-periféricas e periféricas e, no interior destas, há agentes que participam mais ativamente no âmbito internacional que outros (Von Büllow, 2007), assumindo um papel de liderança.

Dessa forma, uma característica fundamental dos novos processos incorporados na agenda internacional é o seu caráter descentralizado, que escaparia ao monopólio estatal, flexível e centralizado. A ação desses agentes, diferentemente do Estado, não se baseia na força, mas em meios consensuais para conseguir o objetivo de encontrar obediência nas vontades alheias. Pode-se dizer então que

possuem *influência* ao invés da noção clássica de *poder* (Villa, 1999, pp. 60-61).

Os novos agentes internacionais buscam orientar sua ação política com vistas a gerar consenso em torno do conteúdo de sua atuação, resultante de suas inserções nos processos globais-transnacionais. Sua legitimidade deve ser procurada:

no caráter quase dramático no qual se articulam: isto é, nas respostas societais globais que apresentam, ante os desequilíbrios sistêmicos gerados pelos novos fenômenos transnacionais de segurança e a forma como aqueles desequilíbrios afetam os aspectos de bem-estar da economia, da saúde, da identidade cultural e da qualidade de vida dos cidadãos de todo o planeta. (Villa, 1999, p. 62).

As problemáticas tratadas pelos agentes internacionais não-estatais, por estarem muito próximas e serem muito sensíveis ao cotidiano dos indivíduos, permitem que estes se tornem “*consciências críticas societais globais e interdependentes, inclusive passando a exercer funções que, em tese, deveriam ser assumidas pelos representantes eleitos, por meio de mecanismos democráticos nacionais*” (Villa, 1999, p. 63).

As pressões dos agentes internacionais podem ser dirigidas a um Estado e a subsistemas intergovernamentais (como ONU, FMI, Banco Mundial). No plano supranacional, pode ser dirigida aos processos decisórios dos blocos econômicos regionais.

No plano transnacional propriamente dito, pode haver disputas entre agentes internacionais do terceiro setor e empresas transnacionais, ou entre as próprias ONGs.

Paralelamente à expansão geográfica e à maior integração das atividades das grandes empresas automotivas no Mercosul, observa-se a percepção, por parte dos trabalhadores, de que é preciso atuar conjuntamente na escala regional, tanto para propor alternativas ao modelo de política vigente para o setor quanto para aumentar a eficácia da ação sindical.

Segundo Villa (1999, p. 71), o exercício da influência e as pressões das ONGs não se limitam só a mudar políticas oficiais dos sistemas estatais e supranacionais ou as políticas de lucro das transnacionais, sendo necessário reconhecer nelas um poder de iniciativa que ultrapassa a interação com esses planos, com ações concretas, como a coordenação e desenvolvimento de projetos nos países pobres.

Ainda segundo esse autor, numa primeira fase, os agentes internacionais têm como âmbito de atuação a sociedade nacional, na qual se destacam, geralmente, no papel de consciência crítica de um problema de natureza societal. Na medida em que os grupos societais percebem que aquilo que motiva sua atuação nacional é também um problema que ultrapassa as fronteiras nacionais, são estabeleci-

dos contatos pessoais e institucionais com as organizações congêneres de outros países e este momento permitiria a criação de identidades coletivas globais a partir das organizações nacionais. O estabelecimento dessas identidades permite definir uma estratégia coordenada, que fixa métodos de ação e campos de atuação política. Os métodos aparecem geralmente sob duas formas: a sensibilização da opinião pública, para que esta exerça pressão sobre os responsáveis pela decisão e execução de projetos e políticas, e a ação direta, que consiste na execução de ações nos próprios lugares onde se desenvolvem os projetos considerados não-procedentes (Villa, 1999, p. 73).

A ação das centrais sindicais no âmbito do Mercosul é um exemplo da necessidade de articulação de uma entidade nacional, frente a uma realidade de constituição de um bloco supranacional que facilita a mobilidade do capital.

A integração regional e as estratégias do capital e do trabalho

O advento do Mercado Comum do Sul possibilitou uma ampliação do raio de ação do capital, bem como uma mudança em suas estratégias de produção.

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai celebram o Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. Nessa data, os quatro países acordaram ampliar as dimensões dos seus mercados nacionais. De acordo com o art. 1º do Tratado de Assunção, a criação de um mercado comum implicaria: a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados ou agrupamentos

de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, a fim

de fortalecer o processo de integração.

Para a criação de um mercado comum, o Tratado de Assunção estabeleceu um programa de liberação comercial, com vistas à aplicação de tarifa zero sobre a totalidade do universo tarifário e a implementação de uma tarifa externa comum.

Além da constituição de uma união aduaneira, merecem destaque os projetos desenvolvidos pelos Estados Partes no campo da integração produtiva, como a criação, no segundo semestre de 2007, do foro denominado Grupo de Especialistas Governamentais sobre Integração Produtiva. Entre os projetos em andamento, há três principais áreas de atuação: a primeira voltada à integração produtiva das cadeias automotivas, especialmente do setor de

autopeças; a segunda visa ao desenvolvimento de programa de capacitação de fornecedores para a PETROBRAS nos setores de gás e petróleo; e a terceira tem por objetivo o desenvolvimento do setor de turismo. A integração das cadeias produtivas tornou-se prioridade dos governos do Brasil e da Argentina, tendo a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial papel destacado no compromisso de elaborar planejamento e diagnóstico com vistas a facilitar o processo de integração das cadeias produtivas no Mercosul, dando especial atenção ao setor automotivo.

Com relação à indústria automobilística, a busca de complementaridade produtiva entre Brasil e Argentina, se iniciou, em termos institucionais, com a assinatura do Protocolo 21 de 1988. Com o advento do Mercosul, a in-

Pouco se avançou no campo da liberalização da mobilidade laboral. Ainda há uma série de entraves burocráticos que necessitam ser removidos para que, ao lado da crescente mobilidade do capital, aumente a liberdade de movimento do trabalho.

dústria automobilística instalada no Brasil e na Argentina (as duas maiores economias do bloco) passou a realizar estratégias de integração das cadeias produtivas e enxugamento do parque produtivo, com vistas a aproveitar as vantagens de cada país e especializar a produção.

A partir de 1991, ano em que entrou em vigor o acordo bilateral do setor automotivo entre Brasil e Argentina, ampliou-se o número das empresas no setor com filiais brasileiras que passaram a importar veículos de suas filiais na Argentina e vice-versa. Dados da Associação de Fábricas de Automotores da Argentina (ADEFA) mostram que o Brasil é o maior mercado para automóveis argentinos. E de cada dez automóveis importados vendidos na Argentina em 2006, nove são provenientes do Brasil. Em janeiro de 2008, 73% dos automóveis exportados pela Argentina tiveram como destino o mercado brasileiro. As montadoras buscam, dessa forma, articular a capacidade de produção regional, com vistas a ampliar a escala de produção, por meio da especialização de plataformas e/ou modelos de veículos que devem ser produzidos prioritariamente em cada país do bloco regional. Apesar das regras comerciais do Mercosul (definidas desde os primeiros acordos para o setor automotivo) estimularem o equilíbrio no intercâmbio comercial, as diferenças existentes de escala produtiva, a atualização de produtos e as distintas performances das políticas econômicas (especialmente no que se refere à questão cambial), influenciaram decisivamente o fluxo de comércio de veículos na região (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996).

O livre comércio na região para produtos automotivos deveria entrar em vigor no dia 1º de janeiro de 2006. No entanto, não foi possível concluir entendimento entre

Brasil e Argentina sobre a implementação do regime a partir daquela data, o que levou a uma regulamentação especial do setor automotivo, através de acordos bilaterais com a Argentina e com o Uruguai³.

Com relação à dinâmica de localização industrial do setor, pode-se observar a existência de uma certa “inércia espacial”, que tende a concentrar a produção e os investimentos de capital nas maiores economias, melhor servidas de infra-estrutura pública e privada e detentoras dos maiores mercados consumidores. Dadas as mesmas condições nos países membros do bloco (sem incentivos especiais para áreas específicas), poderia ocorrer uma concentração espacial da produção, nas áreas mais atraentes. Algumas áreas sairão certamente ganhadoras desse processo, que

num primeiro momento busca homogeneizar o espaço, mas que acaba por levar ao processo de concentração do capital em pontos privilegiados, detentores das vantagens para as empresas. As economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai)

teriam poucas chances de manter ou atrair grandes montadoras, tornando-se mercados complementares das economias maiores. O Uruguai, por exemplo, tem uma indústria automobilística tímida. Basicamente, as indústrias uruguaias montam modelos com partes vindas de fora, e uma maior liberalização do mercado automotivo poderia transferir a produção localizada no país para o Brasil ou a Argentina.

O exemplo da Volkswagen é ilustrativo a esse respeito. A estratégia espacial da empresa é estar presente nos principais mercados mundiais. Não existiria, segundo membro de seu quadro diretivo, uma tendência da empresa, em qualquer parte do mundo, de montar plataformas de exportação. A estratégia geral do grupo é estar presente nos grandes mercados mundiais. No caso da América do Norte, Estados Unidos e México. Na Europa, além da Alemanha, Bélgica e República Tcheca. Na América do Sul, fábricas no Brasil e na Argentina. Não faz parte das estratégias da empresa nem formar bases de exportação, nem instalar unidades produtivas em todos os países, mas manter-se firme nos grandes mercados mundiais.

A estratégia de regionalização da produção dessa montadora, uma das que mais investiu na viabilização do bloco regional, se materializou com a recente criação de uma diretoria-geral para a América do Sul, sediada em Buenos Aires. Em termos produtivos, além da venda de veículos para os dois mercados, a empresa decidiu concentrar a produção regional de autopartes em Córdoba, Argentina, além de ter anunciado, em 2007, a produção de um novo modelo de “pick-up” a ser exportado para os países da região⁴.

A General Motors, por sua vez, escolheu a cidade gaú-

cha de Gravataí (Rio Grande do Sul) para instalação de uma nova filial, tendo em vista a estratégia de integração produtiva com suas filiais argentinas, visando, também, exportar veículos produzidos no Brasil para o mercado do país vizinho. Na Argentina, foram anunciados investimentos da ordem de US\$ 200 milhões para o lançamento de um terceiro modelo em sua fábrica de Rosário⁵.

A FIAT, anunciou, em 2007, que voltaria a produzir automóveis na Argentina, em sua planta de Córdoba, justificando sua decisão pelo saturamento da fábrica de Betim (Minas Gerais) e pela alta capacidade instalada da fábrica argentina: 160.000 unidades ao ano. Sendo assim, em um

O jornalismo nasceu opinativo. Até o século XIX, a grande matéria jornalística era a opinião impressa nas páginas de jornais caros, lidos por poucos alfabetizados com capacidade financeira para assiná-los.

primeiro momento, a empresa estaria produzindo 50.000 unidades por ano, das quais se espera poder exportar 35.000 unidades ao Brasil⁶.

A montadora Ford, principal exportadora de automóveis do país, anunciou, em agosto de 2007, planos de investimentos de US\$ 160 milhões para a ampliação de capacidade instalada e para a produção de dois novos modelos a serem exportados para Brasil, México e o restante da América Latina⁷.

Dessa forma, inicia-se um movimento para o estabelecimento de uma “divisão inter-regional do trabalho” no âmbito do Mercosul, processo ainda em fase inicial, incentivado, em certa medida pelas políticas governamentais e pela maior facilidade de comércio intra-bloco. Para o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, esse quadro de intercâmbio comercial no Mercosul mais do que simples operações comerciais de veículos entre os países do bloco revela, em grande medida, as estratégias de produção das montadoras instaladas no mercado regional, especialmente o provável papel que cada país deve ocupar nas estratégias comuns definidas pelas matrizes para a região. O perfil das exportações brasileiras para o Mercosul, especialmente para a Argentina, estaria concentrado nos automóveis de tipo “econômico” – compactos ou subcompactos. As exportações argentinas, ao contrário, estariam concentradas no segmento dos automóveis médios. As empresas estariam interrompendo a produção dos modelos mais antigos e de menor escala no Brasil, transferindo sua produção para a Argentina, e, ao mesmo tempo, ocupando as linhas de montagem no Brasil para a produção de modelos que necessitam de maior escala para se manterem rentáveis. Além disso, a concentração desse segmento de veículos no Brasil é também adequada ao mercado consumidor. Os veículos populares respondem por parcela preponderante das vendas internas de automóveis produzidos pelas

montadoras instaladas no Brasil. Isto não significa que a Argentina poderá se transformar em centro de produção de automóveis obsoletos: o país pode concentrar boa parte da produção de modelos utilitários modernos (comerciais leves), especialmente de pick-ups, mid-sizes e vans, direcionada, em grande medida, ao mercado consumidor brasileiro (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996, pp. 81-83).

Paralelamente à expansão geográfica e maior integração das atividades das grandes empresas do setor automotivo no âmbito do Mercosul, observa-se a percepção, por parte dos trabalhadores, de que sua ação conjunta na escala regional se faz necessária, tanto para propor alternativas ao modelo de política vigente para o setor, como para uma ação sindical mais eficaz. À expansão geográfica do capital, faz-se necessário uma maior amplitude

especial da ação sindical, que possa ser o contraponto à crescente mobilidade desse capital cada vez mais livre de restrições políticas.

Para tanto, por exemplo, foi elaborada, em 1995 durante o 3º Encontro do Comitê dos Trabalhadores do Setor Automotivo do Mercosul realizado em Mar Del Plata, uma “Proposta Sindical para um Regime Automotriz do Mercosul”, que buscou uma formulação conjunta de sindicatos dos países membros desse bloco econômico regional.

Em março de 1999, numa iniciativa inédita e pioneira, foi assinado um acordo supranacional entre as filiais da Volkswagen do Brasil e da Argentina, o sindicato dos metalúrgicos do ABC e de Taubaté, pelo Brasil, e o Sindicato de Mecânicos e Afins de Transporte Automotor, da Argentina, abrangendo temas relacionados ao intercâmbio de informações, competitividade, representação dos trabalhadores nos locais de trabalho e capacitação profissional. Porém, tal iniciativa ainda não resultou em outros contratos supranacionais, o que revela uma resistência a esse tipo de negociação de parte das principais montadoras instaladas na região e uma articulação ainda insuficiente de parte das centrais sindicais.

Durante os últimos anos, as principais centrais sindicais dos países do bloco têm tentado – por meio da realização de seminários, congressos, encontros e visitas internacionais – estreitar seus laços para uma maior coordenação de suas ações. Dentre as iniciativas concretas de caráter mais amplo, pode-se citar o “Correio Sindical Mercosul” e a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). Há também um projeto conjunto para o estabelecimento de uma Secretaria do “Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul”, que teria a função de acompanhar os níveis de emprego nos países do Mercosul, bem como acompanhar as negociações do bloco no que

diz respeito ao comprometimento com as demandas trabalhistas e sociais.

Além das ações regionais citadas, pode-se citar o Projeto do Laboratório Industrial Sindical Mercosul-União Européia, uma iniciativa dos sindicatos metalúrgicos do Cone Sul e da Europa, que pretende fortalecer a capacidade de intervenção dos sindicatos metalúrgicos nos processos de integração tanto internos ao Mercosul, quanto do bloco com a União Européia.

Considerações finais

Dentre as transformações observadas no modo de produção capitalista contemporâneo, destaca-se a maior mobilidade do capital num contexto de abertura dos mercados e de formação de blocos regionais. As grandes corporações podem, dessa forma, tirar maior proveito da geografia, ao buscarem áreas com melhores condições de lucratividade. Isso representou, porém, na maioria dos casos, uma crescente instabilidade no mercado de trabalho e na precarização do emprego, além do enfraquecimento dos sistemas e redes estatais de proteção social. Avanços tecnológicos nos meios de transporte e comunicação e uma ideologia dominante que prega a liberalização e a desregulamentação dos mercados garantem uma crescente mobilidade ao capital, através do que Harvey (1993) chamou de compressão espaço-temporal. Nesse sentido, o poder do capital frente ao trabalho cresce em proporção ao aumento de sua mobilidade.

O caso do Mercosul, ao ampliar o raio de ação das empresas, insere-se nessa tendência acima descrita. Apesar das dificuldades e resistências de certos grupos com relação a uma abertura total dos mercados dos países membros, o processo de formação do bloco regional é um elemento que passou a ser levado em consideração nas estratégias das empresas que atuam na área, visando aumentar seus mercados, bem como concentrar e redistribuir suas cadeias produtivas.

Com vistas a equilibrar o comércio regional e diminuir as chamadas assimetrias entre as economias do bloco regional, os Estados associados ao Mercosul estabeleceram, nos últimos anos, uma série de iniciativas para a promoção de investimentos que possibilitem a integração das cadeias produtivas. O objetivo dos diferentes Governos que compõem o Mercosul é o de buscar um maior equilíbrio geográfico dos investimentos, diminuindo as chamadas assimetrias entre as economias do bloco. Tal política também tem por efeito facilitar o movimento dos bens produzidos pelas empresas, bem como a mobilidade do capital.

Contudo, no campo da liberalização da mobilidade laboral, pouco se avançou. Ainda há uma série de entraves burocráticos que necessitam ser removidos se há real intenção de que, ao lado de uma crescente mobilidade do capital, também ocorra maior liberdade de movimento do trabalho, como forma de equilibrar, ainda que relativamente, a disputa tempo-espaço descrita no item 1. Em dezem-

bro de 1998 foi assinada a Declaração Sociolaboral, o reconhecimento, por parte dos Estados-parte do Mercosul, de que, ao lado das iniciativas que garantem a integração produtiva, faz-se necessário facilitar a livre associação dos trabalhadores e estimular o diálogo social, tanto no âmbito nacional, como no regional. Porém, além da garantia à mobilidade do trabalho e ao diálogo social, é necessário que se fortaleçam os mecanismos para a formação de uma identidade entre as organizações de trabalhadores em nível regional, superando os localismos e as perspectivas nacionais.

O reconhecimento da necessidade de uma ação espacial mais ampla por parte dos sindicatos de trabalhadores da região, como forma de fortalecimento de sua luta por melhores condições de vida e manutenção do emprego, é um exemplo da necessidade de expansão geográfica dos contra-poderes ao poder do capital. Reconhece-se então que para se alcançar esse objetivo mais amplo, “seria preciso uma nova forma de ação sindical, também integrada internacionalmente (por que não falar de “globalização sindical?”), capaz de responder aos desafios colocados pelos novos tempos” (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996, p. 117).

Notas

¹ A idéia de a localização dos espaços singulares fornecerem um *quantum* de produtividade durante o processo de trabalho é discutida em Moraes e Costa, 1999.

² Para um tratamento mais detalhado da crise como fenômeno inerente ao modo de produção capitalista, ver Grespan, 1996.

³ Brasil e Argentina concluíram, em 30 de maio de 2008, as negociações de novo acordo automotivo bilateral, que entrou em vigor a partir de 1º de julho de 2008. Os principais elementos do acordo são: (a) duração de seis anos; (b) comércio liberalizado a partir de 1º de julho de 2013 (ou seja, no sexto ano do acordo); (c) até 01/07/2013, o comércio respeitará regras de compensação, determinadas pelos coeficientes de desvio de comércio; e (d) ao longo da vigência do acordo, haverá reuniões trimestrais do Comitê Automotivo Bilateral, com o fito de monitorar o cumprimento de seus objetivos, incluindo o desempenho do comércio, da produção e dos investimentos. O acordo também prevê, em seu Artigo 26, a disposição do Governo brasileiro em promover, por meio do BNDES, o desenvolvimento do setor de autopeças na Argentina. Com o Uruguai, novo acordo automotivo foi celebrado em 26 de junho de 2008, com vigência de seis anos, em bases similares ao acordado com a Argentina.

⁴ A decisão de produzir novo modelo na Argentina, com investimentos de cerca de US\$ 317 milhões, foi anunciada pela diretoria da empresa em outubro de 2007, em ato que contou com a presença do então Presidente Néstor Kirchner.

⁵ Anúncio feito no dia 19/07/07, pela Diretoria da General

Motors, durante ato que contou com a presença do então Presidente Néstor Kirchner, em Rosário, Argentina.

⁶ Anúncio feito pela Diretoria da FIAT em ato ocorrido em 30/05/07, em Córdoba, Argentina, com a presença do então Presidente Néstor Kirchner.

⁷ Em 09/08/07, a Ford anunciou os novos investimentos na Argentina em cerimônia na Casa Rosada, que contou também com a presença do então Presidente Néstor Kirchner.

Referências Bibliográficas

COHEN, Jean L. "Sociedade civil e globalização: repensando categorias". *Dados*, volume 46, n. 3, 2003.

GRESHAM, Jorge Luis: O negativo do capital. São Paulo: Hucitec, 1996

HARVEY, David (1993). *A Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Edições Loyola.

_____. *El nuevo imperialismo*. Madrid: AKAL, 2004.

HYMER, Stephen. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

LACOSTE, Yves. *A Geografia – Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papyrus, 1989.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Antrhopos, 2000.

MANZAGOL, Claude. *Lógica do espaço industrial*. São Paulo: DIFEL, 1985.

MORAES, Antonio Carlos Robert, COSTA, Wanderley Messias da. *A Valorização do Espaço*. São Paulo, Hucitec, 1999.

RUGGIE, John Gerard. "Reconstituting the global public domain – issues, actors, and practices". *European Journal of International Relations*, vol. 10, no. 4, pp. 499-531, 2004.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia nova*. São Paulo: Hucitec-Edusp, 1978

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. *Globalização e setor automotivo: A visão dos trabalhadores*. São Paulo, 1996.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Da crise do realismo à segurança global mundial*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.

VON BÜLLOW, Marisa. *Pathways to Transnationality: networks, collective action, and trade debates in the Americas*. Ph.D. dissertation, Political Science Department, The Johns Hopkins University, 2007.

Mercosul, sociedade e opinião: exercícios de hegemonia na página de opinião da Folha de S. Paulo

Li-Chang Shuen Cristina Silva Sousa

O Brasil é a maior economia do Mercosul¹. Em termos de população, território e base industrial, o país apresenta uma ampla vantagem em relação a seus sócios (Argentina, Paraguai, Uruguai, como sócios plenos e Equador, Bolívia e Chile como associados). É possível afirmar, portanto, que a hegemonia econômica dentro do bloco é protagonizada pelo país. Tal liderança se revela incontestável quando a economia brasileira atravessa momentos de crise e suas consequências se refletem nos fluxos comerciais intrabloco. Quando crises econômicas acontecem nos outros países, o Brasil age como agência de socorro imediato, impedindo que tais eventos causem grandes impactos nas demais economias do bloco, a exemplo do que ocorreu com a crise argentina de 2001.

Neste cenário, cabe uma pergunta cuja resposta pretendemos vislumbrar neste trabalho: a imprensa brasileira – aqui representada por um de seus principais jornais, a Folha de S. Paulo –, ciente dos contornos especiais que regem a relação econômica do Brasil com o Mercosul, manifesta a crença, ou o interesse, de o Brasil desempenhar o papel de liderança política do bloco?

Li-Chang Shuen Cristina Silva Sousa é Professora Assistente do curso de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão e Mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco.

O entendimento que a sociedade civil acumula sobre a integração regional é, em grande parte, tributário da informação jornalística. Vários livros, teses, dissertações e artigos acadêmicos são publicados todos os anos envolvendo, geralmente, aspectos relativos aos universos político, econômico e jurídico-institucional do Mercosul, mas grande parte dessa produção é inacessível ao cidadão comum. Logo, a literatura especializada, em que pese o papel de fundamental importância que desempenha para o próprio sucesso do bloco, é insuficiente para massificar o entendimento e a participação popular no processo de integração.

Conforme Marques de Melo (2003, p. 73),

os meios de comunicação coletiva, através dos quais as mensagens jornalísticas penetram na sociedade, bem como os demais meios de reprodução simbólica, são ‘aparatos ideológicos’, funcionando, se não monoliticamente atrelados ao Estado, como dá a entender Althusser, pelo menos atuando como uma ‘indústria da consciência’, de acordo com a perspectiva que lhes atribui Enzeberger, influenciando pessoas, comovendo grupos, mobilizando comunidades, dentro das contradições que marcam as sociedades. São, portanto, veículos que se movem na direção que lhes é dada pelas forças sociais que os controlam e que refletem também as contradições inerentes às estruturas societárias que existem.

Enquanto espaço público privilegiado da sociedade civil midiaticizada, a imprensa se revela, inclusive, foro per-

manente de discussão sobre a integração regional. Em que pese, também, o baixo índice de leitura relativamente ao tamanho da população brasileira, a penetração dos jornais e o acesso a seus textos se dão de forma mais ampla, e de certa forma mais democrática, ao conjunto dessa população que os textos científicos. De tal forma que se justifica o interesse em se estudar o comportamento editorial de um de nossos principais jornais sobre o Mercosul.

Para a confecção deste artigo, escolhemos textos – artigos de opinião e editoriais – publicados na Folha de S. Paulo entre setembro e dezembro de 2007, período em

O jornalismo nasceu opinativo. Até o século XIX, a grande matéria jornalística era a opinião impressa nas páginas de jornais caros, lidos por poucos alfabetizados com capacidade financeira para assiná-los.

que o Congresso Nacional discutia o pedido de entrada da Venezuela no Mercosul em meio a polêmicas sobre as declarações do ex-presidente e agora senador José Sarney, que acusou Hugo Chávez de ser um ditador fascista, e o presidente venezuelano, que acusou o Senado brasileiro de ser subserviente aos Estados Unidos.

Durante o período, a imprensa noticiou o embate verbal entre as autoridades brasileiras e o presidente de um país que pleiteia a associação plena a um bloco regional com a perspectiva de protagonizar um papel de maior visibilidade e liderança no cenário latino-americano. Dado esse contexto, a imprensa deu visibilidade a um processo de luta pela hegemonia no Mercosul, processo esse que perpassa a relação política entre os membros do bloco, através da publicação de textos nos quais a tônica foi a defesa do papel que o Brasil, supostamente, tem a desempenhar na condução da integração regional.

Para compreender o discurso editorial da Folha de S. Paulo sobre a polêmica da entrada da Venezuela no Mercosul, é necessário compreender o ambiente político no qual esse discurso é produzido. Parte desse ambiente é o próprio processo de constituição do Mercado Comum do Sul. Neste processo, tal como ocorre na União Européia, lutas internas pela definição das lideranças políticas – já que as econômicas são definidas pelo perfil e pela dinamicidade da economia de cada país, o que, de certa forma, independe da vontade política e dos elementos de poder projetados por cada nação – são constitutivas da própria integração regional. Assim, é importante dedicarmos algumas linhas ao Mercosul histórico.

Mercosul: um processo em evolução

O Mercado Comum do Sul nasceu da aproximação política entre o Brasil e a Argentina, no bojo da redemocratização sul-americana e da crise da dívida externa conjugada ao pífio crescimento das economias da região em meados da década de 1980. Os acordos entre os então presidentes

José Sarney e Raúl Alfonsín, envolvendo a cooperação em áreas estratégicas como comércio, tecnologia e infraestrutura, deram origem ao Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, o Tratado de Assunção, firmado em 23 de março de 1991 entre os presidentes do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, e culminaram com a formação da zona de livre comércio em 1994, ano do reconhecimento do Mercosul como pessoa jurídica de direito internacional por meio do protocolo de Ouro Preto.

Além dos quatro membros, o Mercosul admite uma outra categoria de país: o membro-associado. Estão nesta condição a Bolívia, o Chile, o Equador e, por enquanto, a Venezuela. Como associados, estes países gozam de direitos e preferências tarifárias para seus produtos, mas não são obrigados

a praticar a Tarifa Externa Comum (TEC), aplicada pelos membros aos produtos oriundos de países de fora do bloco. Eles também participam das discussões sobre os rumos da integração. Além disso, eles podem submeter ao parlamento dos países membros o pedido de adesão ao bloco em caráter pleno.

Um membro pleno também pode sugerir que o bloco aceite terceiros países na mesma condição – a Venezuela formulou seu pedido de adesão depois que o Uruguai apresentou proposta nesse sentido aos sócios do Mercosul, em 2005. Para ser aceito como membro pleno do Mercosul, o pretendente deve submeter o pedido ao Parlamento dos sócios e ser aprovado por todos eles. Uma única rejeição inviabiliza a entrada de um novo sócio.

Cabe ressaltar que a construção da integração regional não tem sido um processo fácil e tampouco está concluído. Por enquanto, o Mercosul, em que pese o nome, ainda não é um mercado comum. É uma união aduaneira imperfeita. Pela experiência da União Européia, modelo nesse tipo de integração, o Mercosul está em um estágio intermediário no processo de constituição de uma comunidade regional. De zona de livre comércio – na qual os produtos oriundos dos países membros têm isenção tarifária ao ser comercializados intra-bloco –, passando pela união aduaneira – na qual os bens produzidos fora do bloco entram com uma tarifa definida e aplicada por todos para o mesmo tipo de bem –, há um caminho que inclui a livre circulação do capital e da força de trabalho, a definição de estratégias e políticas de segurança e política externas comuns, coordenação macroeconômica, dentre outros assuntos delicados e que implicam, no mínimo, o compartilhamento da soberania.

Há um outro aspecto relevante. Os blocos regionais são uma plataforma de inserção mais competitiva de seus membros no mercado internacional. São também um refúgio contra as crises globais. Mas, sobretudo, são um palco privilegiado para o exercício da hegemonia por

parte daqueles países que têm condições para isso. Com o Mercosul não é diferente. Economicamente, o Brasil detém dois terços da liderança no bloco: tem o maior PIB, a maior população, o maior território, a maior e mais moderna base industrial, além de uma moeda estável e uma inflação controlada. Politicamente, o cenário já não se mostra tão confortável.

Nesse campo, o Brasil disputa, mesmo implicitamente, a hegemonia com a Argentina, país que detém uma grande influência na região platina. Historicamente, Argentina e Brasil já protagonizaram momentos de crise aguda e desconfiança mútua em razão da própria constituição lingüístico-cultural e sócio-econômica das suas sociedades, assim como dos modelos, nem sempre coincidentes, de inserção na sociedade e economia internacionais (Bandeira, 2003, Fausto, 2004, Cervo, 2008).

Em alguns momentos na história do Mercosul, ficou nítida a confrontação de forças e interesses das duas potências emergentes, como a crise causada pela maior competitividade do Brasil no setor automobilístico no início dos governos Lula, no Brasil, e Néstor Kirchner, na Argentina. Em outros, paradoxalmente, a dependência mútua foi reforçada e publicamente reafirmada, como nas recentes crises do real, em 1999, e de solvência argentina, em 2001, que culminou com uma crise política sem precedentes no país vizinho. Em ambas as ocasiões, a ajuda mútua foi fundamental para que um e outro, especialmente a Argentina, não arcassem com conseqüências mais graves.

De acordo com o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (mimeo), o reforço mútuo entre as duas maiores economias do bloco é, também, politicamente estratégico para o Brasil. Em suas palavras,

o Brasil vê o Mercosul, sobretudo, como um projeto de natureza político-estratégica, com o objetivo de ir criando, progressivamente, pontos de contato cada vez mais estreitos entre os respectivos projetos de desenvolvimento nacional de seus países membros. Trata-se, em outras palavras, de buscar convergências e aproximações entre as sociedades da sub-região.

A entrada da Venezuela nesse jogo acrescenta um novo componente de tensão e equilíbrio na relação entre os dois sócios maiores. E também traz um risco, de acordo com a leitura que se pode fazer do discurso editorial da imprensa brasileira sobre o assunto: o de a Venezuela vir a se tornar o protagonista político do Mercosul. Até agora não há um estudo concludente sobre as reais possibilidades de o país vir a se tornar o líder de um bloco em formação e que não tem definido o próprio processo hegemônico. Talvez esse risco seja vislumbrado em relação ao chamariz que o presidente Hugo Chávez representa. Dito de outra forma, uma possível hegemonia da Venezuela no Mercosul não seria uma hegemonia verdadeiramente venezuelana, institucional, mas personalista, centrada na figura de seu presidente.

De qualquer forma, a imprensa brasileira não deixou de perceber tais possibilidades e de manifestar tais inquietações. E como espaço público por excelência da sociedade moderna, a página do jornal se transformou em foro de discussão política. Discussão essa fomentada por meio de editoriais que, mais que a “voz” da empresa jornalística, canalizam a própria opinião da sociedade civil e dos formuladores de política do país.

Opinião e jornalismo: um retorno às raízes

No início, era a opinião. O jornalismo nasceu opinativo – a interpretação do fato ocupava mais espaço que o fato em si no berço do jornalismo moderno. Até o século XIX, a grande matéria jornalística era a opinião impressa nas páginas de jornais caros, lidos por poucos alfabetizados com capacidade financeira para investir em assinaturas, porque os jornais não eram vendidos, eram assinados. Conforme nos ensina Pena (2005, p. 41), “as reportagens não escondiam a carga panfletária, defendendo as posições dos jornais (e de seus donos) sobre os mais variados temas. As narrativas eram mais retóricas que informativas”.

A introdução da publicidade e com ela o barateamento dos jornais, ao lado da alfabetização em massa nos países europeus durante os anos que se seguiram às revoluções Francesa e Industrial contribuíram para o aumento da circulação e do consumo da informação. As classes populares passaram a se interessar por jornais. Mais baratos, alguns chegando a custar poucos centavos, os jornais necessitavam manter o interesse de seu público, sempre crescente. Foi então que o conceito de notícia, tal como conhecemos hoje, foi forjado. A opinião passou a ser separada da informação. Nascia o jornalismo contemporâneo. Nas palavras de Traquina (2004, p. 34),

no século XIX, verificamos a emergência de um novo paradigma — informação, não propaganda — que é partilhado entre os membros da sociedade e os jornalistas; a construção de um novo grupo social — os jornalistas — que reivindica um monopólio do saber — o que é notícia; e a comercialização da imprensa — a informação como mercadoria.

A dinâmica do jornalismo e da própria sociedade no século XX levou a opinião para páginas e formatos específicos dentro do jornal. Marques de Melo (2003) divide os gêneros jornalísticos em informativo, opinativo, interpretativo, diversional e utilitário. No gênero opinativo encontramos o editorial, o comentário, o artigo, a resenha, a caricatura, a carta, a crônica e a coluna, todos marcados por forte independência em relação aos critérios de objetividade e imparcialidade que, teoricamente, devem ser observados nas notícias. Afinal, opinar sobre algo é deixar aflorar toda a subjetividade inerente ao sujeito que opina. Para marcar a separação entre fato e opinião, objetividade e subjetividade, os jornais delimitam o espaço físico onde cada tipo de texto pode ser encontrado. A página de opinião normalmente é a contra-capas do jornal.

A característica essencial do texto opinativo – aquela de oferecer um direcionamento interpretativo e uma visão a ser defendida pela argumentação – não exclui desse tipo de texto sua faceta informativa. Como salienta Marques de Melo (2003, pp. 74-75), “a expressão da opinião (...) compreendida como mecanismo de direcionamento ideológico, corporifica-se nos processos jornalísticos através da seleção das incidências observadas no organismo social e

A perspectiva oferecida ao leitor em geral encontra ressonância justamente por ser algo próximo daquilo que o público de certa forma já acredita. O jornal fala para seu público e o conhece, por mais que a mensagem seja universal e qualquer pessoa possa adquirir um exemplar na banca.

que atendem às características de atual e de novo”. Dessa forma, a opinião nunca está desatrelada dos fatos. O jornal não opina simplesmente. Ele informa, interpreta e oferece sua perspectiva para avaliação do leitor.

Cabe, no entanto, ressaltar que a perspectiva oferecida ao leitor em geral encontra ressonância justamente por ser algo próximo daquilo que o público de certa forma já acredita. O jornal, afinal, fala para o *seu* público e o conhece. Por mais que a mensagem seja universal e que qualquer pessoa possa adquirir um exemplar na banca mais próxima, o jornal fala para um público específico, mesmo que não reconheça tal fato. O leitor da Folha de S. Paulo é aquele de classe média a alta, escolarizado, que acredita no potencial de um país que tem a vocação natural para a liderança sul-americana. É o que podemos depreender da leitura de seus artigos.

Folha de S. Paulo: Mercosul ideal

O discurso do jornal aponta como um Mercosul ideal aquele no qual o Brasil possa ser o protagonista econômico e político. Seixas Corrêa (mimeo) afirma que a sociedade brasileira é favorável à integração regional e que não há setores organizados contra o processo. Segundo o embaixador, o máximo de resistência até agora encontrada foi entre produtores rurais do sul do país, temerosos com a concorrência nesse setor. Porém, a sociedade deixa transparecer que o papel que o Brasil tem a desempenhar não é aquele de espectador.

Tal visão fica clara nos textos de opinião coletados na Folha de S. Paulo durante o período de observação para a elaboração deste artigo. Em editorial do dia 25 de novembro de 2007, o jornal é taxativo: *o melhor é dizer não*, palavras que deram título ao texto sobre a opinião do jornal sobre a entrada da Venezuela no bloco. Marques de Melo (2003) lembra que o título não é nada inocente. Por meio dele, a opinião já se impõe. O “anúncio da notícia” é uma forma de apropriação discursiva, que tem função orientadora e editorializadora. Ao dizer “o melhor é dizer não”, o

jornal não deixa dúvidas quanto à orientação das linhas que o seguem.

Utilizando-se de argumentos econômicos, o texto deixa transparecer nas entrelinhas a preocupação de o Brasil ter que dividir seu pretensão protagonismo com um sócio cujo presidente “oferece riscos políticos” que podem afetar a condução de acordos com terceiros. O tom economicista do editorial deixa entrever a preocupação com um possível

ofuscamento do Brasil caso o vizinho seja aceito e passe a ter direito de veto nas decisões do bloco. Nas palavras do jornal, “a política externa brasileira deveria buscar mais autonomia para negociar acordos internacionais. (...) Dar a Chávez o poder

de veto no Mercosul seria caminhar no sentido contrário. O bloco, cujo manejo já é delicado, ficaria virtualmente ingovernável” (Folha de S. Paulo, 25/11/2007).

Ao afirmar que a condução da política externa brasileira deveria seguir uma maior autonomia internacional, o jornal nos permite a leitura de que, dentro do bloco, o interesse brasileiro subordinaria o interesse dos demais sócios na negociação de acordos internacionais nos marcos do Mercosul. Equivale a dizer que um país que, historicamente, sempre esteve de costas para seus vizinhos e voltado para o Atlântico (Cervo, 2008) agora deve consolidar uma aproximação político-econômica de forma a deixar claro que não está disposto a ceder uma liderança natural.

O editorial mostra que o paradigma da cordialidade oficial brasileira, forjado por nossa diplomacia para amenizar as desconfianças de nossos vizinhos sobre nós e nossas intenções (*Ibidem*), não deve ser aplicado a este caso: é melhor dizer não para dizer que nossa liderança não pode ser compartilhada. É melhor dizer não para mostrar que nossas intenções, em que pese o discurso oficial, são mesmo pautadas pelo exercício do poder e da hegemonia.

Da mesma forma, é possível inferir que o “manejo já delicado” das relações entre os sócios o é da perspectiva do Brasil enquanto liderança econômica que reluta em, ou simplesmente não consegue, desempenhar o papel de liderança política. Afinal, como processo de integração entre países que acordaram compartilhar a soberania inicialmente em matéria comercial, não há governante ou poder supranacional. O que pode haver, como no caso da União Européia, é o reconhecimento tácito de um poder hegemônico não declarado exercido por uma nação que reúne condições para isso. A Folha de S. Paulo acredita que o Brasil as reúne e que a Venezuela ameaça essa vocação natural do país.

Sabendo-se que o editorial é o texto no qual o jornal explicita sua visão, defende seus princípios e ataca aquilo com o que não concorda através da argumentação, temos que a expressão de um julgamento de valor é marca consti-

tutiva do próprio texto. Como espaço público da sociedade civil, o jornal também é parte dela. Suas opiniões, portanto, são as opiniões da sociedade.

Logicamente tais opiniões não são unânimes. Mesmo entre os leitores-padrão do jornal existem aqueles que acreditam que a entrada da Venezuela será benéfica ao bloco, como ilustra um artigo publicado em 20 de outubro de 2007, na seção Tendências e Debates. Na seção há dois textos que se propõem a responder à mesma questão: O Congresso Nacional deve aprovar a entrada da Venezuela no Mercosul? No texto assinado por Fabiano Santos, professor do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, o Congresso deveria votar pelo sim. No texto assinado pelo diplomata Roberto Abdenur, o voto deveria ser pelo não. Em ambos os textos, lêem-se nas entrelinhas a preocupação com a hegemonia política do bloco.

No primeiro, argumenta-se que isolar a Venezuela de Chávez é perder a oportunidade de “*enquadrá-lo*” no esquema mercosureño, com suas regras democráticas, e de impor maior vigilância por parte dos demais sócios. Obviamente, enquadrar Chávez seria ofuscar suas tentativas de protagonismo regional. Na argumentação de Santos,

o desiderato inscrito em nossa Carta Magna é muito claro: devemos lutar para construir um continente integrado política, econômica e culturalmente. O Brasil, por suas dimensões e história, tem um papel de liderança a exercer nesse processo - esse é seu destino e sua oportunidade para fazer expandir nossa economia e tornar nossa sociedade mais justa (Santos in Folha de S. Paulo, 20/10/2007).

No segundo texto, o argumento é contrário: admitir a Venezuela seria pôr em risco os interesses brasileiros e a autoridade que, mesmo implicitamente, o Brasil arroga para si no processo de integração. A tentativa de enqua-

Na Constituição de 1988, a América Latina é posta como esfera privilegiada do Brasil por meio da integração. Colocando-se a tarefa de promover tal integração, o País também se coloca como líder, como nação que detém o poder de zelar pela comunidade internacional em seu entorno. Isto é um exercício de hegemonia.

dramento da Venezuela poderia resultar num ofuscamento brasileiro, de acordo com Abdenur:

o governo brasileiro foi longe demais no equivocado afã de forçar uma precipitada entrada da Venezuela no Mercosul, na ilusão de que assim poderia conter os ímpetus de Chávez. É compreensível que nossa diplomacia não deseje perder a face com uma reviravolta na matéria. Outra, contudo, é a situação no Congresso, que tem o poder constitucional de não endossar acordos prejudiciais aos interesses do país. (Abdenur in Folha de S. Paulo, 20/10/2007).

Tais leituras são apoiadas na percepção de que os formadores de opinião compartilham da visão dos governos brasileiros desde 1986, de que o Mercosul é o principal projeto de política externa do país. Na própria Constituição de 1988, a América Latina é posta como esfera de atuação privilegiada do Brasil por meio da integração. O texto constitucional afirma que um dos princípios da atuação internacional do Brasil é justamente o de “promover” a integração regional. Colocando-se a tarefa de promotor de tal integração, o País também se coloca como condutor, como líder, como nação que detém o poder de zelar pela comunidade internacional em seu entorno. Isto se constitui um exercício de hegemonia.

A sociedade brasileira já absorveu esse discurso e indica que não aceita compartilhar a promoção da integração com outros, a não ser que os outros aceitem as regras do jogo – que não estão postas, já que nenhum governo brasileiro até agora assumiu a retórica de liderança regional natural. Se o governo não o faz, o jornalismo o reafirma a cada oportunidade que lhe é oferecida.

Conclusões

Neste artigo procuramos analisar os padrões discursivos da Folha de S. Paulo sobre o papel que o Brasil tem a desempenhar no processo de consolidação do Mercosul por meio de textos de opinião publicados entre setembro e dezembro de 2007, período em que a votação sobre a entrada da Venezuela no Mercosul dominava as atenções da agenda política internacional brasileira. A imprensa, como espaço público por excelência da sociedade midiaticizada, age como instituição informadora e formadora – de opiniões, de padrões de comportamento, de modos de pensar e agir.

Para elaborar seu discurso, informar e formar opiniões, a imprensa precisa selecionar fatos e angulações para oferecer sua versão sobre o cotidiano e tecer suas observações sobre o mundo representável. Conforme Marques de Melo (2003, p. 75), “a seleção da informação a ser divulgada através dos veículos jornalísticos é o principal instrumento de que dispõe a instituição (empresa) para expressar a sua opinião. É através da seleção que se aplica na prática a linha editorial. A seleção significa, portanto, a ótica através da qual a empresa vê o mundo”. Tanto os textos opinativos quanto os informativos, durante o período de análise e com a temática delimitada neste trabalho, permitiam ao leitor mais atento entrever que a seleção das notícias sobre o processo de entrada da Venezuela no Mercosul obedecia ao critério de valorizar a participação do Brasil no mecanismo decisório sobre os rumos que o bloco deve tomar.

Percebemos que o discurso editorial da Folha, relativamente ao papel do Brasil no bloco regional, manifesta o interesse de o país tomar as rédeas do processo, evitando inclusive a entrada de sócios que possam ofuscar uma possível hegemonia exercida pelo Brasil. Tal comportamento ficou evidente em editorial no qual o jornal se posiciona incontestavelmente contra a entrada da Venezuela como sócio pleno. Conforme o texto do jornal, a negativa não seria direcionada ao país em si, mas ao risco que seu presidente – Hugo Chávez – representaria para o protagonismo brasileiro na região.

A leitura dos textos também evidenciou que o jornal trata o Mercosul como uma espécie de produto cuja propriedade é do governo e da sociedade brasileira. Para a nossa diplomacia, a integração regional é o maior projeto de política internacional de nossos governos desde meados da década de 1980. Para a Folha de S. Paulo, o Mercosul é tratado como se fosse assunto de política interna – os demais membros são representados como coadjuvantes que devem aceitar, ou seguir, a posição brasileira para que o bloco consiga se consolidar.

Notas

¹ O PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro representa 2/3 do PIB do bloco.

Referências

ABDENUR, Roberto. “Muitos riscos envolvidos”. Artigo de opinião publicado na seção Tendências e Debates. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 20 de outubro de 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Conflito e Integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. 2ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *Mercosul: a visão estratégica brasileira do processo de integração*. Mimeo, s/d.

FAUSTO, Boris, DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.

MELO, José Marques de. *Jornalismo Opinativo: gêneros opinativos no jornalismo brasileiro*. 3ed. Campos do Jordão: Mantiqueira, 2003.

EDITORIAL. “O melhor é dizer não”. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 27 de novembro de 2007.

PENA, Felipe. *Teoria do Jornalismo*. São Paulo: Contexto, 2005.

SANTOS, Fabiano. “Muitas vantagens e uma responsabilidade”. Artigo de Opinião publicado na seção Tendências e Debates. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 20 de outubro de 2007.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do Jornalismo: porque as notícias são como são*. Vol. 1. Florianópolis: Insular, 2004.

_____. *Jornalismo: questões, teorias e histórias*. Lisboa: Vega, 1993.

O paradoxo migratório de El Salvador

Aleksander Aguilar e
Juliana Vitorino

Denomina-se migração o deslocamento de população que se produz de um lugar de origem a um lugar de destino, acarretando uma mudança de residência habitual. A globalização e a mundialização da economia a partir da década de 1960 em diante, implicaram também na mundialização dos fluxos migratórios e nas mudanças dos principais motivos da migração.

Segundo o historiador britânico Eric Hobsbawm (2003), o início dos anos 1900 até a Primeira Guerra Mundial, foram os anos de maior migração em massa da história registrada. Mas esses fluxos, com o passar dos anos, diminuíram e a principal hipótese para tal fato é que as pessoas tenham sido represadas pelas perturbações das guerras e/ou restrições políticas.

Durante o período acima mencionado, quase 15 milhões de pessoas chegaram aos Estados Unidos. Nos 15 anos seguintes, o fluxo diminuiu a 5.5 milhões e a meados da década de 1930, chegou a 750 mil pessoas. A migração

Aleksander Aguilar é mestrando em Estudos Internacionais pela Universidade de Barcelona.

Juliana Vitorino é bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife e egressa do mestrado em Ciência Política da Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Ambos residiram em El Salvador no período de fevereiro a outubro de 2008.

ibérica a América Latina diminuiu de 1.75 milhão (1911-1920) para menos de 250 mil pessoas na década de 1930 (Hobsbawm, 2003). Essa onda de estrangeiros que migrava não só de um lado para o outro do oceano e fronteiras internacionais, mas do campo para a cidade, de uma região a outra do país, era fruto das barbaridades, das mudanças ideológicas ou do conservadorismo e das guerras.

Hoje, o desequilíbrio do desenvolvimento mundial, evidenciado pelas diferenças entre norte e sul, a falência local de empresas, diferenças acerca do entendimento sobre os Direitos Humanos, crises humanitárias, pressão demográfica, globalização cultural, porosidade das fronteiras, melhores ofertas de trabalho são os principais motivos pelos quais os indivíduos migram (Hily, 2003).

A migração internacional converteu-se em uma característica *sine qua non* da globalização. Há mais de 190 milhões de pessoas que vivem fora de seu país de origem, essa cifra representa ao redor de 3% da população mundial ou quase a população brasileira. Segundo dados do UNFPA, 34% dessas pessoas encontram-se no continente europeu, 23% na América do Norte, 28% na Ásia, 9% na África e 3% na América Latina e Caribe.

Migração centro-americana e salvadorenha: o papel das remessas

El Salvador, na América Central, possuidor de um pequeno território de 21 mil quilômetros quadrados e uma população de aproximadamente 5.7 milhões de pessoas, é

um país de emigrantes. Grande parte da população deseja sair do país e sua economia é sustentada por remessas enviadas principalmente dos Estados Unidos (CENSO 2007).

Em maio de 2008, de acordo com artigo publicado por Henríquez e Álvarez no jornal *La Prensa Gráfica*, a Embaixada dos Estados Unidos em El Salvador, informou que durante o ano fiscal de 2007, uma média de 300 salvadorenhos por dia foram entrevistados pelos cônsules norte-americanos como parte do processo de solicitação de visto para esse país. A informação foi dada pelo embaixador dos Estados Unidos Charles Glazer, que também mencionou na mesma ocasião informações não-oficiais de que 600 salvadorenhos saem diariamente do país aos Estados Unidos. Segundo o Centro de Recursos Centroamericanos (CARECEN), uma média de 500 salvadorenhos deixam o país diariamente. Só em Los Angeles, vivem 800 mil salvadorenhos.

As remessas familiares que enviam os quase 3 milhões de salvadorenhos que moram no exterior representam 17% do PIB do país. De acordo com as últimas estatísticas do Banco Central de Reservas de El Salvador, em 2007 foram recebidos mais de 3.6 milhões de dólares em remessas (Ministerio Hacienda, 2008).

Neste contexto, as remessas jogam um papel chave. Em toda a região centro-americana o envio de dinheiro por parte dos emigrados para seus países de origem totalizou 12 bilhões de dólares no ano passado. Esse fenômeno está fazendo disparar o consumo no istmo, pois esse dinheiro é alocado de forma imediata em bens de consumo. As remessas provocam uma urbanização acelerada sem respaldo produtivo, isto é, esse dinheiro não tem se convertido em desenvolvimento nacional ou local.

De acordo com o pesquisador do Serviço Jesuíta para Emigrantes da América Central, José Maria Rocha (2008),

essa situação se caracteriza porque em países industrializados a migração está gerando um exército de reserva com uma cidadania deteriorada, disposta a aceitar os mais baixos salários e nenhum aumento salarial. Os imigrantes ilegais não se sindicalizam e não têm possibilidade de fazer valer seus direitos.

Apesar dessa “cidadania deteriorada” que caracteriza as migrações em países industrializados, a dinâmica automática do capitalismo, por sua vez, faz com que as remessas familiares – principal característica do movimento migratório na América Central – converta-se em um elemento que não aparecia como um impacto tão intenso em ondas migratórias anteriores. Os 12 bilhões de dólares de remessas são um elemento imprescindível da expansão dos mercados centro-americanos.

A precariedade das condições de vida induz a migração. Os imigrantes, então, passam a enviar remessas e estas substituem o sistema de pensões, possibilitam a expansão do setor de serviços sem um concomitante crescimento

produtivo, atomizam as soluções geralmente associadas ao mito do desenvolvimento e, por conseguinte, impedem uma reforma radical. Segundo Rocha (2008), “O mito do desenvolvimento foi a fábula melhor orquestrada para construir um vínculo sobre a realidade de que, na distribuição de poder econômico do sistema-mundo capitalista, a América Central tem economias anãs”.

Gamboa (2007) afirma que as migrações centro-americanas se converteram em um eixo em torno do qual giram uma série de transformações econômicas, sociais e culturais durante o pós-guerra e cujos efeitos territoriais se manifestam em uma fragmentada regionalidade. A interação entre as mudanças políticas e econômicas das décadas de 80 e 90 na região deu início a conformação do perfil das atuais migrações. O mercado de trabalho teve que se ajustar devido a flexibilização dos regimes laborais e a redução do emprego formal que se traduziu na adoção de um conjunto de estratégias de sobrevivência de muitos setores e, simultaneamente, na transnacionalização das lógicas da reprodução social.

Em conseqüência, a criação de uma oferta de mão-de-obra emigrante foi coerente com a virada das estratégias da acumulação flexível do capital e favoreceu a política dos blocos subordinadas a abertura comercial. Desde essa estrutura, as migrações deixaram de ser uma modalidade marginal de sobrevivência para converter-se em uma prática social central na vida centro-americana. (Gamboa, 2007, p. 327)

Um peso e duas medidas

Em 1 de julho de 2003 entrou em vigor a *Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias*, com um total de 20 ratificações – o mínimo exigido para que a Convenção vigorasse. Os seguintes países ratificaram a Convenção: Azerbaijão, Belize, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Cabo Verde, Colômbia, Equador, Egito, El Salvador, Gana, Guatemala, Guiné, Mali, México, Marrocos, Filipinas, Senegal, Ilhas Seychelles, Sirilanka, Tadjiquistão, Uganda, Uruguai. “A Convenção aponta para a proteção dos trabalhadores migrantes; sua existência estabelece um *standard* moral e serve como guia e estímulo para a promoção dos direitos dos imigrantes em cada país” (UNESCO, 2003). O principal objetivo da Convenção é fomentar o respeito aos direitos humanos dos imigrantes.

Em El Salvador, os governos nacionais geralmente se apresentam como sensíveis à realidade da migração permanente que caracteriza o país e se empenham em facilitar as relações dos salvadorenhos fora do território, o que é uma condição considerada natural da “salvadorenidade”.

Em janeiro de 2006, por exemplo, o governo da república declarava que estava preocupado em resolver o problema migratório dos salvadorenhos – eterno desafio dos governos do país. Diz a assessoria da Casa Presidencial em uma de suas declarações a imprensa:

O problema de nossos compatriotas nos Estados Unidos não é o do muro. Se eles estão vivendo nos Estados Unidos, estão vivendo na ilegalidade, alguns estão vivendo graças ao TPS (Temporary Protected Status). O que preocupa ao Presidente Saca é conseguir que em setembro, que vence o TPS, não haja reforma migratória e consigamos outro TPS (...). Eu creio que a via diplomática é a que temos que esgotar e, para isso, vou viajar várias vezes ao Congresso dos Estados Unidos para falar com democratas e republicanos e dizer o quão importante é uma reforma migratória para nossos países. Eu conversei muitas vezes com o Presidente Bush, com quem tenho uma grande amizade e ele está convencido que deve haver uma reforma migratória.

Entretanto, quando se trata de receber estrangeiros que desejam residir no país, El Salvador não tem tradição em resolver com eficiência o problema de seus imigrantes. Mais que falta de competência do governo na matéria, o país historicamente institucionalizou seu preconceito, fez uso da “xenofobia legal, um tipo de temor a todo estrangeiro que vem perturbar a normalidade dos costumes ou

A precariedade das condições de vida induz a migração. Os imigrantes passam a enviar remessas e essas substituem o sistema de pensões, possibilitam a expansão do setor de serviços sem um concomitante crescimento produtivo, atomizam as soluções associadas ao desenvolvimento e impedem uma reforma radical.

da identidade de país e tem efeito através das leis”, segundo declarou o sociólogo Sergio Bran e a repórter Elena Salamanca em artigo publicado em um jornal salvadorenho (2005).

A lei de migração salvadorenha de 1933 negou a entrada de quatro grupos étnicos ao país: os árabes, os ciganos, os chineses e os negros. A idéia era não se contaminar pelos costumes, práticas, cosmovisões e crenças religiosas destes grupos, que estavam associados ao mundo pré-moderno, ao mundo agrícola. E para serem modernos, haviam que deixar as superstições, o atraso e o nomadismo.

A Constituição Salvadorenha de 1871, que entrou em vigor em 1886, especificava: “qualquer estrangeiro pode residir neste país desde que se submeta às suas leis”. No entanto, essa mesma lei aponta como “perniciosos” certos grupos étnicos. Dentre os grupos que se incluem sob este rótulo racista estão os chineses, por exemplo, segundo a pesquisa dos membros da Academia de História Salvadorenha, Pedro Escalante Arce e Abraham Daura, mencionada no artigo de Salamanca (2005). Bran aponta ainda que a segregação racial ou étnica segue manifestando-se atualmente e que ela adquire diferentes conotações (Salamanca, 2005).

A Convenção das Nações Unidas sobre os direitos dos imigrantes não cria novos direitos, mas busca garantir a

igualdade de tratamento e as mesmas condições laborais para imigrantes e nacionais. Os artigos 12 e 13 do documento destacam que o papel da Convenção é: “garantir os direitos dos imigrantes a liberdade de pensamento, de expressão e de religião”. El Salvador, como mencionado anteriormente, é signatário da Convenção, mas parece não aplicá-la quando o assunto refere-se aos imigrantes em seu país, buscando apenas tratar da questão dos emigrantes.

Não obstante, ainda que hoje em dia seja inadmissível que a legislação vigente seja a mesma da década de 30 do século XX, a presidência da república, em declaração à imprensa em março de 2007, demonstra que o tipo de pensamento que a inspirou prevalece.

Quero dizer que estamos fazendo uma revisão final de uma nova Lei de Migração, na qual já estamos trabalhando há muito tempo. Apesar de que nossas leis garantam a liberdade de culto, estamos enfrentando grupos que, inclusive, podem chegar a ser perigosos, grupos que podem ser radicais extremistas e perigosos. Precisamente, regularemos a presença deste tipo de estrangeiros que praticam

tradições e costumes totalmente diferentes a nossas tradições cristãs. O [Departamento] de Migração esta revisando a situação desses estrangeiros, entendo que alguns já saíram do país e vamos ordenar que não possam mais ingressar ao país tal tipo de pessoas que venham instigar, que praticamente venham instaurar uma série de crenças estranhas, anti-cristãs e que são

rechaçadas, que são condenadas por todos que são verdadeiramente cristãos. Estamos revisando isso, especialmente os estrangeiros, entendo que alguns já saíram e, se não, o [departamento] de migração vai tirá-los do país.

A migração é um fenômeno global e os emigrantes se deslocam de qualquer lugar no mundo para praticamente qualquer outro. Os países com os mais altos fluxos de migração nas últimas décadas são países como o México, Filipinas ou Bangladesh. Os países em transição também têm recebido muitos imigrantes, todavia o maior fluxo vai para os Estados Unidos e para a Europa ocidental.

Os emigrantes nem sempre se deslocam de países em via de desenvolvimento a países desenvolvidos. A migração internacional é, portanto, não somente um processo sul-norte, mas também sul-sul. É um fenômeno multidirecional em que muitos países são países de emigrantes e de imigrantes ao mesmo tempo.

No contexto do processo Sul-Sul, relatos de dificuldades com o manejo da burocracia migratória - como em El Salvador - não são difíceis de encontrar e ilustram a contraditória ingerência salvadorenha quando se trata de receber imigrantes. A Nicarágua é um dos países que possui migração a El Salvador e cujos emigrantes enfrentam esse paradoxo salvadorenho. O jornal eletrônico salvadorenho

El Faro, em novembro de 2007, publicou uma notícia que ilustra esse dilema:

Ser comerciante informal em San Miguel não é nenhum problema. Mas ser comerciante informal de outro país sim. O Corpo de Agentes Metropolitanos (CAM) miguelenho tem recebido ordens do prefeito da cidade para assediar os vendedores “ilegais” a ponto de apreender suas mercadorias, multar e hostilizá-los. Inclusive, espancá-los. Ilegais para o prefeito não significa que violem as normas metropolitanas para vender, significa estrangeiros.

Os vendedores informais nacionais (calculados em 5 mil) têm permissão de operação de parte da administração de mercados miguelinhos. Se forem estrangeiros, todavia, são ordenadas multas e os agentes da CAM usam a força, amedrontam ou lhes lançam gás de pimenta no rosto para que cumpram as ordens.

A embaixadora da Nicarágua em El Salvador, Gilda Bol, disse a este jornal que está buscando intermediações de alto nível para deter a xenofobia contra seus compatriotas. A embaixadora assegura que em conversa com a Diretor Geral de Migração, lhe asseguraram que o maior número de deportações de nicaraguenses se registram nas cidades do oriente.

Segundo relatos dos próprios salvadorenhos, tão grande é a migração dos “orientais” do país, que existem ruas e avenidas com nomes estrangeiros e o dólar já circulava antes mesmo da dolarização do país, em 2001. San Miguel, citado na matéria, é um dos estados com o maior número de emigração salvadorenha para os Estados Unidos, pelo menos 30% dos lares miguelinhos recebem remessas, e, sustentando na cidade uma postura agressiva ante os estrangeiros, é um exemplo claro do paradoxo migratório em El Salvador.

Bibliografia

El Salvador. *Comunicado oficial de la Casa Presidencial*. Janeiro 2006. Disponível em <<http://www.casapres.gob.sv/presidente/declaraciones/2006/01/dec1001.html>>. Último acesso em 25 de agosto de 2008.

El Salvador. *Comunicado oficial de la Casa Presidencial*. Março de 2007. Disponível em <<http://www.casapres.gob.sv/presidente/declaraciones/2007/03/dec2301.html>>. Último acesso em 2 de setembro de 2008.

El Salvador. Decreto legislativo 299 de 18 de fevereiro de 1986. *Ley de migración y extranjería*. Código administrativo. Corte Suprema de Justicia de El Salvador, disponível em <<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/ddd3578100cd4e4a0625644f006a4dc6?OpenDocument>>. Último acesso em 02 de setembro de 2008.

Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA). *Estado de la población mundial: hacia la esperanza, las mujeres y la migración internacional*. 2006. Disponível em <http://www.unfpa.org/swp/2006/spanish/chapter_1/index.html>. Último acesso em 5 de setembro de 2008.

GAMBOA, Abelardo Morales. *La diáspora de la posguerra: regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. Editoriales FLACSO. Costa Rica, 2007

HENRÍQUEZ, Jesús, ÁLVAREZ, Joyce. “EUA recibe cada día 300 pedidos de visa”. *La prensa gráfica*. 24 de abril de 2008. Disponível em <<http://www.laprensagrafica.com/dpt15/noticias/24042008/1042447.asp>>. Último acesso em 5 de setembro de 2008.

HILY, Marie-Antoinette. “As migrações contemporâneas: dos Estados e dos homens”. *Anais Seminário Internacional Cultura e (in)Tolerância*. SESC/SP. Disponível em <www.sescsp.org.br/sesc/images/upload/conferencias/77.rtf>. Último acesso em 24 de abril de 2008.

HOBSBAWM, Eric J. *A era dos extremos: o breve século XXI – 1914-1991*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Censo de población y vivienda de El Salvador*. 2007. Disponível em <www.censos.gob.sv/sitepoblacion/index.html>. Último acesso em 3 de novembro de 2008.

MINISTERIO DE HACIENDA. *Banco Central de Reservas de El Salvador (BCR). Ingresos mensuales en concepto de remesas familiares*. 2008. Disponível em <http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/Sector_externo/sectorexterno_remesas_familiares.html>. Último acesso em 3 de novembro de 2008.

ROCHA, José Luis. “12 mil millones en remesas: ¿Quién se come ese mandado?” *Revista Envío*. Número 313, abril 2008. Disponível em <<http://www.envio.org.ni/articulo/3741>>. Último acesso em 18 de agosto de 2008.

SALAMANCA, Elena. “No a los otros”. *La prensa gráfica*. 2005. Disponível em <<http://www.laprensagrafica.com/dominical/318769.asp>>. Último acesso em 25 de agosto de 2008.

Sem autor. “Will Salgado arremete contra inmigrantes nicaraguenses”. *El Faro*. 19 nov 2007. Disponível em <http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20071119/noticias7_20071119.asp>. Último acesso em 16 de agosto de 2008.

UNESCO. *Kit informativo Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares*. Disponível em <www.unesco.org/most/migration/convention/infokit_sp_0903.pdf>. Último acesso em 8 de setembro de 2008.

Complexidades de um mundo não tão novo

Hélio Franchini Neto

Desde o fim da Guerra Fria, os estudos sobre relações internacionais passam por algumas dificuldades na definição de um balanço efetivo entre o novo – os elementos políticos inéditos deste século – e a dimensão da continuidade. Existe uma séria tendência e, por que não, preferência pelo novo. Da “hiperpotência militar” dos EUA à globalização – além das previsões sobre o fim do Estado – muito se falou sobre novidades, as quais ainda não permitiriam que se definisse claramente o sistema internacional que substituiu ou substituirá a bipolaridade característica da maior parte do século XX.

Algumas avaliações se confundem, muitas vezes, com as ideologias de seus autores que, em um exercício de *wishful thinking*, anunciam a ascensão de um mundo novo que confirmaria suas expectativas. Outros fazem o mesmo para promover objetivos políticos que se beneficiam com a criação de certos mitos. Na maioria dos casos, possivelmente, a atualidade dos eventos talvez leve a um superdimensionamento de questões conjunturais, que apenas será corrigido com o avançar da História. Cabe notar, nesse sen-

tido, que a valorização exagerada de determinadas variáveis conjunturais em detrimento de eixos de continuidade não constituiria um risco exclusivo dos nossos tempos.

Em todas as épocas houve destaque às novidades, como se a cada década um “admirável (ou assombroso) mundo novo” viesse à tona. Se é inegável que cada tempo histórico apresenta suas inovações, a medida da continuidade também deve ser encontrada. No caso presente, contudo, houve pouco balanço entre os estudos das inovações e o das continuidades. Pouco se falou do que não mudou e, quando a continuidade foi tratada, ou acabou sendo objeto de crítica pela suposta “obsolescência”, ou foi minimizada pelo que seriam as alterações políticas do agora.

Partindo-se dessa percepção de que ainda é preciso aprimorar as avaliações sobre o balanço entre a novidade e a continuidade, o presente trabalho seleciona três aspectos da realidade internacional, a fim de propor uma reflexão sobre os estudos atuais de Relações Internacionais. Os pontos selecionados são a atualidade da guerra, as relações centro-periferia e a dinâmica nacionalismo-globalização.

Hélio Franchini Neto é diplomata de carreira e mestre em Ciência Política pela USP.

Este artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não busca representar posições oficiais do governo brasileiro.

Eles terão como objetivo fundamental apenas levantar questões, e não apresentar uma teoria ou visão do que seria a estrutura internacional corrente, ou o sistema internacional do século XXI

A atualidade da Guerra

Praticamente todos os estudos sobre a Guerra no pós-Guerra Fria têm centrado suas análises em dois elementos: a superioridade militar “incontrastável” dos Estados Unidos e o surgimento de “novas ameaças”, especialmente o terrorismo. Este segundo ponto, inclusive, é na maior parte das vezes vinculado ao primeiro, uma vez que o poderio norte-americano teria praticamente neutralizado a possibilidade de um conflito “tradicional”, abrindo espaço para outras modalidades. A fim de se considerar, então, quais seriam as linhas de continuidade na questão da Guerra, torna-se essencial referir-se às avaliações de que o poder militar dos EUA – fundamentado principalmente em avanços tecnológicos nos materiais – teria se tornado tão superior aos demais, que uma mudança de paradigma teria ocorrido em um cenário internacional tradicionalmente marcado pelo equilíbrio de poder.

Caberia, dessa forma, recordar um dos elementos fundamentais do conceito de guerra, sua caracterização como um “conflito de vontades”. As análises do poderio militar dos EUA parecem se esquecer desse elemento central, concentrando-se apenas no número e na qualidade dos tanques e aviões. Equipamentos e tecnologia são, porém, apenas um fator da equação. Voltando-se ao *Leviatã* de Thomas Hobbes, há de se lembrar que o fundamento de seu “estado de natureza” não era a guerra permanente, mas a ameaça dela. Haveria, naquele sistema hipotético,

Em termos estritamente militares, os norte-americanos foram vitoriosos na invasão do Iraque. A estratégia de enviar colunas blindadas pelo deserto diretamente a Bagdá foi eficaz. Mas não foi suficiente.

arranjos institucionais temporários, sendo a *precariedade* o elemento-chave. Conforme o filósofo político inglês, os homens são tão iguais, em capacidade e criatividade, que nenhum estará apto a organizar uma tecnologia (exércitos, armas...) superior o suficiente para dominar permanentemente os demais. Sempre haverá uma inovação do outro lado, que destruirá a tecnologia com outra tecnologia. Daí a importância do *acordo*, do contrato entre os homens para a criação do Estado. Um ato de liberdade de todos, que a exerceriam por meio da abdicação. Se o *Leviatã* criado a partir deste acordo é totalitário ou democrático, trata-se de outra discussão.

A referência hobbesiana destina-se, assim, a reforçar a avaliação de que os EUA não são, nem nunca serão, uma potência militar invencível em todas as situações. Podem ter vantagens significativas, superioridade relativa em de-

terminados pontos, em condições específicas. Exemplo dessas condições foram os combates na primeira Guerra do Golfo, em que a geografia e os erros estratégicos de Saddam facilitaram o combate aberto no deserto. Os EUA também tinham a seu favor a influência de serem os vitoriosos da Guerra Fria, a aprovação da ONU e o apoio da comunidade internacional. Por fim, o inimigo não era coeso, pois tratava-se de uma ditadura desgastada, falida após anos de guerra com o Irã e sem a competência para planejar uma nova ofensiva sustentável.

Os EUA, talvez seja possível afirmar, possuem hoje muito mais potência militar do que poder; são capacidades mais teóricas do que efetivas. Recorde-se que, até o momento, desde o fim da Guerra Fria, os norte-americanos não enfrentaram sequer uma potência média que fosse coesa, organizada e cuja população se mantivesse firme na decisão de enfrenta-los até o fim, como no caso do Vietnã. Parece, assim, que as análises nos anos 1990 praticamente deixaram de levar em conta tudo o que sempre se incluiu na composição de um quadro da guerra, tais como geografia, população, política, e legitimidade. Esses elementos acabaram desconsiderados e diminuídos pelo que seria o novo elemento, a nova “revolução em assuntos militares”, os números de orçamento, equipamento e a propagandeada superioridade tecnológica.

Salvo o próprio objetivo dissuasório de uma propagandeada das capacidades militares de uma “hiperpotência” (vide, por exemplo, os inúmeros programas de TV sobre equipamentos bélicos), é preciso reiterar que a força militar dos EUA ainda depende de fatores tradicionais tais como o local do conflito, o tamanho do teatro de operações, a característica do inimigo, e a sua coesão política. Mesmo quando conseguirem uma capacidade ampla de “consciência de situação” (*situational awareness*) no campo de operações, aplicando seus conceitos de transformação e guerra centrada em rede (*network centric warfare*), ainda assim enfrentarão seres criativos e inte-

ligentes o suficiente para, em algum momento, contornar essas vantagens.

Avançando-se para a relação de forças entre as grandes potências, desconsiderando-se o elemento nuclear, é quase impossível imaginar – num conflito hipotético – a bandeira norte-americana fincada nos escombros de Moscou ou Pequim. Evitar que o inimigo ganhe também é uma forma de vitória em uma guerra. Na perspectiva nuclear, a destruição mútua assegurada (o “MAD”) ainda existe e deverá permanecer, especialmente com a decisão da Rússia de retomar seus programas militares. A tecnologia será um fator essencial, mas um fator em meio a outros.

Caberia mencionar, agora, o segundo elemento apontado no início do presente capítulo, as novas ameaças, especificamente a questão do terrorismo, em sua versão “transnacional”. O termo acabou se tornando mais um daqueles

flexíveis conceitos de relações internacionais, como “globalização”, que tudo abarcam, mas pouco explicam. Tornou-se, principalmente, um conceito substantivo, como se em si já trouxesse todos os significados dos motivos e objetivos daqueles que a ele recorrem. Ainda que indiscutivelmente ilegítimo e atroz, é preciso ressaltar, contudo, que “atos terroristas” são mais um método de ação violenta com um objetivo político do que um fim em si.

Qualificar tudo de “terrorismo”, sem uma melhor análise de origens, motivos, etc, e atribuir como seu único móvel o ódio aos EUA ou aos valores ocidentais pode facilitar as justificativas políticas de medidas de alguns dos envolvidos em seu combate, mas pouco auxilia sua compreen-

É quase impossível imaginar, num conflito hipotético, a bandeira norte-americana fincada nos escombros de Moscou ou Pequim. Evitar que o inimigo ganhe também é uma forma de vencer. A destruição mútua assegurada pelas armas nucleares ainda existe.

são. Muito dos comentários atuais também misturam diferentes organizações e seus objetivos, jogando todos na mesma vala do “terrorismo internacional”. Tampouco se pormenoriza o fato de que atribuir um vínculo com a agora mítica “Al Qaeda” pode ser interessante para pequenos grupos terroristas, que com esse rótulo adquirem maior projeção. A própria organização de Bin Laden não parece ter sido compreendida em todas suas dimensões, uma vez que muitas das análises acabam negando-lhe objetivos políticos (construção de um Estado islâmico radical na Arábia Saudita), repetindo apenas o chavão do “ódio ao Ocidente”. Esse dado poderia até revelar-se verdadeiro. Seria, contudo, suficiente para explicar a mobilização de seus partidários?

Resta, por fim, a questão da perspectiva dos tempos históricos. Há sempre a tendência em destacar ou mesmo exagerar questões presentes, ao mesmo tempo em que a análise do passado abarca maiores períodos, unificados em “eras”, “idades”, “sistemas”. Deve-se perguntar, assim, se o fenômeno do terrorismo não constitui um momento passageiro, que serviria mais como um catalisador para a definição efetiva de um novo sistema internacional. Uma hipótese poderia ser que a estabilidade e o equilíbrio alcançados entre as grandes potências (com a clara vitória norte-americana no conflito ideológico da Guerra Fria) teria o efeito de permitir o desenvolvimento de ameaças menores, que, na ausência de outros problemas, teriam destaque nas manchetes da imprensa e nas estratégias estatais, apresentando uma novidade na política. Seria a inversão do que se viu na Guerra Fria, quando o conflito central impedia e suspendia a continuidade das outras questões.

Independentemente da validade ou não dessa hipótese, o que se quer defender no presente texto é a necessidade de

se questionar (ainda que para confirmar) os “consensos” sobre esses elementos da cena internacional atual. Tudo parece novo no que diz respeito à Guerra: as novas tecnologias, novas estratégias, a ameaça do terrorismo, a globalização, etc. Mas a cada dado de novidade, há um elemento de continuidade, um caso precedente, que obviamente não é igual, mas ao menos serve para estimular a reflexão, de modo a que não nos vejamos como tão exclusivos, inéditos ou superiores aos tempos pretéritos.

A relação centro-periferia

Outro elemento muito discutido desde o pós-Guerra Fria – que igualmente passou a ser visto por lentes completamente voltadas à novidade – foi a relação entre os Estados, especificamente sobre como se relacionariam os Estados centrais entre si e com os demais. Cabe ressaltar, preliminarmente, que o conceito de “centro-periferia” que se pretende discutir diz respeito à distribuição relativa de poder entre os países, não se adotando, portanto, o

viés econômico do conceito.

Assim como no estudo da Guerra, a suposição da “hiperpotência” norte-americana pairou sobre a maior parte das análises sobre o relacionamento entre Estados do centro e da periferia. O fim da década de 1990 observou, dessa forma, certa confusão conceitual acerca dessa questão. Deixou-se de lado, especialmente, o fato de que toda a história das relações internacionais – quando estudada a partir de Westphalia – concentrou-se no relacionamento entre os países do centro para fins de caracterização do sistema. De repente, com o fim da Guerra Fria, as relações de alguns países centrais com Estados menores, restritos às suas regiões, passaram a ser utilizados como exemplo das mudanças ou dos efeitos da globalização, flexibilização da soberania, etc.

Ocorre, porém, que permanece necessário pontuar a forma como se relacionam os centros de poder da política mundial. Ainda que os Estados mais poderosos evitem se revelar diretamente, pelo uso da força, ao fim e ao cabo mantêm grande capacidade de definição das agendas internacionais, de impulsionar suas doutrinas ou de produzir “visões de mundo”. Torna-se necessário, dessa forma, voltar a incluir nas análises da atualidade internacional considerações sobre o relacionamento “centro-periferia” e sua influência em nossa conjuntura internacional.

Apenas a título de comparação e para melhor clarificação da realidade internacional, qual teria sido o efeito, para a definição do sistema internacional da época, dos resultados da Guerra dos Bôers, de conflitos entre Reino Unido e França pela África (entre os dois e não com a Alemanha), dentre os quais a Crise de Fashoda de 1908 ou do quase conflito naval entre EUA e Reino Unido no Atlântico na última década do século XIX? A guerra entre Rússia e

Japão em 1905 repercutiu no quadro estratégico da época, mas não foi vista pelos historiadores como um ponto de inflexão do sistema.

Na atualidade, cada nova intervenção – como foi na Iugoslávia, Kosovo ou nas duas Guerras do Iraque – é vista como uma mudança de paradigma das relações internacionais, de modo que a cada um ou dois anos a literatura apresenta uma suposta nova revolução internacional.

O termo “terrorismo” acabou se tornando mais um daqueles flexíveis conceitos de relações internacionais que, como “globalização”, tudo abarcam e pouco explicam.

A guerra em curso no Iraque teria para o sistema atual o mesmo impacto da Primeira Guerra Mundial em seu tempo, ou estaria mais como a influência do Vietnã na Guerra Fria ou mesmo da Guerra dos Bôers no fim do século XIX, eventos importantes, porém limitados? Eliminando-se as percepções e exageros de observadores/participantes dos eventos, o quanto das novidades e mudanças em termos de relações “centro-periferia” seria realmente verdadeiro?

Por mais de meio século o advento da bomba atômica foi considerado o elemento revolucionário do sistema, modificador de paradigmas. Raymond Aron explorou essas alterações em diversas obras. Nas análises atuais, porém, os sistemas pré-Primeira Guerra, entre Guerras e Guerra Fria parecem desenrolar-se com naturalidade, como se fossem variações de um mesmo *modus operandi* da política internacional. A bomba perdeu na literatura o efeito revolucionário que lhe era conferido há trinta anos e passou o bastão para a globalização. Qual será a efetiva dimensão dessa mudança?

Nacionalismo e Globalização

A conexão entre uma visão de mundo “nacional” e o cotidiano internacional passou a ser muitas vezes minimizado pelas avaliações correntes, em mais um resultado da globalização. A partir dele, postulou-se desde uma nova configuração da “sociedade internacional” até mesmo o suposto declínio inevitável do Estado, especialmente um de seus pilares, a soberania. Os tempos e as vozes pareciam indicar que a dita substituição da geopolítica pela geoeconomia traria consigo empresas e seres globalizados – com destaque para a ampliação do acesso às informações – de tal forma que as identidades mudariam radicalmente, causando o fim do modelo estatal anterior.

Após o 11 de setembro, houve uma aparente correção de “geos”, mas a defesa das transformações avassaladoras do transnacionalismo continuou, no caso da segurança internacional, nas caracterizações chamadas “novas ameaças”. Não se quer aqui negar o óbvio das mudanças da conjuntura internacional. Busca-se apenas levantar pontos que

talvez tenham sido objeto de ideologias específicas, alguns resultantes de equívocos da busca frenética pelo “novo” e outros, produtos do próprio desejo intelectual por um modelo diferente, em um *wishful thinking*.

Nessas discussões de empresas mais fortes que Estados e de seres humanos transnacionalizados, a questão centro-periferia, explorada no tópico anterior, é importante. De fato, grandes multinacionais, auxiliadas pelos seus próprios governos, terão capacidade de pressão sobre pequenos Estados. Mas teria a Microsoft o poder de favorecer um inimigo dos EUA em uma guerra, caso o negócio fosse melhor? Os Estados do centro mantêm, ademais, interesse estratégico em suas grandes empresas e favorecerão estas na medida em que não transgridam suas leis ou ponham em risco sua segurança nacional.

Seria possível argumentar que as empresas não precisam enfrentar, mas sim influenciar os governantes. De fato, as empresas possuem grande capacidade de influência. Outros setores da sociedade, contudo, também conseguem se fazer ouvir pelos dirigentes, ao mesmo tempo em que a maior parte dos Estados consolidados possui valores e instituições que tendem a resistir a tais influências. Ao fim e ao cabo, os executivos de multinacionais são cidadãos e pode-se perguntar onde ficaria sua lealdade, ou mesmo como a lei os trataria, caso se aliassem a um grande inimigo do seu país para maximizar seus lucros. Bill Gates, cidadão americano, colocaria sua empresa em primeiro lugar se fosse mais lucrativo ficar contra os EUA na atual “guerra contra o terror”?

Também há que se tratar da ampliação da “consciência” internacional, produzida pela Internet e pela facilitação do fluxo de pessoas. Desde o início desta “nova fase”, teorias em diversos graus vêm tratando da “diminuição” das fronteiras e do avanço na capacidade de informação, chegando, em alguns extremos, a prever o fim das instituições públicas como as conhecemos. Se é inegável a maior liberdade no acesso a dados e a maior possibilidade de movimentação entre as fronteiras nacionais, faz-se cada vez mais necessário estabelecer os matizes e limites à chamada “revolução informacional”.

Recordar, ademais, que a maior parte da população mundial permanece completamente sem acesso a computadores e com poucas oportunidades de desenvolvimento intelectual, de modo que continuam a basear seus posicionamentos políticos em maneiras mais tradicionais de aquisição de informações. Também, deve-se excluir das considerações uma pequena faixa da elite econômica e cultural que sempre esteve globalizada e sempre foi cosmopolita, de acordo com as possibilidades de cada época. Entre esses dois pólos encontra-se o restante da elite e a “classe média”, para as quais de fato a internet possivelmente representou um impacto significativo.

Essa avaliação depende, contudo, de uma certa homogeneidade na forma como as pessoas tratam o acesso a informações na rede mundial. Basta viajar para um país vizinho e constatar que, mesmo pessoas com bom nível de educação mal conhecem a capital do país fronteiriço. Obviamente, acabam tendo forte contato com a realidade internacional quando alguma crise irrompe, mas nunca antes ou depois. Ficam dependentes de uma prévia “seleção”, realizada por meios de imprensa, ou por lobbies diversos, que conseguem avançar campanhas específicas.

Esse “fator seletivo” foi tratado por Joseph Nye, no que chamou de “paradoxo da abundância”¹. Segundo o autor,

“a abundância de informação leva à escassez de atenção. Quando confrontados com um volume excessivo de informação, é difícil saber no que devemos nos concentrar. A atenção, não a informação, passa a ser o recurso escasso, e quem adquire poder são os mais capazes de distinguir os sinais valiosos em meio à celeuma. Aumenta a procura por editores (...)”.

Nye também explorará, no mesmo sentido, a questão da “confiança” da informação. Cada vez mais o avanço da Internet tem possibilitado uma atuação direta e ativa de todas as pessoas, cuja externalidade negativa poderia ser um dilema de credibilidade, pois cada vez se pode confiar menos nas inúmeras correntes de informação que circuladas pelo mundo virtual.

À parte de todos os elementos apontados, talvez qualificados como “endógenos”, existe outro, exemplificado pela forma como a sociedade norte-americana tratou a produção da informação após o 11 de setembro e previamente à segunda guerra do Iraque. Hoje, muitos meios vêm realizando “mea culpa” sobre a forma como cobriram o desenrolar da invasão iraquiana. Tratou-se, contudo, de algo além da mera submissão da imprensa ao governo, mas,

Em tempos “normais”, de ameaças limitadas, existe a tendência de os Estados flexibilizarem suas restrições ao exterior, abrindo maior espaço à atuação direta dos diferentes setores da sociedade.

possivelmente, de um movimento mais amplo da própria sociedade, que em uma espécie de defesa de sua nação, fechou-se a posturas críticas. Essa pressão pode ter sido exercida pelos próprios jornalistas, uma vez que, como membros daquela sociedade, partilham valores comuns e visões de mundo próximas. Atitude semelhante talvez deva ser esperada de outras populações, quando se sentirem ameaçadas – verdadeiramente ou não – por algum elemento externo. O “paraíso informacional” teria, assim, um limite social.

Todos esses pontos relacionados aos temas do nacionalismo e da globalização acabam por redundar em um

elemento: a diferença entre tempos “normais” e situações de crise. Em tempos normais, de baixa ameaça ou ameaças limitadas, existe a tendência de os Estados flexibilizarem suas restrições ao exterior, abrindo maior espaço à atuação direta dos diferentes setores da sociedade. Todos mantêm, contudo, o poder de retroceder a essas liberdades em uma crise. Aliás, conforme o exemplo dos EUA, o movimento restritivo às vezes não se origina, necessariamente, nos escalões burocráticos: muitas vezes as próprias sociedades se mobilizam nesse sentido, fundamentadas em ainda existentes “visões de mundo” nacionais.

Em tempos de paz (e ainda aqui se pode incluir a situação atual, mesmo com o terrorismo), é de se esperar que empresas atuem mais abertamente, ou que organizações civis pressionem governos estrangeiros sobre temas gerais; quem, em princípio, se colocaria contra a promoção dos direitos humanos? Dessa forma, o verdadeiro teste para a noção de flexibilização da soberania seria a eventualidade de uma grave crise militar internacional: qual empresa ou organização internacional prevaleceria? Voltaríamos à conhecida pergunta de Mao: quantas divisões elas têm?

Em termos de soberania, também se faz necessário pontuar que ela não se dá apenas pela negação, pela reação. Aderir, por exemplo, ao Tribunal Penal Internacional não é flexibilização, mas, sim, exercício da soberania. Cabe recordar que em todos os organismos internacionais existe a opção de denúncia. Logicamente, o custo de legitimidade e a pressão de outros Estados poderiam limitar a capacidade de um país retirar-se da instituição. Mas isso se deu também em arranjos anteriores, mesmo na Santa Aliança. Se os EUA ou a Rússia resolvessem sair da ONU e estivessem dispostos a pagar o preço em termos de capital político, quem os obrigaria a voltar? Mesmo que o Conselho de Segurança da ONU aprovasse o uso da força contra os EUA fora da organização, quem o faria?

Não se quer negar aqui – reitere-se – os avanços e as modificações ocorridos nos últimos anos no cenário internacional. Ainda que fosse forte o bastante, um país que hoje saísse da ONU provavelmente se veria isolado e prejudicado em vários outros foros. Seria pressionado até retroceder em sua decisão. Isso em condições normais. Se o mundo caminhasse para uma maior polarização, se os interesses fossem mais divididos, possivelmente o efeito poderia ser distinto. Enfim, o teste do peso de empresas e organismos internacionais – sem negar sua importância e efeitos concretos na atualidade – se dá nos períodos de grave crise. As condições dos 1990 e do início do século XXI talvez não sejam, assim, suficientes para confirmar com segurança o quanto as novas características do sistema internacional representam em termos de alterações dos paradigmas.

O problema de muitas das ferramentas de relações internacionais atuais, dessa forma, talvez resida no fato de

que se tornaram todas um pouco idealistas ou “idealizadoras”, no sentido de observar e teorizar apenas sobre variáveis selecionadas. Realistas, institucionalistas, globalizantes e outros, têm adicionado uma alta dose de *wishful thinking* em suas análises, deixando de lado algumas lições da História. Muitos teóricos da escola realista são praticamente idealistas ao dizerem que só o poder militar importa, esquecendo-se do fato de o direito ser, efetivamente, elemento central do sistema, assim como as Nações Unidas possuem influência e as diversas representações da sociedade civil mantêm capacidade de pressão sobre os Estados nacionais.

O problema dos “liberais” e de grande parte dos juristas, por sua vez, é exatamente o contrário, ao defenderem a prevalência desses elementos sobre o Estado. Os idealistas da ONU acham que essas organizações internacionais resolverão todos os problemas e que devem passar a atuar em todos os âmbitos de competência de um Estado. De todos os lados, existe, aparentemente, uma crescente desconexão entre a realidade internacional e o fundamento teórico/institucional que a tem fundamentado.

Conclusão

A título de breve exemplo final, cabe recordar uma situação histórica que atualmente é tratada como um acontecimento previsível, mas que à época não foi assim percebida: a Primeira Guerra Mundial. Hoje achamos que o quadro estratégico anterior àquela disputa de poder na Europa levaria inevitavelmente à Guerra. Não houve, contudo, no pré-guerra, duas conferências de Paz em Haia, que prometiam a resolução de conflitos por via pacífica?

Norman Angell não escreveu um livro, antes da conflagração, no qual dizia que a guerra estava ultrapassada, dados os benefícios do comércio internacional e do sistema da época? Cidadãos europeus viajavam livremente por toda a Europa e o Reino Unido era o principal parceiro comercial da Alemanha. Muitos na época acreditaram em uma nova ordem, defenderam-na e criticaram os mais céticos. A maior parte desses foi pega de surpresa pela conflagração mundial, naquela intensidade.

Ao longo do presente trabalho, foram explorados argumentos que poderiam ser eventualmente utilizados como contrapontos às afirmações de que estaríamos vivendo uma época caracterizada essencialmente por um “ineditismo” em termos da vida internacional. Conforme proposto inicialmente, o objetivo não era avançar essas idéias e argumentos em si, mas estimular uma postura crítica, de forma a se reavaliar o equilíbrio entre as linhas de continuidade e inovação da cena atual. A partir dos temas da guerra, das relações centro-periferia e da diferenciação entre tempos “normais” daqueles de crise, talvez seja possível ao menos defender que os elementos de continuidade que conformariam o sistema internacional atual parecem mal avaliados, ao passo que as novidades acabam por ser, em alguns casos, exageradas. A balança do novo e do velho, portanto, ainda não está regulada e esse provavelmente configura-se um dos desafios das relações internacionais atuais.

Nota

¹ NYE, Joseph, *O Paradoxo do Poder Americano* (São Paulo: Editora UNESP, 2002), p. 121.

A concentração de terra induz ou inibe a ocorrência de guerras civis?

Artur Zimmerman

A literatura quantitativa sobre guerras civis é vasta e recente. Ela tem investigado vários aspectos do tema em pauta, como os econômicos, políticos, geográficos e identitários. Porém, os estudiosos quantitativos quase não pesquisaram temas agrários. Se os atores principais neste tipo de conflito são camponeses¹, não há alternativa senão investigar as variáveis agrárias estruturais, além das variáveis geralmente abordadas por essa literatura.

Apesar de algumas exceções², a terra agricultável é privada, e os camponeses dela necessitam para subsistir adequadamente e sustentar suas famílias. Sem terra suficiente, o sustento será prejudicado. Porém, a terra (especialmente a arável) é limitada. Se uma vasta área pertence a poucas pessoas, haverá pouco espaço disponível para muitos outros agricultores.

Essa realidade ocorre somente em países agrários (ou semi-agrários), caracterizados pela grande proporção de população rural sobre o total da população, e onde quase não há políticas públicas de apoio aos agricultores. Em países mais desenvolvidos, os agricultores recebem subsídios de seus governos, indenizações por clima desfavorável e catástrofes que afetem as plantações, empréstimos com juros baixos, apoio técnico, e são representados por um *lobby* forte no legislativo. Os únicos beneficiários nos países agrários são as elites rurais. Os camponeses dos países

agrários não se beneficiam do apoio governamental como ocorre em países mais desenvolvidos.

No entanto, os camponeses fazem parte de um grupo muito diversificado, o qual descreveremos no próximo item. Esses atores rurais geralmente sofrem pela escassez de terra. Eles podem estar apáticos à sua miséria não conseguindo subsistir ou podem se rebelar contra os grandes fazendeiros e o Estado. A concentração de terra é usualmente esquecida como um dos determinantes de início da guerra civil. Esse será a terceira parte do presente *paper* e o item principal abordado. Posteriormente, descreveremos a parte dos dados e, finalmente, apresentaremos a análise estatística e conclusão dessa investigação empírica.

Nossa questão central engloba a função da concentração de terra na ocorrência da guerra civil e rebelião. A concentração de terra (a) é um dos responsáveis pelo surgimento da rebelião; (b) é um dos responsáveis pela não-ocorrência de rebelião; ou (c) é indiferente à rebelião?

Tipos de camponeses

Há uma literatura que se ocupou do tipo de camponês mais revolucionário que poderia lutar pelo que os camponeses consideram seus direitos (por exemplo, pela redistribuição de terras dos grandes fazendeiros, por meios violentos). Esse é um tema relevante, pois um grande fazendeiro pode ter em suas terras (como trabalhadores rurais ou arrendatários) camponeses passivos, controlados pelo grande proprietário, ou engajados politicamente em movimentos sociais.

Utilizamos a definição minimalista de camponês como agricultor³ e o chamaremos de (1) o proprietário, ou, ao

Artur Zimmerman é Doutor em Ciência Política pela USP e pós-doutorando pelo Departamento de Ciência Política da USP.

menos, controlador da terra como arrendatário. Também (2) trabalhadores rurais que não controlam a terra, mas nela trabalham. O grande proprietário não terá esse *status* de camponês, pois ele não cultiva terra por si só.

De acordo a essa classificação, o camponês deve apresentar uma das seguintes funções:

- Trabalhar como assalariado, migrando em colheitas esporádicas (trabalhadores migrantes);
- Trabalhar como assalariado permanente, morando na região (trabalhadores residentes);
- Trabalhar para o grande fazendeiro em troca de um lote para subsistência;
- Arrendar um pedaço de terra e pagar por ela em dinheiro ou produtos (arrendatário);
- Comprar um pequeno pedaço de terra e viver do que é produzido nela (pequeno proprietário).

Os grupos *a*, *b*, *c* e *d* constituem os sem-terra, enquanto o grupo *e* é constituído de pequenos proprietários⁴.

Concentração de terra

Em países onde grandes extensões de terra estão nas mãos de alguns indivíduos – particularmente os grandes fazendeiros ausentes⁵ – que cobram um valor monetário fixo pelo aluguel das terras de seus inquilinos, independentemente do resultado das colheitas, ou utilizam-se de mão-de-obra assalariada temporária, o risco de rebelião deve ser elevado, especialmente em tempos de catástrofes naturais.

A maioria dos estudos sobre guerras civis investiga renda como determinante da violência. Porém, se a abordagem considera a insurreição rural como ponto de partida ao início de guerra civil, não há razão para ignorar a terra como sustento do camponês. Se o camponês não possui terra suficiente, sua subsistência estará em risco. Nesse exato momento suas únicas alternativas podem ser: (a) pedir assistência aos grandes fazendeiros ou à comunidade pacificamente; (b) morrer vagorosamente de desnutrição; (c) emigrar; (d) rebelar-se.

No mundo subdesenvolvido, onde a economia rural prevalece, a renda familiar é proveniente da terra (e dos salários pagos a parte dos trabalhadores rurais). A renda estará baseada na quantidade de terra detida pelos donos⁶.

A seguir, apresentamos o resumo do mecanismo histórico, bem descrito por Womack (1970), que induziu a região de Morelos à revolução mexicana.

First, the Escaldon government left a vacuum in certain areas, where local leaders gained power. The government started to go against the villagers and defending the planters' interests (p.41). At this moment, the planters annexed small holders' land because they knew that the federal government

would not bother to come on their defense (p.43). The villagers tried to defend what was left, and when the amount of land was not enough to survive, they tried other works, as sharecroppers and agricultural workers when their debts were so high they could not even rent a piece of land from the planters (p.46). The technological improvements and the growing requirement for sugar and other raw materials, made the planters spread and acquire more land on the villagers' expenses.

Womack argumenta que, em 1908, 17 donos das 36 maiores fazendas no estado eram proprietários de mais de ¼ de todo o terreno, sendo em sua maioria terra cultivável e quase todo esse espaço formado por boas terras (Womack 1970, p.49). Por tanto, podemos notar que a concentração de terra foi o resultado de uma aliança entre o governo e os grandes fazendeiros, contra os moradores camponeses que eram organizados por seus líderes e promoviam retaliações.

O texto acima indica que em países agrários, subdesenvolvidos e em desenvolvimento, com a terra altamente concentrada, há propensão de manifestação de violência coletiva entre camponeses e aliança dos grandes fazendeiros com o estado⁷. Womack mostra a relação entre concentração de terra e guerra civil. Esse é apenas um estudo de caso, mas muitos outros poderiam ser trazidos aos estudos empíricos, como demonstraremos nesse texto quantitativamente. Em El Salvador, em 1979, por exemplo, a concentração de terra nas mãos dos fazendeiros de algodão e do café quase impossibilitou a aquisição de terra pelos pequenos proprietários, criando também uma grande quantidade de sem-terra (Seligson, 1995, p.44).

Consideramos que a concentração de terra tem seu poder explicativo como um dos determinantes ao início de guerra civil, especialmente em países agrários. Porém, na Tabela 1, não vemos nenhuma relação descritiva entre essas variáveis.

A Tabela 1 mostra que 21 guerras civis ocorreram entre 1969 e 1997, em países que apresentavam baixa concentração de terra, enquanto 22 guerras civis ocorreram em países com alta concentração de terra.

Apesar dessa descoberta descritiva fraca, a análise de regressão talvez ofereça outra perspectiva à associação de

Tabela 1
Concentração de terra e início de guerra civil

	Concentração de terra		Total
	1-2 quartis	3-4 quartis	
Sem início de guerra civil	1.265	1.266	2.531
Com início de guerra civil	21	22	43
Total	1.286	1.288	2.574

Fonte: Autoria própria com base em FAO (2001), Lott (1979) e Fearon e Laitin (2001).

Tabela 2
Concentração de terra em país-ano com regimes democráticos e início de guerra civil

	Concentração de terra e regimes democráticos		Total
	0	1	
Sem início de guerra civil	2.797	581	3.378
Com início de guerra civil	62	6	68
Total	2.859	587	3.446

Fonte: Autoria própria com base em FAO (2001), Lott (1979) e Fearon e Laitin (2001).

possíveis variáveis, ao final desse *paper*.

Mesmo assim, dados desagregados são relevantes a novas descobertas. Portanto, decidimos desagregar o tipo de regime de dentro dos grupos sobre concentração de terra. A explicação é oferecida mais adiante.

As guerras civis e as rebeliões agrárias teriam uma chance reduzida de ocorrência caso o regime político fosse autocrático. A razão é que seus cidadãos não teriam a oportunidade de se organizar coletivamente para se rebelar por conta da forte repressão que esse tipo de regime impõe a seus subordinados.

De maneira semelhante, em regimes democráticos, a incidência de guerra civil ou rebelião agrária seria menos provável porque os cidadãos não teriam a motivação do uso da força, pois eles poderiam se opor pacificamente e eleger um novo governo nas próximas eleições. Além disso, poderiam também tentar o *impeachment* do presente governo por meios constitucionais.

No entanto, quando o regime político é híbrido (uma mistura de características autocráticas e democráticas) o país poderia apresentar um risco elevado de entrar em guerra civil ou rebelião agrária, com a condição de que o país agrário (ou em desenvolvimento) apresentasse um alto índice de concentração de terra.

Tabela 3
Concentração de terra em país-ano com regimes autocráticos e início de guerra civil

	Concentração de terra e regimes autocráticos		Total
	0	1	
Sem início de guerra civil	2.573	405	2.978
Com início de guerra civil	52	7	59
Total	2.625	412	3.037

Fonte: Autoria própria com base em FAO (2001), Lott (1979) e Fearon e Laitin (2001).

A interação das duas variáveis (concentração de terra e regime político) deve ser feito pelos seguintes motivos:

1. Regimes políticos como determinantes do início de guerra civil são investigados por vários autores (Hegre *et al*, 2001) e o assunto está ainda em discussão se regimes híbridos (ou *anocráticos*, como são popularmente conhecidos na academia) são realmente determinantes de guerra civil. Como tal, tentamos não dar autonomia a essa variável com a criação de interação;

2. Usamos na análise estatística a variável instabilidade política. É trazida da mesma metodologia que regimes políticos (banco de dados *Polity IV*, de Marshall e Jaggers,

2003) e, portanto, não seria viável a utilização de ambas as variáveis autonomamente para não interferir nos modelos estatísticos;

3. A variável concentração de terra apresenta muitas observações *missings* (1132) e utilizando-se somente regimes políticos híbridos que estão no poder em países onde a terra é altamente concentrada reduz-se o número de observações *missings* abruptamente (para somente 188).

As tabelas 2, 3 e 4 mostram regimes democráticos, autocráticos, e híbridos em interação com início de guerra civil. Por meio deles podemos ver se há alguma associação das variáveis.

Levando em consideração o número de guerras civis de cada tabela, podemos afirmar que em países com alta concentração de terra onde o regime político no poder é democrático, a relação entre o número de guerras civis e todos os países que tiveram guerras civis entre 1969 a 1997 é 0,09 (6/68). Esse número aumenta para 0,12 (7/59) quando a terra é concentrada e os regimes são autocráticos, e aumenta ainda mais para 0,17 (9/54) quando a terra é concentrada e o regime político no poder é híbrido.

Se graduarmos as chances de cada regime político em países que tem alta concentração de terra indo do maior para o menos, teremos o seguinte:

Híbrido > Autocrático > Democrático

Mesmo se isolássemos os regimes políticos e o início de guerra civil sem levar em consideração a concentração de terra, ainda assim teríamos o mesmo nível para os diferentes regimes políticos (como mostra a Tabela 5).

É relevante analisar estatisticamente considerando ambas variáveis (concentração de terra e concentração de terra em in-

Tabela 4

Concentração de terra em país-ano com regimes híbridos e início de guerra civil

	Concentração de terra e regimes híbridos		Total
	0	1	
Sem início de guerra civil	3.192	272	3.464
Com início de guerra civil	45	9	54
Total	3.237	281	3.518

Fonte: Autoria própria com base em FAO (2001), Lott (1979) e Fearon e Laitin (2001).

teração com regime político) em modelos diferentes, como faremos na próxima seção.

Dados

A variável dependente (ONSET) indica o início de guerra civil ou o primeiro ano desse evento. A intenção é basicamente explicar a presença ou ausência de guerra civil por meio da concentração de terra. Ela foi desenvolvida por Fearon e Laitin (2001), e não é muito diferente de variáveis semelhantes elaboradas por outros pesquisadores como Doyle e Sambanis (2000), Sarkees (2000) no *Correlates of War* e Gleditsch *et alli.* (2002) no *Uppsala Conflict Data Program*.

Em nossa análise, somente os dados que se referem ao período entre 1969 e 1997 são levados em consideração. Guerras que iniciaram antes desse período, mesmo que tenham entrado nele, não são consideradas. Porém, guerras civis que começaram durante o período e continuaram após 1997 são consideradas na análise.

A unidade de análise é país-ano com séries temporais. Esses países devem ter mais de um milhão de habitantes no começo do período estudado (1969) ou após sua independência (ex. Armênia em 1991), o que ocorrer antes. Países que deixaram de existir durante esse período (ex. República Democrática Alemã, em 1990), ou que se divi-

Tabela 5

Proporção de regimes políticos e o início de guerra civil

Tipo de regime	Proporção dos regimes (%)	Proporção do início de guerra civil (%)
Autocrático	46	38
Híbrido	20	45
Democrático	34	17
Total	100	100

Fonte: Autoria própria com base em FAO (2001), Lott (1979) e Fearon e Laitin (2001).

diram (ex. Checoslováquia em República Checa e Eslováquia, a partir de 1993) foram adicionadas ao banco de dados. Existiam (N=) 147 países nessa situação.

As variáveis independentes centrais são chamadas de LANDCONC e HLANDCONC. A primeira representa a concentração de terra de uma unidade país-ano específica. Essa variável foi construída pelo desvio-padrão de dados originais da FAO/ONU (2001), baseado na classificação de donos de terra em cada um dos 11 grupos diferentes por área ocupada (até 1 hectare, 1 a 2 hectares, 2 a 5 hectares, 5 a 10 hectares, 10 a 20 hectares, 20 a 50 hectares, 50 a 100 hectares, 100 a 200 hectares, 200 a 500 hectares, 500 a 1000 hectares, mais de 1000 hectares). Dados adicionais foram extraídos de Lott (1979). Posteriormente, os dados foram transformados em quartis e então em 2 grupos, indicando (1) alta concentração de terra e (0) baixa concentração de terra.

A segunda variável (HLANDCONC) é a variável de interação de LANDCONC e regime híbrido. Esse regime político é considerado na literatura pela alta incidência de guerras civis e, por isso, será examinado nessa interação. Os regimes híbridos são mensurados por meio do banco de dados *Polity IV*, variando entre -5 a +5 na variável de nome *polity* (que possui os valores de -10 a +10).

LLESSFFARM é a variável de interação dos sem-terra e do pequeno proprietário. A primeira é binária, indo (1) de mais de ¼ de sem-terra na população total (Prosterman e Riedinger, 1987, pp. 26-27, tabela 2), e a segunda é contínua, representando a porcentagem de pequenos proprietários de um país (Vanhanen, 2003), após serem transformados em quartis. Essa variável tem 1535 observações *missings*.

GDPEN é a única variável econômica. Ela representa a renda *per capita* média em cada unidade país-ano. Essa variável foi construída com base no WDI 2001 (do Banco Mundial), PWT 5.6 e dados de consumo de energia do COW (Fearon e Laitin 2001). Ela é largamente utilizada por pesquisadores da área como variável de controle.

A variável INDEPENDENCE indica o país-ano que obteve sua independência (1) antes de 1914; (2) no período entre as duas guerras mundiais (1914-1945); ou (3) após a segunda guerra mundial. Os dados foram extraídos do *The World Factbook* da CIA.

TOTALRPOP é uma variável contínua extraída do Banco Mundial e transformada em quartis que representa a população rural total em cada país-ano.

INSTAB representa mais de 2 pontos de mudança nos últimos 3 anos na variável *polity* do banco de dados *Polity IV* (Marshall e Jaggers, 2003). Foi criada por Fearon e Laitin (2003). É uma variável binária, sendo (1) instabilidade política e (0) estabilidade política.

MTNEST indica a área montanhosa total do país. Ela

Tabela 6

Análise de regressão: o início de guerras civis e a concentração de terra

ONSET – Início de guerra civil	1	2	3
Concentração de terra [LANDCONC]	1,863* 0,622 (0,341)	2,386* 0,869 (0,513)	
Concentração de terra e regime híbrido [HLANDCONC]			2,614*** 0,961 (0,398)
Sem-terra e pequena propriedade [LLESSFFARM]		1,450** 0,371 (0,178)	
Renda per capita [GDPEN]	0,633*** -0,456 (0,178)	0,597** -0,515 (0,227)	0,618*** -0,481 (0,165)
Independência [INDEPENDENCE]	1,375* 0,318 (0,197)		1,289 0,254 (0,179)
População rural total [TOTALRPOP]	1,528*** 0,424 (0,162)	1,411* 0,344 (0,212)	1,507*** 0,410 (0,141)
Instabilidade política [INSTAB]	2,105** 0,744 (0,336)	3,548*** 1,266 (0,405)	1,729* 0,547 (0,317)
Área montanhosa [MTNEST]	1,171 0,158 (0,153)	1,128 0,121 (0,192)	
Número de observações	2.497	1.614	3.342
Número de grupos	91	56	135
Observações por grupo (min-max)	5-29	23-29	3-29
Teste de Hosmer-Lemeshow Goodness of fit	0,031	0,306	0,476

A tabela apresenta análise de regressão logística de efeito aleatório (*xtlogit*). Foi utilizado o programa Intercooled Stata 8.2. Significâncias: * $p \leq 0,1$; ** $p \leq 0,05$; e *** $p \leq 0,01$. São apresentados o OR (*odds ratio*) na primeira linha de cada variável e o coeficiente na linha seguinte. O erro-padrão do coeficiente consta entre parênteses na terceira linha de cada variável. N=3.706 observações (de 147 países), 1969-1997.

foi transformada em quartis (Fearon e Laitin, 1999).

Apesar de algumas das variáveis independentes de interesse, relacionadas à terra, (quase) não se modificarem com o passar dos anos, entre 1969 e 1997, a análise de efeito aleatório pareceu ser o método mais apropriado de utilização, além de ser usada quando o evento é raro (muitíssimos 0s na variável dependente, e raros 1s). As variáveis que não mudam em todo o período para todos os países

analisados são: independência, sem-terra & pequeno proprietário. As variáveis que pouco mudam ao longo dos anos estudados são: população rural total e concentração de terra. Todas as variáveis, inclusive as contínuas, foram transformadas em ordinais/categóricas para serem analisadas pelo método estatístico mencionado.

As razões adicionais pelas quais foi escolhida a análise de efeito-aleatório em vez dos modelos de efeito-fixos são: (a) ela captura a variação por países, em contraste com a variação neles, por todo o período, no caso de efeito-fixos. Assim, a análise de efeito-aleatório é usada quando a diferença entre o período (número de anos) e o número de países é pequena. Nesse caso, têm-se 29 anos (ou menos, para países que se tornaram independentes após 1969 e/ou extinguíram-se antes de 1997) e 147 países (com o total de 3.706 observações), sendo o período mais do que 80% menor que o número de países; (b) a variável dependente (início de guerra civil = 1) é muito rara quando comparada aos países-ano livres de início de guerra civil (= 0), aparecendo apenas 69 vezes em 3.706 observações, portanto um número significativo de observações é eliminado quando o modelo de regressão de efeito-fixos é utilizado.

Dessa maneira, para facilitar os resultados de interpretação, foi utilizado *odds ratio* (OR), no *xtlogit*, ao invés de somente exibir o coeficiente regular, medindo assim a direção e a força de cada variável, no lugar de sua significância apenas. O OR indica o risco de início de guerra civil relativo ao risco de referência 1. Portanto, se OR = 1, ele não tem efeito no risco de referência (*baseline*); se OR = 3, o risco de início de guerra civil é triplicado; e se OR = 0,5, ele é reduzido pela metade. A significância foi dividida em $p \leq 0,1$ (*), $p \leq 0,5$ (**) e $p \leq 0,01$ (***), como consta na tabela 4.1. Portanto, a intenção foi mostrar a diferença de significâncias (não apenas expor a mais utilizada no intervalo de confiança de 95%), para levar em consideração a sua intensidade em determinada variável, em cada um dos modelos.

Conclusão

Após analisar dados de quase todos os países existentes sobre a associação da concentração de terra e do início de guerra civil, chegamos à conclusão que essa variável é relevante e pode elevar o risco de início de guerra civil nos 147 países estudados nessa análise em cada um dos 3 modelos

expostos na última tabela.

Elegemos o modelo número 3 da tabela 6 sobre os outros dois pelas seguintes razões:

1. A variável independente principal desse *paper* é a concentração de terra (tanto com interação com o regime híbrido ou sem ela). A variável de interação apresenta significância 0,01 contra 0,1 da concentração de terra (sem interação) dos modelos 1 e 2;
2. O modelo 3 possui mais variáveis com significância onde $p \leq 0,01$ do que os outros modelos;
3. O modelo 3 analisa 3.342 observações (num total de 3.706), enquanto o modelo 1 reduz esse número para 2497 e o modelo 2 para somente 1.614;
4. O modelo 3 considera a análise de 135 países (dos 147 incluídos no banco de dados), enquanto o modelo 1 apenas 91 e o modelo 2 menos ainda (somente 56 países);
5. O teste *Hosmer & Lemeshow* leva em consideração todas as variáveis independentes do mesmo modelo, medindo todo o conjunto e a relação das variáveis quando estão juntas. O modelo 3 apresenta o melhor desempenho (0,476) quando comparado aos outros dois modelos.

Essas são apenas algumas das razões pela qual elegemos o modelo 3 sobre os outros 3 disponíveis. Podemos explicar a ocorrência de guerra civil em qualquer país caso ele apresente um alto nível de concentração de terra em interação com regime híbrido, renda *per capita* baixa, grande população rural, e se o país é politicamente instável.

O tema desse artigo questiona se o papel da concentração de terra ao início de guerra civil é inibidor ou indutor desse evento. A primeira opção surge do controle dos grandes fazendeiros sobre os camponeses, podendo assim prevenir uma provável rebelião. Eles vivem, muitas vezes, perto uns dos outros e o poderoso grande proprietário pode evitar qualquer ato violento com a criação de mecanismos tanto de assistência básica como de repressão. De acordo à análise estatística realizada (na tabela 6) a segunda alternativa parece mais razoável e compensadora para o camponês, pois este quer (mais) terra para sua subsistência elementar.

A literatura deveria considerar as variáveis agrárias em geral e a concentração de terra em particular como parte integral das variáveis que podem explicar a ocorrência da guerra civil mundo afora.

Notas

¹ A abordagem desse texto tanto pode ser de injustiça ou de cobiça, como são trabalhados na literatura mencionada. O primeiro tipo tem ligação mais direta com a “causa camponesa”. No entanto, mesmo que os líderes (de origem urbana e intelectuais) estão mais interessados em seu próprio enriquecimento, a alegação para mobilizar as massas é

principalmente sua exploração pelos grandes fazendeiros. Portanto, independentemente das táticas de recrutamento utilizadas, os resultados mostram que os camponeses são os atores centrais (ou, pelo menos, dão o apoio necessário) nas guerras civis.

² Como em algumas partes do continente africano, onde a propriedade da terra é comunitária e não privada.

³ Veja Kurtz (2000).

⁴ A definição escolhida de camponês é operacional e será utilizada na construção do banco de dados e em sua análise posterior.

⁵ Os que são proprietários de grandes extensões de terra, alugando-as aos camponeses. Frequentemente eles vivem nas cidades, enviando seus administradores para cobrar aluguel. Eles também oferecem outros serviços, como alimentação e crédito aos camponeses. Os agricultores rurais pobres muitas vezes não têm como devolver o empréstimo e, assim, perdem o pequeno lote de terra que possuem, ou trabalham gratuitamente até a quitação do débito.

⁶ A renda não se baseará apenas na extensão da terra, mas em sua utilização. Se o dono possui vasta área de terra somente para a pastagem de gado, o camponês será pobre. No entanto, se o agricultor possui uma pequena área onde planta arroz, ele pode prosperar (entrevista com James C. Scott, 2004).

⁷ Em países desenvolvidos (mesmo em alguns países agrários com renda alta) a concentração de terra não leva à rebelião, já que esses países podem compensar economicamente os camponeses pelo mau tempo, catástrofes naturais, falta de competitividade, etc. com subsídios, crédito, conhecimento técnico. No mundo subdesenvolvido, no entanto, os investimentos eventuais que são aplicados nas regiões rurais vão principalmente aos grandes fazendeiros e não aos camponeses mais necessitados (Page, 1999, p.46).

Referências bibliográficas

- CHRISTODOULOU, D. *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. NJ: Zed Books Ltd., 1990.
- _____. Towards a typology of land tenure and land reform: Some relevant issues. In: Center of Agricultural Geography (ed.), *Agricultural Typologie and Land Utilization*. Verona, 1972.
- C.I.A., *The World Factbook*. Disponível em <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>>.
- DOYLE, M. W., SAMBANIS, N. “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”. *American Political Science Review*, 94(4), December, 2000. Disponível em <<http://www.world-bank.org/research/conflict/papers/peacebuilding>>.
- FEARON, J. D., LAITIN D. D. *Additional Tables for ‘Ethnicity, insurgency, and civil war’*. Department of Political Science, Stanford University, 2003.
- _____. “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”. First draft to be presented at the first LiCEP meetings in

- Duke University, 2001.
- _____. "Weak States, Rough Terrain, and Large-Scale Ethnic Violence Since 1945". Manuscrito não-publicado, Stanford, CA, 1999. Disponível em <<http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/insurg1.pdf>>.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *Supplement to the Report on the 1990 World Census of Agriculture: International Comparison and Primary Results by Country (1986-1995)*. Rome: FAO Statistical Development Series 9^a, 2001.
- GLEDITSCH, N. P. et al. „Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset”. *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 5, 2002.;
- HEGRE, H. „Disentangling Democracy and Development as Determinants of Armed Conflict”. Artigo apresentado no Annual Meeting of International Studies Association. 27 February, 2003, Portland, Oregon. Disponível em <http://econ.worldbank.org/files/24637_ddcwwb.PDF>.
- _____. "Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war 1816-1992". *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, March 2001. Disponível em <http://econ.worldbank.org/files/13214_CivilPeace.pdf>.
- KENNEDY, P. *A Guide to Econometrics*. Cambridge, MA: MIT Press, 5th ed., 2003.
- KIRSCHENMANN, F. "The current state of agriculture: does it have a future?". In: Norma Wirzba (ed.). *The Essential Agrarian Reader: The Future of Culture, Community, and the Land*. US: University Press of Kentucky, 2003.
- KLATT, W. "Agrarian issues in Asia: II. Reform and insurgency". *International affairs*, Vol. 48, No. 3, July 1972.
- KURTZ, M. J. "Understanding Peasant Revolution: From Concept to Theory and Case". *Theory and Society*. Vol. 29, February 2000.
- LICHBACH, M.I. *The Rebel's Dilemma*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.
- _____. "What makes rational peasants revolutionary? Dilemma, paradox, and irony in peasant collective action". *World Politics*, 46, April 1994, pp.383-418.
- LOTT, C. E. "Land Concentration in the Third World: Statistics on Number and Area of Farms Classified by Size of Farm". Wisconsin: Land Tenure Center, compilation of data, *Training & Methods Series*, n.28, 1979.
- MARSHALL, M. G., JAGGERS, K. *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002*. CIDCM, University of Maryland, 2003. Disponível em <<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>>.
- MASON, T. D. *Caught in the Crossfire: Revolutions, Repression, and the Rational Peasant*. Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- _____. "Take Two Acres and Call me in the Morning: Is Land Reform a Prescription to Peasant Unrest?" *The Journal Of Politics*. Vol. 60, No. 1, 1998.
- MAY, R. A. *Terror in the Countryside: Campesino Responses to Political Violence in Guatemala, 1954-1985*. US: Center for International Studies, Ohio University, 2001.
- PAIGE, J. M. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. US: Harvard University Press, Third edition, 1999.
- _____. *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. NY: Free Press, 1975.
- PROSTERMAN, R. L., RIEDINGER, J. M. *Land Reform and Democracy Development*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1987.
- SAMBANIS, Nicholas. "A Review of Recent Advances and Future Directions in the Quantitative Literature on Civil War". Trabalho apresentado na the Brookings Institution Workshop on Civil Violence, 26 January, 2001^a.
- SARKEES, M. R. "The correlates of war data on war: An update to 1997". *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 18, No. 1, 2000.
- SCOTT, J. C. *The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 1976.
- SKOCPOL, T. "What Makes Peasants Revolutionary?". In: Robert P. Weller and Scott E. Guggenheim (eds.), *Power and Protest in the Countryside: Studies of Rural Unrest in Asia, Europe, and Latin America*. US: Duke University Press, 1982;
- SELIGSON, M. A. "Thirty years of transformation in the agrarian structure of El Salvador". *Latin American Research Review*, Vol. 30. No. 3, 1995.
- VANHANEN, T. *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. London: Routledge, 2003.
- WOLF, ERIC R. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. NY: Harper & Row, 1969.
- WOMACK, J. *Zapata and the Mexican Revolution*. Alfred A. Knopf ed., New York, 1970.
- WORLD BANK. *The World development indicators*. CD-ROM, 2002.
- _____. *The Economics of Civil Wars, Crime, and Violence: Motivation*, 2001. Disponível em <<http://www.worldbank.org/research/conflict/motivation.htm>>.

Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil

João Guilherme Rocha Machado

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se autodefine como uma rede global de desenvolvimento que conecta os países a conhecimento, experiência e recursos para ajudar as pessoas a construir uma vida melhor. Ele mantém atividades em 166 países e sua missão passa por ajudar os países em seus esforços para alcançar o desenvolvimento humano sustentável. Em seus 40 de existência, o PNUD passou por diversas alterações, refletindo as mudanças econômicas, sociais e políticas apresentadas pelo mundo ao longo desses anos.

O PNUD foi criado pela resolução 2029 da XX Assembleia Geral, de 22 de novembro de 1965, que estabeleceu a fusão de duas entidades já existentes: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Cooperação Técnica). A responsabilidade do primeiro era realizar estudos e análises de investimento para detectar oportunidades de grandes projetos de desenvolvimento com viabilidade econômica. Já o segundo fornecia assistência técnica aos países menos privilegiados. Essa resolução entrou em vigor no início de 1966, estabelecendo assim o começo efetivo das atividades do PNUD.

Atualmente, o foco do Programa se dá em cinco dimensões: governança democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, meio ambiente e ener-

gia e HIV/AIDS. O orçamento total do Programa em 2004 chegou a US\$ 4 bilhões (UNDP, 2005, p. 40). Para entender a distribuição de gastos entre as cinco dimensões enfocadas pelo PNUD, é possível tomar os dados de 2005: 47% (ou US\$ 1,395 bilhão) dos recursos foram gastos na área de governança democrática, 25% (US\$ 744 milhões) foram utilizados em redução da pobreza, 12% (US\$ 374 milhões) foram usados na área de prevenção e recuperação de crises, 11% (US\$ 326 milhões) dos recursos foram empregados em energia e meio ambiente e 5% (ou US\$ 161 milhões) foram gastos na área de HIV/AIDS (UNDP, 2006, p. 4).

O PNUD atua no Brasil desde a década de 60 e, durante este período, mudou diversas vezes seu foco e suas formas de atuação, até chegar à modalidade utilizada atualmente. No entanto, apesar da importância que o PNUD tem no sistema das Nações Unidas e de sua presença no país há mais de 40 anos, poucos estudos independentes deram atenção à atuação do Programa no Brasil. Assim, o objetivo deste artigo é identificar, traçar a origem e interpretar a modalidade de cooperação utilizada atualmente pelo PNUD no País. Para isso, o processo metodológico é a pesquisa bibliográfica que tem como fontes a literatura internacional e também os documentos e os relatórios do próprio PNUD.

O presente artigo está organizado em 4 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é tratada rapidamente a origem e evolução da ideia de cooperação para o desenvolvimento. Na seção 2.1 é definida a execução nacional como norma para a implementação dos projetos do PNUD em todo o mundo, bem como suas origens

João Guilherme Rocha Machado é mestre em Economia Política pela PUC/SP.

e implicações. Já na seção 2.2 é traçado um histórico da evolução do montante de recursos internacionais para o desenvolvimento, bem como suas implicações para a distribuição de recursos regulares e não-regulares no PNUD, dando especial ênfase ao financiamento pelo governo. Na seção 3, o foco se volta à atuação específica do PNUD no Brasil. A seção 3.1 apresenta a modalidade de cooperação utilizada pelo PNUD no Brasil, ou seja, uma combinação de execução nacional e financiamento pelo governo, bem como o contexto no qual passa a ser utilizada e suas consequências. Finalmente, a quarta seção conclui o artigo.

Cooperação para o desenvolvimento

Antes de começar a tratar especificamente das modalidades de cooperação utilizadas pelo PNUD, é relevante analisar rapidamente a evolução conceitual e histórica da idéia de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, para Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, pp. 2-3), quando a idéia de desenvolvimento foi estabelecida em meados do século XX, parecia possível que os países pobres alcançassem os ricos, bastando imitar suas ações passadas. Na verdade, poderia até ser mais fácil, uma vez que eles pode-

Podem ser apontadas duas tendências no contexto do “mercado” de cooperação para o desenvolvimento: uma diminuição relativa do fluxo de recursos e a ênfase em resultados e concorrência das agências e de suas atividades.

riam se beneficiar tanto da experiência dos países já ricos quanto do fluxo de ajuda destes países em direção aos países pobres. Como consequência dessa visão, milhares de consultores, projetos e programas se espalharam por todo o mundo. Partia-se do pressuposto de que os países em desenvolvimento não tinham as habilidades e os conhecimentos necessários e que, portanto, os consultores externos poderiam preencher esse vazio. De acordo com os autores, em um contexto em que o Plano Marshall no pós-guerra havia sido um sucesso e os tigres asiáticos haviam conseguido utilizar seletivamente a cooperação para o desenvolvimento para se lançar em seu crescimento baseado nas exportações, parecia haver grandes possibilidades de este instrumento efetivamente funcionar. No entanto, no resto do mundo e especialmente nos últimos anos, a regra parece ter sido outra: “the uneven record of countries in achieving economic and social transformations has left many questioning *how effective development cooperation has been or can be.*” (Fukuda-Parr, Lopes, Malik, 2002, p. 3, grifo nosso).

Finalmente, é válido destacar que, de acordo com Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, pp. 2-3), o próprio vocabulário relacionado à ajuda internacional para o desenvolvimento mudou com o passar do tempo. Dessa maneira, nas primeiras décadas, a ajuda como um todo era chamada de “assistência para o desenvolvimento”, e a parte

específica da transferência de habilidades e sistemas era chamada de “assistência técnica”. No entanto, os profissionais na área do desenvolvimento criticavam bastante o uso da palavra “assistência”, uma vez que refletia uma noção de dependência e desigualdade entre os países “doadores” e os “receptores”, em vez de uma idéia de parceria. Depois de algumas décadas, esses profissionais começaram a se referir à ajuda internacional como “cooperação para o desenvolvimento”. Muitos se referem à transmissão de conhecimento como “cooperação técnica”, mas outros (incluindo o Banco Mundial) chamam de “assistência técnica” quando acompanhados de investimento de capital. Uma definição sintética de “cooperação técnica” é dada por Klingebiel (1999, p. 36), que a define como “development cooperation activities that seek to improve the skills of people and institutions.” Ele ainda observa que algumas instituições doadoras de recursos distinguem a “assistência técnica” da “cooperação técnica” :

Where the choice of term is based on a conscious distinction, *technical assistance* means an activity intended to support and accompany investment, especially through financial cooperation [...] *Technical cooperation*, on the other hand, places the emphasis on the independent role and function of measures designed to develop human resources (Klingbiel, 1999, p. 37, grifo nosso).

Neste artigo, sempre que possível, será utilizado o termo mais geral “cooperação¹ para o desenvolvimento” para abranger a ajuda ao desenvolvimento realizada por instituições multilaterais ou países desenvolvidos (por meio de relações bilaterais) para países em desenvolvimento. No entanto, como será possível observar a seguir, muitos autores fazem suas reflexões em termos de cooperação técnica ou ajuda para o desenvolvimento.

2.1 A Execução Nacional

De acordo com Murphy (2006, p. 212), durante a primeira geração da assistência técnica no âmbito da ONU, eram suas agências especializadas as responsáveis pela execução dos projetos. Elas se responsabilizavam, portanto, pela contratação dos especialistas, a supervisão de seu trabalho, bem como com a avaliação do projeto. No início dos anos 1990, a grande maioria dos projetos do PNUD era levado a cabo por instituições dos próprios países nos quais o Programa mantinha programas e projetos. O cuidadoso estudo de Andic, Huntington e Maurer (1995)² também chama a atenção para essa mudança na modalidade de execução dos projetos, mas lembra que esse foi um processo difícil e que gerou muitas controvérsias. Cabe aqui definir mais claramente o conceito de *execução nacional*. Essa modalidade de cooperação implica uma maior responsabilidade na formulação e na execução de proje-

tos e programas por parte de instituições nacionais. Dessa forma, tais instituições tomam para si o controle de todo o processo, ao contrário do que ocorria nas atividades de cooperação técnica que geralmente se davam no passado.

Partir das críticas recorrentes em relação à forma com que as atividades de cooperação técnica eram geralmente feitas pode ajudar a entender o processo que culminou na maior utilização da execução nacional. A literatura sobre cooperação técnica é rica em críticas nesse sentido, mas, em geral, há certa coincidência nos principais pontos. Aqui, especificamente, parte-se de Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, pp. 5-8). Segundo os autores, a cooperação técnica era freqüentemente criticada por minar as capacidades locais, distorcer as prioridades (porque o financiamento para a cooperação técnica, em geral, se dava em paralelo aos processos normais do orçamento) e escolher as atividades que trouxessem muita visibilidade, deixando de lado questões importantes porém menos visíveis. Era criticada ainda pelo fato de que cada doador ofereceria um pacote com os recursos necessários para determinados programas e exigiria que os países receptores adotassem procedimentos específicos. Além disso, as atividades dos diferentes doadores não eram coordenadas, o que fazia com que os países receptores tivessem de utilizar tempo e recursos escassos para cumprir as obrigações com os diferentes doadores. Ademais, seriam utilizados métodos caros, por causa da compra de bens importados e do uso dos serviços de consultores estrangeiros, em vez da utilização dos recursos locais. No mesmo sentido, a cooperação técnica era criticada por ignorar os desejos locais, desconsiderando as opiniões das próprias comunidades que seriam as beneficiárias de seus programas e projetos. De acordo com os autores, esse modelo de cooperação técnica era criticado por se basear em dois pressupostos equivocados. O primeiro, de que seria possível ignorar as capacidades locais nos países em desenvolvimento e substituí-las por conhecimentos e habilidades desenvolvidas em outro lu-

O PNUD Brasil se encontra entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Somente em financiamento pelo governo, o PNUD Brasil levantou US\$ 180,7 milhões em 2000.

gar. O segundo, de que na relação assimétrica por natureza entre doador e receptor seria possível, para o primeiro, controlar todo o processo e ainda considerar o segundo como um parceiro.

De forma semelhante, Browne (2002, pp. 7-8) aponta que no pós-guerra a cooperação técnica (caracterizada como habilidades e *know-how*) começou a ser considerada um instrumento para transferir conhecimentos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, preenchendo a lacuna de conhecimentos que existiria nesses pa-

íses. Para o autor, esse conceito era conveniente porque:

for as independence progressed, *the rich countries sought to extend post-colonial patronage* through transfers of capital and skills into the gaps that appeared to hamper development progress. (Browne, 2002, p. 7, grifo nosso).

Ainda de acordo com Browne (2002, pp. 7-8), nesse modelo de cooperação técnica, a demanda pela cooperação não era gerada pelos países a serem beneficiados, e sim pelos doadores, que detinham o controle de todo o processo. Além disso, a cooperação técnica era dominada por uma visão burocrática por parte dos países doadores, que detinham pouco conhecimento das características e do contexto dos países receptores de recursos. Cada um dos países doadores criava seus próprios procedimentos na administração da cooperação técnica, aumentando a burocracia, uma vez que, em geral, doadores diferentes atuavam em um mesmo país, e as intervenções eram realizadas com projetos específicos, sem considerar atividades mais amplas. Finalmente, os *stakeholders*³ da ajuda internacional estavam nos países doadores (por exemplo, os contribuintes) enquanto os beneficiários estavam nos países receptores, gerando uma tensão potencial entre os objetivos dos diferentes grupos. E, muito importante, “the criteria of success were often commercial, political or in other ways strategically significant, rather than developmental”. (Browne, 2002, p. 8).

Da mesma forma, vale a pena apresentar, ainda que rapidamente, algumas das idéias defendidas por Easterly (2006, pp. 3-33) em seu controverso, porém bem fundamentado, estudo. Para o autor, além de haver no mundo de hoje bilhões de pessoas enfrentando a pobreza extrema, existe também uma segunda tragédia que recebe menos atenção: o fato de que o Ocidente gastou US\$ 2,3 trilhões e não conseguiu chegar a resultados para as pessoas mais necessitadas. No entanto, ele não se posiciona contra a ajuda internacional *per se*, mas considera que, tal como ela, em geral, vem sendo formulada e implementada, não consegue obter resultados efetivos para os indivíduos mais pobres do mundo. Em sua crítica, afirma que existe uma mentalidade, dominante na ajuda ao desenvolvimento, de criar grandes planos de desenvolvimento, com metas muito ambiciosas. No entanto, o autor defende

que essa mentalidade gera expectativas muito grandes, que nunca são atendidas, e seus formuladores não assumem a responsabilidade pelos resultados. Além disso, acreditam poder impor soluções aos países receptores, a partir de conhecimentos gerados externamente a eles. Para o autor, é devido a essa mentalidade que a ajuda internacional, salvo exceções, gerou e continua a gerar grandes planos e poucos resultados.

Como conseqüência dos muitos questionamentos em relação à maneira como se dava a ajuda ao desenvolvi-

to, Lopes (2005, p. 63) afirma ter havido um reconhecimento, tanto entre os doadores quanto entre os receptores, de que era necessário realizar mudanças e redefinir a cooperação técnica. Assim, houve um aumento de novas experiências que tentassem devolver aos países receptores a responsabilidade pela tomada de decisão, pelo gerenciamento e pela implementação dos projetos, entre essas experiências estava exatamente a Execução Nacional.

No mesmo sentido, Andic, Huntington e Maurer (1995) apontam que a adoção da Execução Nacional se deu pelo crescente apoio dos países membros, tanto na Assembléia Geral das Nações Unidas quanto no *Governing Council* do PNUD⁴, para que os países receptores tivessem maior envolvimento nos projetos e programas realizados em seus

Diante de leis, regulamentos e estruturas burocráticas que dificultavam a execução de certos projetos, o PNUD foi visto pelo governo brasileiro como um instrumento para formular e executar projetos e programas de maneira mais rápida e transparente.

próprios países. Embora não fosse apresentado como a solução para todos os problemas “crônicos” da cooperação técnica internacional, acreditava-se que essa modalidade de cooperação poderia ser um grande passo adiante.

De acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), a gênese da Execução Nacional pode ser considerada uma decisão de 2 de julho de 1976 do *Governing Council* para que começasse a haver testes com a Execução Nacional. Murphy (2006, pp. 212-213) defende que essa modalidade já existia na prática, mesmo antes da resolução de 1976, uma vez que, ainda em 1970, um projeto para a criação do Banco de Desenvolvimento do Caribe foi executado justamente por seus países membros. De qualquer forma, o certo é que após a resolução de 1976 se seguiram outras resoluções no mesmo sentido, tanto no âmbito do *Governing Council* quanto no da Assembléia Geral. No entanto, ainda de acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), a resolução 211 da 44^a Assembléia Geral da ONU (1989) representou um marco ao formalizar as regras e os procedimentos para maximizar a utilização das capacidades nacionais, permitindo aos governos aproveitar o conhecimento técnico existente no âmbito da ONU. Apenas três anos depois, a Assembléia Geral definiu a Execução Nacional como a norma para implementação de todos os projetos da ONU:

15. Reitera que a execução nacional seja a norma para os programas e projetos apoiados pelo Sistema das Nações Unidas, tomando em consideração as necessidades e capacidades dos países recebedores. [...] (AGNU, citado por Agência Brasileira de Cooperação, 2005, pp. 53-54, grifo nosso).

Da mesma forma, a Execução Nacional foi definida

como a norma para os programas e projetos apoiados pelo PNUD em todos os países receptores, exceto em circunstâncias especiais.

É importante notar que a Execução Nacional não quer dizer necessariamente execução realizada pelo governo e com uma equipe formada somente por nacionais do país em questão. Embora frequentemente esta modalidade sofra esse tipo de simplificação, na verdade, como apontam Andic, Huntington e Maurer (1995), a Execução Nacional pode ser realizada pelo governo, por ONGs, pelo setor privado e por grupos da sociedade civil. Ainda que o PNUD tenha interesse em ampliar a base de instituições que executam projetos nos países, os autores sinalizam que a maioria dos governos prefere ter essa função centralizada em suas mãos. Os autores indicam também que, com a mudança da execução pelas agências especializadas para Execução Nacional, o papel dessas agências foi relegado a um segundo plano, uma vez que tal modalidade é entendida como a utilização somente de pessoal nacional. No entanto, os autores defendem uma integração do conhecimento e da experiência internacional das agências nos projetos de Execução Nacional, sem que sua base seja descaracterizada.

É interessante apontar o rápido crescimento da Execução Nacional no âmbito do PNUD. Ainda segundo Andic, Huntington e Maurer (1995), a porcentagem de projetos no âmbito do PNUD implementados por Execução Nacional foi mínimo, no início. Em 1982, por exemplo, somente 4% do IPF⁵ eram de Execução Nacional. No final de 1990, essa porcentagem já havia chegado a 25% e depois, finalmente, a 50% no período de 1991 a 1992. Após as decisões tomadas em 1992, esse número chegou finalmente a 75% em 1993. De acordo com o estudo, esse número poderia chegar em pouco tempo a 100% em muitos países⁶. Finalmente, é relevante observar que a tendência de maior utilização da Execução Nacional não foi uniforme em todas as regiões. Essa mudança na América Latina e Caribe se deu de maneira muito mais rápida. Basta notar que, em 1990, a Execução Nacional na região já representava 57% do IPF. Em 1993, esse número já quase alcançava 90%.

Fontes de recursos do PNUD (recursos regulares e não regulares) e financiamento pelo governo

Os recursos para o orçamento do PNUD são disponibilizados pelos diferentes países membros. Esses recursos podem ser divididos em dois tipos distintos: recursos regulares e não regulares⁷. De acordo com Klingebiel (1999, p. 118), a principal diferença entre eles é que os recursos regulares são disponibilizados pelos países de maneira voluntária e não estão sujeitos a nenhuma restrição específica à sua utilização por parte dos países doadores. Dessa

Gráfico 1

Ajuda oficial ao desenvolvimento líquida dos países do *Development Assistance Committee (DAC)*

Em US\$ milhões constantes de 2004



Fonte: OECD (2006a)

forma, estes podem ser utilizados para processos e prioridades definidos pelo próprio Programa. Por sua vez, os recursos não regulares estão sujeitos a certas condições e restrições em relação a sua utilização, de acordo com as prioridades definidas pelos países que contribuem com estes recursos.

Para tratar dos recursos regulares e não regulares no âmbito do PNUD, é útil voltar-se rapidamente para o contexto geral do fluxo de recursos de cooperação para o desenvolvimento. Partindo de análise da base de dados disponível no sítio (OECD, 2006a) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), é possível notar uma tendência crescente do fluxo de recursos de ODA (*Official Development Assistance*) ou AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento)⁸ fornecido pelos países do DAC (*Development Assistance Committee*)⁹ de 1976 até 1992. No entanto, entre 1992 e 2002, observa-se uma pequena redução. A partir de 2003, continua a tendência crescente, já acima do nível de 1992. Tal tendência pode ser observada no Gráfico 1.

Como foi visto, dentro do AOD estão incluídos também os recursos para a Cooperação Técnica. Considerando somente os dados de Cooperação Técnica, é possível observar uma tendência bastante semelhante à tendência observada no AOD em geral. Dessa maneira, de 1976 a 1992, é possível ver uma tendência ascendente do volume de recursos

financeiros destinados à Cooperação Técnica¹⁰ fornecida pelos países do DAC. Já de 1992 a 2001, pode-se ver uma relativa estagnação dos valores. A partir de 2002, os números de Cooperação Técnica voltam a subir, como é possível ver no Gráfico 2.

Também partindo de dados retirados do sítio da OCDE, Easterly (2006, pp. 182-183) chega a resultados semelhantes. Assim, ele afirma que o fluxo de recursos de ajuda internacional caiu na primeira metade da década de 1990, provavelmente devido ao fim da Guerra Fria e à impaciência em relação aos resultados deficientes. No entanto, ele lembra que no início deste milênio houve uma nova onda de expansão no fluxo de ajuda, que não mostra sinais de diminuição em um contexto da guerra internacional ao terrorismo. É interessante notar que o autor é extremamente crítico à ênfase no aumento do volume de recursos da ajuda internacional. Ele coloca essa questão no contexto mais amplo de sua crítica à ajuda para o desenvolvimento tal qual ela vem sendo realizada, ou seja, sem o foco e a responsabilização diante dos beneficiários finais nos países pobres. Assim, ele defende que a atenção deveria estar voltada para os resultados e não para o nível de recursos utilizados.

Contudo, alguns estudos analisam outras variáveis ou índices e chegam a conclusões distintas. Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, p. 4), por exemplo, afirmam que nas últimas três décadas houve considerável redução dos re-

Gráfico 2

Cooperação técnica líquida dos países do *Development Assistance Committee* (DAC)

Em US\$ milhões constantes de 2004



Fonte: OECD (2006a)

curso de cooperação técnica para os países de baixa renda, para os países menos desenvolvidos e para os países da África Subsaariana. Eles utilizam como variáveis tanto os desembolsos totais quanto os desembolsos *per capita* e a proporção do total de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Dessa forma, segundo esses autores, ao desagregar a cooperação técnica nas diferentes regiões que receberiam os recursos, haveria uma tendência de redução da cooperação técnica para as regiões mais necessitadas do mundo. Mas os autores indicam o crescimento de recursos para países de alta renda e para os países da Ásia e da Europa Oriental.

No mesmo sentido, o *Development Effectiveness Report* (Relatório da Efetividade do Desenvolvimento) de 2001 do PNUD utiliza um outro índice para analisar o fluxo de recursos dos países do DAC. Segundo o relatório (UNDP, 2001b, pp. 7-9), há uma redução do nível de recursos fornecido pelos países do DAC para a AOD como porcentagem do PIB deste grupo de países (DAC) nas últimas décadas. O relatório ainda observa que em 1999 a AOD fornecida de maneira multilateral chegou ao seu valor mais baixo da década, ou seja, apenas um quarto do total, sendo o resto disponibilizado bilateralmente. Essa tendência significou para o PNUD uma redução em seus recursos regulares em comparação com os não regulares. Ainda, de acordo com o relatório, “this shift is affecting both the core and the non-core segments of UNDP funding, and is *putting pressure*

on the organization to emphasize effectiveness and results.” (UNDP, 2001b, p. 9, grifo nosso).

Assim, como foi observado antes, muitos estudos chegam à conclusão de que há uma tendência de queda no fluxo de recursos, principalmente se tomadas outras variáveis e índices (AOD como porcentagem do PIB ou desagregando a AOD para as diferentes regiões do mundo, por exemplo). No entanto, a análise realizada no início da seção (partindo da base de dados da OCDE na internet) aponta uma tendência diferente. Vale destacar que essa foi uma análise de longo prazo, levando em conta o montante absoluto de recursos financeiros. Assim, partindo dos dados expostos nos gráficos anteriores, há uma tendência ascendente nos últimos 30 anos nos valores fornecidos pelos países do DAC, tanto na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como na Cooperação Técnica. A única exceção para essa tendência seria a década de 1990. Vale dizer que o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2003 (UNDP, 2003, p. 39) defende que os valores de AOD publicados pela OCDE são superestimados. Além disso, o declínio apontado na década de 1990 seria muito mais acentuado do que as tabelas da OCDE sugerem. Isso se daria porque a AOD foi relatada de maneiras diferentes e porque os dados não foram corrigidos pela OCDE. Assim, o relatório chama a atenção para a necessidade de os países desenvolvidos seguirem procedimentos corretos, transparentes e consistentes para relatar a AOD.

Paralelamente a essa tendência de redução de recursos, UNDP (2001c, p. 6) aponta também uma mudança no ambiente da ajuda internacional ao desenvolvimento. Assim, a partir do início de 1990, a ajuda ao desenvolvimento teria começado a deixar de ser vista como uma obrigação dos países ricos e um direito dos países pobres. Nesse sentido, passou a haver então uma ênfase e uma preocupação maiores nos resultados e na performance atingidas por esses recursos disponibilizados pelos países doadores. Essa mudança afeta não só os recursos regulares, mas também os não regulares do PNUD. Faz também com que haja

Um dos fatores que desgastaram a modalidade de cooperação por execução nacional e financiamento pelo governo foi a existência de distorções na contratação de consultores.

uma pressão para a mudança da organização no intuito de enfatizar os resultados e a efetividade de suas atividades. Reforçando essa tendência está o fato de que os países possuem diversas opções na escolha das organizações às quais se associarão para perseguir seus objetivos de desenvolvimento. Da mesma forma, os doadores de recursos possuem também maior escolha entre quais agências canalizarão seus recursos. Como resultado, há uma pressão para que o PNUD seja mais “competitivo” no “mercado” da ajuda para o desenvolvimento. Nesse sentido, “the elements that make an agency more attractive or competitive are responsiveness to clients’ needs, technical ability, speed for delivery, cost-effectiveness, transparency and accountability.” (UNDP, 2001c, p. 6).

Resumindo, podem-se apontar duas tendências (que se reforçam mutuamente) no contexto do “mercado” de cooperação para o desenvolvimento: uma diminuição relativa do fluxo de recursos e a ênfase em resultados e concorrência das agências e de suas atividades. Como resultado dessas tendências, no âmbito específico do PNUD, houve uma grande queda nos recursos regulares do Programa, de US\$ 1,1 bilhões em 1990 para US\$ 538 milhões em 2000. Porém, os recursos não regulares tiveram um grande aumento, chegando a mais de US\$ 1,6 bilhões, alcançando 75% do orçamento em 2000¹¹ (UNDP, 2001c, p. 9). Embora mais recentemente os recursos regulares tenham tido um pequeno aumento, os recursos não regulares continuam a ser a principal fonte. Por exemplo, em 2004, os recursos regulares alcançaram os US\$ 842 milhões, de um orçamento total de US\$ 4 bilhões, sendo o resto representado por recursos não regulares (UNDP, 2005, p. 40).

É relevante entender o porquê da maior preocupação do PNUD com o nível dos recursos regulares, uma vez que os não regulares aumentaram consideravelmente nos últimos anos. A preocupação se justifica devido ao fato de que os dois tipos de fundo não são intercambiáveis entre si. Como ficará claro nos próximos parágrafos, eles têm naturezas e utilizações distintas. Como já foi apresentado, Klingebiel

(1999, pp. 118-123) defende que os recursos regulares são importantes porque podem ser utilizados sem restrições e condicionalidades, enquanto no caso dos recursos não regulares o PNUD e o *Executive-Board* têm pouca influência na utilização desses recursos. De acordo com o autor, esse fato poderia acarretar efeitos adversos nos princípios da imparcialidade e multilateralidade do Programa. No mesmo sentido, UNDP (2001c, pp. 19-20) afirma que a vantagem comparativa do PNUD (universalidade de sua presença, neutralidade e experiência) está intimamente ligada à sua habilidade em contar com recursos regulares. Dessa forma, o Programa pode responder às necessidades específicas dos diferentes países, bem como a questões globais negligenciadas pelo mercado. Os recursos

regulares servem como fundo inicial para projetos-piloto, além de apoiar também as atividades nos países que não conseguem levantar altos níveis de recursos não regulares para seus projetos e programas. Dessa maneira, pode-se dizer que a falta de recursos regulares põe em risco a capacidade do Programa em perseguir o seu próprio mandato:

The erosion of core funding can seriously jeopardize the organization’s role as a trusted partner and its ability to pursue its SHD [desenvolvimento humano sustentável] mandate in programme countries. (UNDP, 2001c, p. 19).

É importante notar também que os recursos regulares têm papel fundamental para manter a própria infraestrutura do Programa:

Beyond programme activities, *core funds are also essential to finance an adequate ‘infrastructure’ for UNDP. An inappropriate level of core funding jeopardizes the substantive and technical strength of the organization* and, ultimately, its ability to mobilize non-core resources. (UNDP, 2001c, p. 20, grifo nosso).

Resumindo, embora os recursos regulares sejam relativamente pequenos diante dos recursos não regulares, fica clara sua importância para as atividades de desenvolvimento, bem como para a própria existência futura da organização.

Até esse momento, os recursos não regulares vinham sendo tratados como se fossem parte de um todo homogêneo. No entanto, é fundamental segmentar tais recursos em três fontes diferentes, definir claramente cada uma delas e, por fim detalhar uma delas, a saber, o financiamento pelo governo.

De acordo com UNDP (2001c, pp. 9-12), existem três fontes principais para os recursos não regulares. A primeira delas é o financiamento pelo governo (*government cost-sharing*¹²). Trata-se das contribuições feitas pelos governos dos próprios países nos quais os projetos e programas de desenvolvimento serão realizados, podendo vir tanto de

seus próprios recursos como de empréstimos dados ao governo junto às instituições financeiras internacionais. Outra fonte é o financiamento por terceiros (*third party cost sharing*), que inclui os recursos fornecidos pelos doadores (tanto multilaterais quanto bilaterais) ou instituições financeiras internacionais. Finalmente, a terceira fonte são os fundos globais (*trust funds*), como o *Global Environmental Facility* (GEF) e o programa de assistência ao povo palestino. Para que se tenha uma idéia de como são distribuídos esses recursos, basta ver, por exemplo, sua configuração em 2000. Dos US\$ 1,6 bilhões de recursos não regulares naquele ano, 54% (US\$ 866 milhões) vieram de financiamento pelo governo, enquanto que 11% (US\$ 183 milhões) provieram de financiamento de terceiros. Finalmente, os fundos globais contribuíram com 28% (US\$ 461 milhões) para os recursos não regulares¹³.

Ainda de acordo com UNDP (2001c, pp.10-11), os re-

A pressão da Justiça do Trabalho e do Ministério Público forçou a assinatura de um “Termo de Ajuste de Contas”, que definia regras mais claras para a ação do governo brasileiro com relação à cooperação internacional.

ursos não regulares são distribuídos de maneira desigual entre as diferentes regiões do mundo. A região com maior concentração desse tipo de recursos é a América Latina e o Caribe (cerca de 61% de todos os recursos não regulares), região na qual os recursos regulares são praticamente nulos (aproximadamente 4% de todos os recursos regulares)¹⁴. Do mesmo modo, as diferentes regiões do mundo atraem diferentes fontes de recursos não regulares. A América Latina e o Caribe atraem majoritariamente o financiamento pelo governo. Em 2000, essa modalidade representou 85% de todos os gastos na região. Esse fenômeno é particularmente marcante em cinco países: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru, uma vez que, em 1999, 78% de todo o financiamento pelo governo da região se deu nesses países¹⁵.

Porém, a erosão dos recursos regulares pode limitar a atuação do PNUD nos países mais pobres. Isso porque regiões como África e Ásia e Pacífico são mais dependentes dessa fonte de financiamento, haja vista suas dificuldades em atrair níveis altos de recursos não regulares.

A atuação do PNUD no Brasil

A atuação do PNUD no Brasil, bem como a de todas as agências de cooperação¹⁶, tanto multilaterais quanto bilaterais, é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A ABC é parte do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a ela cabe:

coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, sejam em parceria com

governos estrangeiros (de países desenvolvidos e em desenvolvimento) ou com organismos internacionais. (Agência Brasileira de Cooperação, 2005, p. 11).

Assim, a cooperação técnica internacional (CTI) poderia ser definida como uma intervenção transitória com o objetivo de realizar mudanças (que podem ser qualitativas ou mesmo estruturais) ou para resolver problemas específicos identificados como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento.

A principal diretriz para os programas de cooperação técnica é que estes estejam vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento. Para o caso de programas na esfera multilateral, estes devem ainda ser inspirados nos preceitos básicos do multilateralismo, como a universalidade e a neutralidade. Devem, portanto, além de atender às prioridades nacionais, estar de acordo com o mandato dos organismos multilaterais participantes. Atendendo

a esses dois requisitos, a aprovação dos projetos¹⁷ e programas dependerá tão somente da qualidade das propostas e dos recursos disponíveis para os mesmos. Qualquer iniciativa de

cooperação técnica deve ser embasada por um “Acordo Básico de Cooperação Técnica” entre o governo brasileiro e o organismo multilateral em questão. No caso do PNUD, o acordo que respalda sua relação com o governo brasileiro é o “Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas agências especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal”¹⁸ (ABC, 2005, p. 10). A relação entre o Programa e o governo brasileiro se dá no âmbito do *Country Cooperation Framework* (CCF)¹⁹, que identifica quais devem ser os objetivos e as estratégias de desenvolvimento a serem perseguidos por meio da parceria, para que sejam cumpridos seus objetivos e metas.

É importante notar que o PNUD Brasil se encontra entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Para uma idéia do montante dos valores envolvidos, basta lembrar que, somente em financiamento pelo governo (isto é, sem contar os outros recursos não regulares e também as transferências de recursos regulares), o PNUD Brasil levantou US\$ 180,72 milhões em 2000 (UNDP, 2001c, p. 61).

De acordo com o “Relatório Sintético de Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002” (PNUD, 2006, p. 1), o PNUD trabalha em parceria com o Brasil há mais de 40 anos, mudando seu perfil de atuação de acordo com as demandas do país. Neste sentido, em um contexto de processo de industrialização acelerado, o Programa nas décadas de 1960 e 1970 apoiou o país nos setores de infra-estrutura básica e de alta tecnologia. A partir dos anos 1980, o modelo de assistência técnica foi substituído pelo de cooperação técnica, atribuindo aos governos maior responsabilidade na execu-

ção e no controle dos projetos. No final dos anos 1980, a parceria do PNUD com o governo brasileiro evoluiu para um conceito de “Cooperação para o Desenvolvimento”, na qual os países passam a ser responsáveis não só pela execução, mas também pelo financiamento de seus projetos. A partir de 1990, o governo brasileiro passou a utilizar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como instrumento na definição de suas metas e prioridades. Atualmente, o foco da atuação do Programa no país é o combate à pobreza e à exclusão social, o uso sustentável de recursos ambientais e a modernização do Estado (PNUD, 2006, p. 1).

A modalidade de cooperação no Brasil

Conforme exposto, a América Latina e Caribe se caracteriza como uma região com a maior concentração de financiamento pelo governo²⁰ e com o crescimento mais rápido na utilização da Execução Nacional. O PNUD no Brasil entra exatamente nesse contexto ao combinar ambos em uma modalidade de cooperação única.

De acordo com UNDP (1997, pp. 4-5), com a redução de fluxo de recursos de doadores para a região, o governo brasileiro embarcou em uma iniciativa inovadora para financiar e gerenciar seus próprios programas de desenvolvimento em parceria com o PNUD. Em 1976, um acordo entre o governo brasileiro e o PNUD abriu o caminho para o que é hoje conhecido como a modalidade utilizada pelo Brasil: financiamento pelo governo e Execução Nacional (*cost-sharing/national execution modality*). Com o passar do tempo, o PNUD no Brasil se transformou em um dos maiores de todo o mundo no tocante ao montante de recursos para seus projetos e programas. O segundo CCF corrobora essa informação ao reafirmar a atuação do PNUD no Brasil como um dos maiores do mundo e com atividades quase totalmente financiadas pelo governo e com Execução Nacional (UNDP, 2001a, p. 3).

Como seria de se esperar, diferentes fatores criaram as condições para a utilização dessa modalidade de cooperação. Pode-se dizer ainda que essa modalidade se consolidou porque interessava não só ao governo brasileiro, mas

A modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo foi implementada no Brasil de forma a se moldar às necessidades dos dois parceiros e a criar uma relação simbiótica entre eles.

também ao escritório local do PNUD. Murphy (2006, pp. 214-216) e Galvani e Morse (2004, pp. 315-316) apontam como esse arranjo atendia diferentes interesses de ambos os parceiros. No entanto, outros autores como Gaetani (2004, pp. 2-3) e UNDP (2001c, pp. 21-22) preferem destacar os outros fatores que contribuíram para a criação das condições para a utilização dessa modalidade de cooperação.

Assim, Gaetani (2004, pp. 2-3) destaca que, no contexto

da redemocratização, diversos fatores contribuíram para criar as condições para a utilização dessa modalidade na América Latina²¹, tanto do ponto de vista dos países quanto do ponto de vista do PNUD. Do ponto de vista do país, cinco fatores são destacados: o processo hiperinflacionário, a desorganização do aparato estatal, as dificuldades em dar continuidade aos programas do governo, o déficit de capacidades institucionais do governo que seriam necessárias para atender as demandas populares contidas durante a ditadura e as políticas neoliberais adotadas na década de 1990, que levaram a uma redução do papel do Estado em diversos países latino-americanos. Já do ponto de vista do PNUD, os principais fatores foram: propensão da instituição em adotar arranjos inovadores, seu compromisso de apoiar iniciativas em andamento e a necessidade de encontrar novas formas de financiar a instituição. Gaetani (2004, pp. 2-3) destaca ainda duas importantes parcerias. A primeira com instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que perceberam que o PNUD poderia cumprir o papel de acelerar a implementação de seus empréstimos. A segunda, com altos funcionários do governo que consideraram que o PNUD poderia prestar serviços qualificados e baratos para a implementação de seus programas. Após algum tempo, o PNUD passou a implementar os programas diretamente com os recursos do governo, sem a participação das instituições financeiras internacionais:

The Brazilian government and the UNDP office established a dynamic symbiosis with the interference of the international financial institutions. A short period later, a new refinement was introduced: UNDP began to implement government programs without the participation of international financial institutions. [...] UNDP Brazil became the biggest office of the agency in the world and the model was exported to other countries and regions. Financial resources poured into the office in a moment that UNDP was facing funding problems at global level. (Gaetani, 2004, p. 3).

Embora se referindo especificamente ao financiamento pelo governo, UNDP (2001c, pp. 21-22) aponta fatores políticos, econômicos e gerenciais para a grande utilização da modalidade no Brasil. Do ponto de vista político, com o processo de redemocratização, houve a necessidade de definir os objetivos nacionais de desenvolvimento, e o PNUD foi chamado para auxiliar o governo em articular tais objetivos e transformá-los em projetos e programas. Considerando o lado econômico, houve aumento dos empréstimos das instituições financeiras internacionais, sem que estas tivessem presença local adequada, então o PNUD assumiu a posição de ligação entre as instituições e o governo. Diante de legislações, regulamentações e es-

estruturas burocráticas que dificultavam a execução de certos projetos, o PNUD foi visto como um instrumento para formular e executar projetos e programas de maneira mais rápida e transparente. Finalmente, houve grande esforço e liderança do escritório regional para América Latina e do próprio escritório do PNUD no Brasil para mobilizar recursos por meio dessa nova modalidade.

Como lembram Galvani e Morse (2004, pp. 314-316), as vantagens para o PNUD da utilização do financiamento pelo governo são facilmente identificáveis, uma vez que o PNUD cobra uma taxa de 3% para administrar os recursos utilizados nos projetos e programas. Os recursos levantados com essa taxa são utilizados para cobrir as despesas do escritório local, sendo que 20% deles são enviados à sede do PNUD²². De acordo com os autores, as vantagens para o governo brasileiro devem ser vistas à luz do contexto da redemocratização, de forma semelhante aos outros autores citados anteriormente. Dessa forma, de um lado o governo iniciou reformas e redução do papel e do tamanho do Estado e, de outro lado, havia uma grande pressão interna para que demandas sociais fossem atendidas, com ações rápidas e efetivas. O governo detinha recursos financeiros, uma vez que a economia começava a se recuperar e também as instituições financeiras internacionais voltavam a operar no país, mas suas fracas instituições, a legislação obsoleta, a burocracia e a falta de recursos humanos adequados dificultava a implementação de programas importantes. Nesse sentido, o governo voltou-se para as agências internacionais para que estas auxiliassem na tarefa, cabendo ao PNUD²³ um papel de destaque. Diante desse contexto, Galvani e Morse (2004, pp. 316-317) afirmam que aparentemente essa modalidade de cooperação criou uma estrutura em que tanto o PNUD quanto o governo brasileiro eram beneficiados²⁴. No entanto, os autores defendem que essa modalidade, na verdade, é incompatível com o mandato e com os objetivos do Programa:

a closer look reveals that UNDP's work and modus operandi in Brazil are actually incompatible with many of the principles [...] inherent in its mandate. By serving as a 'shortcut' to allow government institutions to bypass some of the legislation regarding recruitment and procurement of goods and services, UNDP is allowing the government to delay certain fundamental reforms and in the meantime is creating friction among different sectors of the government, infringing labour laws, creating a two-track civil service, reducing its capacity to influence decision makers, and creating competition and lack of coordination within the 'UN family'. (Galvani e Morse, 2004, p. 317).

A tese defendida por Galvani e Morse (2004) apresentada anteriormente se apóia em uma série de indícios trazidos à tona pela imprensa²⁵ e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Embora haja reconhecimento de abusos na utilização da modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo no Brasil, é fundamental

definir se foram excessos pontuais passíveis de serem sanados ou se são inerentes a essa modalidade de cooperação.

Gaetani (2004, pp. 4-5) também destaca as distorções ocorridas na contratação de consultores. O autor coloca esta questão como um dos fatores²⁶ que desgastaram e acabaram por minar a modalidade tal qual ela estava sendo executada. A partir de 2003, (Gaetani, 2004, pp. 7-11) houve uma mudança de gestão no governo federal, bem como também a chegada de Carlos Lopes, o novo Representante-Residente, que liderou um processo de reforma no PNUD Brasil²⁷. Sua análise era de que a organização no Brasil sofria de problemas em duas questões interligadas: posicionamento e credibilidade. Nesse sentido, iniciou uma coordenação mais próxima junto às outras agências da ONU presentes no Brasil, promoveu uma reorganização interna do PNUD, aproximando o escritório local do sistema ONU como um todo e também às redes de conhecimento do PNUD ao redor do mundo. Lopes também redefiniu a relação com o governo federal, de forma a ser mais pró-ativo e tentar conectar as prioridades governamentais com questões e acordos realizados no âmbito da ONU, como os Objetivos do Milênio.

Do lado do governo brasileiro, a pressão da Justiça do Trabalho e do Ministério Público forçou a assinatura de um "Termo de Ajuste de Conduta", que definia regras mais claras para a ação do governo brasileiro em relação à cooperação internacional. De acordo com Gaetani (2004, p. 5), o termo limitou a possibilidade de contratação de pessoal, e mecanismos de transição foram definidos. Ainda de acordo com Gaetani (2004, p. 12), alguns ministérios resistiram às mudanças de prioridades e mentalidades trazidas pelas reformas no âmbito do PNUD e também às limitações impostas por outras áreas do governo. De acordo com o autor, tal resistência era inteligível, uma vez que eles não contavam com servidores públicos para substituir os consultores, e as autorizações para contratações eram lentas e insuficientes. Finalmente, a ABC, pelo menos teoricamente no âmbito de suas novas Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação técnica Internacional Multilateral e Bilateral (Agência Brasileira de Cooperação, 2005, p. 9), tenta deixar clara a diferenciação entre a cooperação técnica internacional e as políticas públicas do governo: "Um projeto de cooperação técnica não tem a função de substituir a administração pública na execução de programas governamentais." (Agência Brasileira de Cooperação, 2005, p. 25).

Conclusão

Está claro que a modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo foi implementada no Brasil em um contexto específico. Do lado do governo brasileiro, tratava-se de um contexto de redemocratização e reorganização do Estado. Do lado do PNUD, caracterizava-se uma redução de recursos regulares e a conseqüente necessidade de novas formas de financiamento para o

Programa. Como resultado desse contexto, a modalidade foi implementada de forma a se moldar às necessidades dos dois parceiros e a criar uma relação simbiótica de forma a atender ambos os interesses. Do lado do governo brasileiro, a relação permitiu a manutenção da máquina pública funcionando em um momento em que o governo enfatizava seu enxugamento, tanto retoricamente quanto na prática. Do lado do PNUD, a relação garantiu um grande fluxo de recursos e a possibilidade de se transformar em um dos maiores escritórios do mundo, apontado em diversos estudos como modelo a ser seguido no tocante a novas formas de financiamento pelos outros escritórios do Programa.

Porém, a relação tal como foi montada permitiu uma série de abusos que minaram as possibilidades da cooperação técnica realizada no âmbito dessa parceria, além de arranhar a imagem do Programa no Brasil. Justamente por causa dos excessos ocorridos, é difícil separar a maneira pela qual foi organizada a execução nacional/financiamento pelo governo no Brasil da modalidade de cooperação em si. Portanto, partindo do caso brasileiro, é possível dizer que há relevantes indícios de que a modalidade de cooperação de execução nacional/financiamento pelo governo não leva necessariamente a melhores resultados.

Para chegar a conclusões definitivas em relação à efetividade desta modalidade de cooperação seriam necessários estudos de caso que analisassem projetos e programas específicos implementados pelo PNUD no Brasil²⁸.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral*. 2ª. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.
- ANDIC, Fuat, HUNTINGTON, Richard, MAURER, Ralf. *National Execution: Promise and Challenges*. 1995. Nova York: UNDP, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>>. Acesso em 28 out. 2006.
- BROWNE, Stephen (ed.). *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences*. Londres: Earthscan, 2002.
- CAMARGO, Cláudio et al. “Faxina na Casa (Entrevista com Carlos Lopes)”. *Istoé*, São Paulo, n. 1817, 4 ago. 2004.
- EASTERLY, William. *The White Man’s Burden: Why the west’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Nova York: The Penguin Press, 2006.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, LOPES, Carlos, MALIK, Khalid. “Institutional innovations for capacity development”. In: FUKUDA-PARR, Sakiko, LOPES, Carlos, MALIK, Khalid (eds.). *Capacity for Development: New Solutions to old problems*. Londres: Earthscan, 2002.
- GAETANI, Francisco. “Reinventing capacity development: organizational change and policy entrepreneurship in UNDP Brazil”. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 10., 2004, Madri. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049715.pdf>>. Acesso em 18 out. 2006.
- GALVANI, Flavia, MORSE, Stephen. “Institutional sustainability: at what price? UNDP and the new cost-sharing model in Brazil”. *Development in Practice*. v. 14, n. 3, Apr. 2004.
- KLINGEBIEL, Stephan. *Effectiveness and Reform of the United Nations Development Programme (UNDP)*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.
- LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente para o Novo Milênio*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- MACHADO, João Guilherme Rocha. *O Desenvolvimento Econômico e as Nações Unidas: Uma Análise da Atuação do PNUD no Brasil*. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica*. 1966. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/acordonu.htm>>. Acesso em 10 out. 2006.
- MURPHY, Craig N. *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Nova York: Cambridge University Press, 2006.
- OECD. *Statistics*. Disponível em <<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>> Acesso em 14 ago. 2006. 2006a.
- OECD. *DAC Members and Date of Membership*. Disponível em <http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_33721_1893350_1_1_1_1,00.html> Acesso em 11 ago. 2006. 2006b.
- OECD. *DAC’s Glossary*. Disponível em <http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.htm> Acesso em 07 ago. 2006. 2006c.
- PARDINI, Flavia, WEBER, Luiz Alberto. “A ONU Verde-Amarela”. *Carta Capital*, São Paulo, ano X, n. 301, 28 jul. 2004.
- PNUD. *Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002*. Disponível em <http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960_2002.pdf> Acesso em 03 out. 2006
- SILVA, Adriana Souza, DINIZ, Weiller. “Trenzinho Federal”. *Istoé*, São Paulo, n. 1697, p. 34-36, 10 abr. 2002.
- UNDP. *First Country Cooperation Framework for Brazil (1997-1999)*. 1997. Disponível em <<http://www.undp>>

org/execbrd/archives/sessions/eb/3rd-1997/DP-CCF-BRA-1.pdf> Acesso em 01 out. 2006.

UNDP. *Second Country Cooperation Framework for Brazil (2002-2006)*. 2001a. Disponível em < <http://www.pnud.org.br/pdf/ccf.pdf>>. Acesso em 01 out. 2006.

UNDP. *Development Effectiveness Report: Review of Evaluative Evidence*. Nova York: Evaluation Office, 2001b.

UNDP. *Evaluation of Non-Core Resources*. Nova York: Evaluation Office, 2001c.

UNDP. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. Nova York: Evaluation Office, 2002.

UNDP. *Development Effectiveness Report 2003: Partnerships for Results*. Nova York: Evaluation Office, 2003.

UNDP. *Annual Report 2005*. 2005. Disponível em < <http://www.undp.org/annualreports/2005/english/IAR05-English.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2006.

UNDP. *Annual Report 2006*. 2006. Disponível em <<http://www.undp.org/publications/annualreport2006/english-report.pdf>> Acesso em 24 fev. 2007.

Notas

¹ Como foi apontado, a palavra “assistência” refletia uma idéia de dependência e desigualdade entre os países “doadores” e “receptores”. É a partir daí que a expressão “cooperação para o desenvolvimento” passa a ser utilizada. No entanto, é importante lembrar que essa relação entre os dois grupos de países é assimétrica por natureza, como lembra Lopes (2005, pp. 89-90). Portanto, além de alterar as palavras utilizadas, faltaria também assumir a assimetria e estabelecer como esta poderia ser minimizada.

² Será com base nesse estudo que grande parte desta seção será desenvolvida. Embora o *link* para ele conste na página de “Avaliações Estratégicas e Temáticas” do PNUD (<http://www.undp.org/eo/thematic.html>), ele não foi publicado eletronicamente de forma completa em um só documento com numeração de páginas. Na verdade, cada capítulo aparece em um sítio diferente. Para ver a estrutura completa do estudo, basta entrar em <http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>. Por isso, as citações indiretas e diretas desse estudo não conterão suas respectivas páginas.

³ De acordo com o PNUD, o termo *stakeholder* abrange qualquer pessoa, grupo ou entidade que tenha um papel e interesses nos objetivos e na implementação de um projeto ou de um programa (UNDP, 2002, p. 105).

⁴ O *Governing Council* do PNUD é a estrutura antecessora ao *Executive Board*, que é uma espécie de conselho formado pelos países membros e responsável por supervisionar e apoiar as atividades do Programa.

⁵ O IPF é o *indicative planning figures*, ou seja, as estimativas do volume de recursos que os países esperariam receber do PNUD

em um horizonte de cinco anos. Embora não representasse um comprometimento formal do PNUD, servia como base para o planejamento das atividades a serem financiadas.

⁶ Aqui cabe dizer que o estudo é de 1995, e não foram encontradas estatísticas atuais, embora haja indícios de que esse número aumentou consideravelmente.

⁷ Em inglês, *core resources* e *non-core resources*.

⁸ De acordo com o glossário disponível no sítio da OCDE, a assistência oficial ao desenvolvimento inclui doações e empréstimos para países em desenvolvimento, desde que tenham sido tomados pelo setor público, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e sob condições financeiras privilegiadas. Estão incluídos os recursos de cooperação técnica, cuja definição é explicitada na nota de rodapé de número 11 (OECD, 2006c).

⁹ Os países membros do DAC são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Comissão das Comunidades Europeias (OECD, 2006b).

¹⁰ De acordo com a OCDE, a cooperação técnica inclui especificamente os seguintes componentes: “(a) *grants to nationals of aid recipient countries receiving education or training at home or abroad, and (b) payments to consultants, advisers and similar personnel as well as teachers and administrators serving in recipient countries, (including the cost of associated equipment)*.” (OECD, 2006c).

¹¹ Devido ao surgimento dos recursos não regulares como fonte substancial de recursos para o PNUD e o concomitante declínio dos recursos regulares, houve grande debate no seio do Programa, bem como entre os países membros do seu *Executive Board*. Justamente com o intuito de explorar e analisar esta questão, o *Executive Board* pediu uma avaliação ao Administrador do PNUD que fosse feita junto aos países nos quais o PNUD mantém programas para discutir os aspectos relacionados aos recursos não regulares e o financiamento pelo governo. Contando com o estudo de diversos documentos do PNUD, entrevistas com funcionários da sede em Nova York e também visitas aos países (incluindo o Brasil), o resultado foi publicado em UNDP (2001c), no qual se baseia grande parte desta seção.

¹² Galvani e Morse (2004, p. 314) afirmam, com razão, que o termo *cost-sharing* (divisão de custos) não é adequado para tratar do caso brasileiro, uma vez que os custos não são realmente divididos, mas arcados quase em sua totalidade pelo governo. Por essa razão, neste estudo *government cost-sharing* será traduzido como “financiamento pelo governo”.

¹³ Os 7% restantes (US\$ 111 milhões) vieram dos *Management Service Agreements* (MSAs), que são acordos do PNUD com os governos, doadores bilaterais ou multilaterais em que uma agência da ONU fornece apoio gerencial e administrativo para programas ou projetos dos doadores ou dos países receptores, para o qual o PNUD cobra uma taxa.

¹⁴ Porém, a África, que é uma região reconhecidamente com baixos índices de desenvolvimento humano, não consegue atrair altos níveis de recursos não regulares, tendo que contar

majoritariamente com recursos regulares. Isso mostra que a distribuição dos recursos não regulares pelas diferentes regiões não segue critérios baseado em suas respectivas necessidades.

¹⁵ O financiamento pelo governo é praticamente nulo nas outras regiões. O financiamento por terceiros e pelos fundos globais, por sua vez, é bastante freqüente na Ásia e na África.

¹⁶ O documento da Agência Brasileira de Cooperação (2005), no qual se baseia grande parte desta seção, trata especificamente da cooperação técnica, que ela define como “uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento”.

¹⁷ Agência Brasileira de Cooperação (2005, p. 23-42) apresenta os detalhes de como são operacionalizados os projetos, da elaboração até a aprovação.

¹⁸ Para a íntegra do acordo, ver Ministério das Relações Exteriores (1966). É curioso notar que, embora promulgado em 1966, o acordo é de 1964 e, portanto, antes da criação do PNUD. Dessa forma, no texto original, o PNUD não é citado como uma das agências especializadas, embora um de seus predecessores (o EPTA) apareça.

¹⁹ O CCF é um documento produzido pelo PNUD em parceria com os governos dos países nos quais atua.

²⁰ Galvani e Morse (2004, pp. 314-315) apresentam com mais detalhes como o financiamento pelo governo é operacionalizado no Brasil.

²¹ Como foi apontado anteriormente, o fenômeno é particularmente marcante em cinco países da região: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru.

²² UNDP (2001c, p.35) apresenta uma estimativa que mostra que de 1997 a 2002 os recursos mobilizados com essa taxa no Brasil chegaram a 35,3 milhões de dólares. Desse valor, cerca de 7 milhões de dólares foram enviados para a sede do PNUD e 28,2 milhões de dólares ficaram em seu escritório local, em Brasília.

²³ A escolha específica do PNUD, segundo Galvani e Morse (2004, p. 316), se dá porque o Programa tem privilégios e imunidades pelo fato de ser uma organização multilateral. Dessa forma, os projetos implementados por organizações multilaterais em que os recursos sejam “internacionalizados” passam a seguir as normas e os procedimentos internos da organização, e a legislação nacional deixa de ser aplicada. No caso de compras de bens internacionais, os impostos de importação não são cobrados, diminuindo os custos. Finalmente, o PNUD foi a agência pioneira na utilização

da execução nacional, o que ajudou a atrair os recursos provenientes do financiamento pelo governo.

²⁴ Embora utilizando como exemplo o caso argentino, Murphy (2006, pp. 215-216) considera que essa modalidade de cooperação apresentava uma solução “ganha-ganha” para o governo e para o escritório local do PNUD.

²⁵ São exemplos a capa da revista Carta Capital de 28 de julho de 2004 com o título “Grife da ONU, grana do Brasil” e sua respectiva reportagem nas páginas internas (Pardini e Weber, 2004) e também Silva e Diniz (2002), publicada na IstoÉ.

²⁶ O autor destaca ainda outros cinco fatores. O primeiro é que esse modelo criou competidores dentro do próprio sistema das Nações Unidas. O segundo é que ele criou também uma cultura de dependência, no sentido de que o governo não tinha o incentivo para tratar do desenvolvimento das capacidades necessárias para deixar de precisar da cooperação técnica tal qual era oferecida. O terceiro é que o modelo criou problemas de *accountability* em relação aos recursos públicos. Já o quarto fator estava relacionado ao fato de que o PNUD diminuiu sua contribuição de *expertise* e era mais procurado pelos altos padrões de gerenciamento de projetos e produtividade. Finalmente, o último fator foi que os recursos disponíveis para os projetos chegou a um limite, bem como o espaço para empréstimos internacionais, em um contexto de metas fiscais impostas pela política macroeconômica. Além disso, o novo governo que acabava de tomar posse tinha pouca experiência administrativa, causando atrasos na execução dos programas. Ambos levaram a uma redução dos gastos públicos.

²⁷ Gaetani (2004) claramente defende que Carlos Lopes teve um papel de protagonista e foi essencial para a mudança no posicionamento e para as reformas no âmbito do PNUD Brasil. Em entrevista à Istoé, o próprio Carlos Lopes transmite esta impressão: “*Vim ao Brasil há um ano para realizar uma limpeza. Já não acontecem mais contratações de pessoas e abusos de consultores. [...] Mas, quanto à limpeza, essa deve continuar. Houve muitas confusões na esfera jurídica. Estamos resolvendo passo a passo, com as limitações feitas por parte do Tribunal de Contas da União. [...] Estamos arrumando a casa.*” (Camargo et al, 2004, p. 11, grifo nosso).

²⁸ Uma tentativa nesse sentido é a realizada em Machado (2007, p.115-148) que analisa a forma de atuação do PNUD em um projeto específico, a saber, o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031), na Península de Itapagipe em Salvador (BA).

Governos locais e desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Este artigo tem como objetivo inicial discutir o conceito de desenvolvimento, inclusive em suas dimensões regional e local, desmistificando o significado do termo, já que esta palavra tem sido amplamente utilizada em vários sentidos, carregando interesses que muitas vezes são conflitantes. Além desta discussão introdutória, pretende-se abordar o conceito de diplomacia das cidades vinculando-o ao de desenvolvimento local.

Desenvolvimento: dimensões e conceitos

Pode-se encontrar na Sociologia teorias que ajudam a desconstruir a associação feita pelo senso comum à palavra desenvolvimento, que geralmente liga o termo ao progresso econômico apenas. Entre elas se destacam as teorias naturalistas, que observavam ambientes sociais com potenciais diferentes para o desenvolvimento; a Sociologia weberiana, que buscou analisar o aparecimento de certo tipo de cultura, especialmente uma forma de pensar que ele chamou de racionalismo e que se referia a um conjunto de transformações que aconteciam na Europa moderna; e o

funcionalismo estrutural, que combinando o naturalismo com o racionalismo criou as bases para a teoria da modernização. Não será objeto deste trabalho analisar cada uma dessas vertentes sociológicas¹. Para os fins que se pretende com este artigo, basta atentar para o fato de que todas essas teorias enxergavam desenvolvimento como muito mais que apenas crescimento econômico.

Foi Parsons², um sociólogo da Universidade de Harvard, quem sintetizou os argumentos de muitos dos seus predecessores, como Weber, Durkheim e Sombart, na Sociologia, Marshall e Pareto, na Economia, e ainda Kant e Marx, na Filosofia. Ele argumentava que a Economia era apenas um subsistema de uma sociedade e que seu estudo era um caso especial de teoria geral de um sistema social. Para Parsons, o estudo das sociedades era guiado por uma perspectiva evolucionista, na qual seres humanos eram concebidos como parte integral do mundo e na qual a cultura humana estava aberta a análises em um contexto geral do processo da vida.

A definição de Parsons contrasta com a apresentação mais difundida do termo, qual seja, uma visão ocidentalizada, que ilustra políticas e ideologias e carrega uma “verdade” exaustivamente repetida: a de que desenvolvimento consiste em atingir condições características de e existentes em sociedades consideradas ricas. Esse discurso de desenvolvimento define o que pode ser pensado, praticado e até

Rodrigo de Oliveira Perpétuo é mestrando do curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

imaginado levando-se em consideração o futuro de nações pobres ou do então chamado Terceiro Mundo.

Nesse sentido, uma boa definição sociológica de desenvolvimento é apresentada por Richard Peet, em *Theories of Development*, que inspirou também essa análise. Nas palavras de Peet, “desenvolvimento é uma forma de imaginação social e as suas teorias são ao mesmo tempo ideologias persuasivas e modelos para a sua compreensão” (1999, p. 65).

Arturo Escobar, um antropólogo colombiano da Universidade de Massachusetts, seguindo conceitos de Foucault, afirma que desenvolvimento é uma das linguagens contemporâneas do poder. Para ele, desenvolvimento pode ser descrito como um aparato que liga formas de conhecimento sobre o Terceiro Mundo com as formas de poder e intervenção, resultando em um mapeamento e produção das sociedades desses países. Ainda de acordo com Escobar, é a partir desse discurso que indivíduos, governos e comunidades são vistos e tratados como subdesenvolvidos. Para ele, esse conceito de desenvolvimento que define os problemas e anormalidades a serem tratados, tais como pobreza, crescimento populacional, práticas agrícolas arcaicas, analfabetismo, produção agrícola familiar – apenas para citar alguns –, é e continua a ser um conceito tecnocrático, etnocêntrico e imposto “de cima para baixo”, que trata as pessoas e culturas como figuras estatísticas a serem movidas para cima ou para baixo em nome do progresso.

Escobar propõe, no lugar disso, a adoção de estratégias de desenvolvimento que possam significar espaços de reflexão para a própria comunidade, que possam significar não a falta de perspectiva, mas oportunidades para repensarem-se as relações sociais e as relações de produção.

O resgate da dimensão humana do desenvolvimento em seu mais amplo sentido talvez seja o argumento mais motivador de diversas críticas e reflexões acerca das teorias que tratam do assunto. De fato, o conceito de desenvolvimento vem sendo desafiado de forma crescente. Muitos opositores clamam por um desenvolvimento feito a partir “de baixo”. Esses reclamantes são grupos voluntários, organizações não-governamentais e movimentos sociais, ou seja, organizações com elevado grau de diversidade e cria-

Ao se fazer referência a desenvolvimento, não se pode perder de vista que se menciona um processo integral que inclui diferentes tipos de necessidades e satisfações que não se limitam ao campo econômico.

tividade e muitas vezes vistas com mais credibilidade do que as agências oficiais que “produzem” desenvolvimento, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. O clamor dessas entidades ganha força a partir de um ambiente global que demanda, ao mesmo tempo, mais equidade e justiça social, mais democracia e também crescimento econômico.

Uma variável que emergiu como fundamental para que processos de desenvolvimento pudessem dar certo e, por conseqüência, pudessem gerar impactos reais foi a participação da sociedade civil. Uma “nova” visão de desenvolvimento participativo, que promete uma compreensão endógena de desenvolvimento, de baixo para cima, com envolvimento popular e de certa forma livre de interesses coloniais e do economicismo técnico, fez com que mesmo organizações como as citadas começassem a reconhecer o valor da participação popular nesses processos. Por isso, é importante a proposição de que as ações de desenvolvimento, para que realmente façam diferença, devem preferencialmente ser locais e não grandiosamente globais. Essa proposta mais tarde se tornou um *slogan*, “*Think globally, act locally*”, que inspira os conceitos e práticas de desenvolvimento local, a serem apresentados mais adiante neste trabalho.

Em seu texto “*Civil Society and Development*”, Jude Howell e Jenny Pearce (2001) defenderam a idéia de que uma sociedade civil forte e ativa contribui para o avanço da democracia e pressiona o Estado, no sentido de adotar práticas transparentes e oferecer serviços de melhor qualidade, sendo, portanto, um fator importante para o desenvolvimento. Esse efeito, de acordo com essas autoras, é possível graças ao capital social e às normas de confiança e reciprocidade geradas pelas redes e associações sociais que compõem a sociedade civil e que permitem impactos na política e também na performance econômica. A idéia do argumento não é apresentar a sociedade civil como inimiga do Estado, mas sim como parte interessada e protagonista da sua própria evolução. Há que se atentar para não cair na armadilha da “americanização do debate”, que prega a participação plural como instrumento de preservação do individual contra o coletivo, ao afirmar que as pluralidades democráticas estão a serviço apenas da fiscalização dos excessos do governo. Howell e Pearce (2001) preferem pensar a participação de acordo com a abordagem européia, que não está livre de problemas, mas que coloca a sociedade civil como uma potencial fonte de um pensamento novo e construtivo sobre Estado e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que oferece argumento crítico ao capitalismo desenvolvimentista.³

Portanto, tendo como referência a evolução histórica do conceito de desenvolvimento, pode-se dizer que este é um conceito dinâmico. Desde o período Pós-Guerra, a partir da criação das instituições de Bretton Woods⁴, quando a cooperação assumiu caráter essencialmente funcional, até chegar aos anos 80, quando as conseqüências de processos de crescimento desordenado passaram a sensibilizar a comunidade internacional e o processo de globalização passou a se intensificar, até chegar nos anos 90, com amplo nível de internacionalização dos mercados, e 2000, com vários dos desafios históricos ainda pendentes de soluções

sustentáveis, cabe questionar os modelos de desenvolvimento experimentados até o momento.

Governos locais, desenvolvimento regional e políticas públicas

De acordo com o Observatório da Cooperação Descentralizada (OCD), um governo local pode ser definido como um ente dotado de personalidade jurídica própria, com funções de comando e capacidade institucional. De maneira complementar, Borja e Castells (1996, p. 58) entendem por autonomia “a proteção legal à capacidade de

A diplomacia tem sido utilizada por governos locais para fortalecer sua capacidade institucional, aumentar sua área de influência e melhorar a formulação e execução de políticas públicas.

auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não-condicionados”. Esses autores consideram que o princípio legitimador da autonomia local é o da proximidade, pois é este fator que permite o estabelecimento de uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e com a população.

Assim, é pouco provável pensar em um processo de desenvolvimento local que não tenha como um dos seus protagonistas o governo local. Nos casos de países federalistas, como é o caso brasileiro, esse protagonismo é ainda mais acentuado, isto por dois fatores, a saber: a) em federações é maior a autonomia dos entes que a compõem; b) no Brasil, a partir da Constituição de 1988, que institucionalizou o fim do autoritarismo e a retomada da democracia, houve forte processo de descentralização da administração pública, que delegou aos municípios e estados uma série de atribuições e responsabilidades que até então cabiam à União. Esse movimento de descentralização⁵, aliado ao processo de urbanização⁶, reforça o papel das cidades e governos locais na prestação de serviços públicos.

A compreensão do termo desenvolvimento pode abarcar amplo espectro de conceitos que vão desde o campo psicológico até o social, passando também pelo econômico e pelo cultural. Isaí Valadez⁷ (2007) propõe que desenvolvimento seja entendido como um processo a partir do qual os indivíduos levam a cabo as suas potencialidades de forma acumulativa, até que possam atingir certos níveis de satisfação. É importante ressaltar que, entendido desta forma, o termo pode ser aplicado a distintas atividades da vida humana. Por isso, ao fazer referência a desenvolvimento, não se pode perder de vista que se menciona um processo integral que inclui diferentes tipos de necessidades e satisfações que não se limitam apenas ao campo econômico.

Após conceitualizar governo local, autonomia e desenvolvimento, é importante vincular esses três conceitos. A

vinculação poderá se dar a partir de dois outros termos que serão fundamentais para o argumento proposto neste artigo: desenvolvimento regional e políticas públicas. Por desenvolvimento regional, seguindo a definição proposta por Valadez, entende-se aquele localizado em âmbito territorial delimitado, analisado a partir de seus componentes físico-geográficos, econômicos, sociais e ambientais. Ainda conforme esse autor, não se deve esquecer de que, por trás dessa concepção, está o fato de que qualquer relação social é uma relação no espaço. Por outro lado: a) se políticas públicas são uma ferramenta metodológica capaz de consoli-

dar a atuação de um governo por meio de decisões democráticas; b) e se política pública é a busca de interesses coincidentes com a finalidade de procurar o bem-estar da comunidade no intuito de estabelecer uma coletividade pacífica e pública e promover o bem comum

(Valadez, 2007), ou seja, se política pública é o instrumento de transformação do espaço e de suas relações, portanto o instrumento de transformação da vida humana e suas relações sociais; então, política pública é, certamente, um instrumento poderoso de desenvolvimento.

Entretanto, o mundo atual é complexo e globalizado, os espaços nacionais se entrelaçam a partir de dinâmicas econômicas e culturais transnacionais⁸. Esses movimentos possuem importante relação com a identidade territorial que está, agora mais que nunca, submetida a um exercício constante de renovação e recuperação da cultura e costumes locais. Essas novas relações internacionais sugerem novas formas de atuação política, social e econômica, o que poderia ocorrer a partir do fortalecimento e da integração de regiões. A integração como um meio para o desenvolvimento também não surge sem os seus desafios. Em um momento em que os investimentos estrangeiros parecem ser insuficientes para a promoção do desenvolvimento global, e em que os recursos dos governos nacionais são limitados e escassos, há uma tendência ou uma oportunidade para o fortalecimento de processos de desenvolvimento que possuam caráter endógeno, o que pode permitir a utilização mais racional e eficiente dos recursos, capacidades e potencialidades próprias das regiões. O redesenho do mundo permite pensar em instâncias locais e regionais como unidades capazes de promover processos sustentáveis de desenvolvimento.

Diplomacia das cidades

Um dos instrumentos que vem sendo utilizado por governos locais para fortalecer a sua capacidade institucional, aumentar a sua área de influência, melhorar as perspectivas de formulação e execução de políticas públicas e, portanto, elevar as perspectivas de participar ou até conduzir processos de desenvolvimento em seus territórios é a diplomacia.

O leitor poderá achar estranho a utilização de um ter-

mo usualmente destinado às relações internacionais de Estados para designar também as relações internacionais entre instâncias inferiores de governo. Entretanto, as origens e fundações da diplomacia foram estabelecidas muito antes de 1648, em épocas em que os estados como são conhecidos hoje nem existiam e as cidades foram pioneiras na formação e criação de instituições voltadas para a política externa. Ou seja, a diplomacia existe antes mesmo da existência dos Estados⁹.

Foi a padronização da diplomacia após o Congresso de Viena, em 1815, que intensificou e incentivou tanto a prática de relações internacionais, tendo o Estado como centro, como também toda a teoria referenciada no Estado-centrismo. Apesar de ser fato que o Estado continua a ser nos dias atuais o principal responsável pela política externa, é também verdade que ele não é mais o único a participar da cena diplomática¹⁰. A academia tem focado muito pouco no crescente papel que vem assumindo um desses participantes na diplomacia: as cidades.

Em 2007, pela primeira vez na história da humanidade, a população urbana ultrapassou a população rural. Está claro, portanto, que as cidades passam a ser mais importantes que nunca para o mundo.

A diplomacia das cidades pode ser definida como as instituições e processos pelos quais cidades ou governos locais em geral comprometem-se em relações com outros atores em nível político internacional, com o objetivo de representar os seus próprios interesses perante uns aos outros. Diplomacia das cidades é uma atividade profissional, pragmática e em crescimento, que está transformando e continuará a transformar os processos diplomáticos atuais (Pluijm, Melissen, 2006).

Há que se ressaltar que não há descolamento entre o conceito de diplomacia das cidades e a definição de diplo-

A noção de “paradiplomacia” é inoportuna e inadequada, já que as cidades não necessariamente utilizam rotas alternativas à diplomacia, mas sim participam da mesma rota dos Estados, de forma complementar.

ma. As definições tradicionais de diplomacia moderna tendem a ser baseadas em três princípios: a) a condução de relações pacíficas; b) entre estados mutuamente reconhecidos e soberanos; c) em expectativas de relações de longo prazo.

Por outro lado, percebe-se que a inserção de temas como o aquecimento global, combate à fome e direitos humanos na agenda internacional faz com que haja a necessidade de envolvimento subnacional, já que, paradoxalmente, essas questões internacionais são fortemente domésticas¹¹.

O fato é que estados e cidades são parte de um ambiente diplomático muito complexo, no qual não é mais possível

separar o doméstico do internacional. A diplomacia contemporânea tornou-se uma rede de interações em que atuam os estados, as cidades e uma gama de outros atores que interagem entre si de diferentes maneiras, dependendo do tema a ser tratado, de seu interesse no mesmo e da sua capacidade de atuação. Esta abordagem permite questionar a idéia de que o engajamento das cidades no contexto internacional é uma forma alternativa de diplomacia e permite também substituir essa idéia por outra que possa permitir a interação de todos em ambientes transnacionais, a partir de múltiplas escalas e em um mundo que experimenta mudanças nos padrões de política internacional. Dessa forma, a noção de paradiplomacia¹² é inoportuna e inadequada, já que as cidades não necessariamente utilizam rotas alternativas ou paralelas da diplomacia, mas sim participam da mesma rota dos estados, de forma complementar.

A participação das cidades nas relações internacionais pode ter diversas dimensões. Há seis que aparecem de forma mais freqüente na literatura: segurança, desenvolvimento, economia, cultural, cooperação internacional e representação institucional.

Não é objetivo deste artigo verificar detalhadamente cada uma dessas dimensões, mas vale a pena ressaltar como algumas delas se articulam e podem gerar impactos positivos em processos de desenvolvimento. No caso da segurança, por exemplo, dado que desenvolvimento gera ambientes seguros, e vice-versa, e que grande parte do desenvolvimento dá-se a partir de políticas públicas e, logo, da boa governança, desenvolver a boa governança tornou-se um dos objetivos do engajamento internacional de cidades. No caso das dimensões econômica, de desenvolvimento e de representação institucional, elas podem contribuir para atrair investimentos internacionais (financiamentos públicos de agências de desenvolvimento e capital privado estrangeiro), turistas estrangeiros e eventos internacionais, por um lado, e divulgar e promover serviços e produtos típicos de seu território para cidades parceiras, incentivando a produção local. Muitas vezes essas estratégias combinadas culminam em planos estratégicos de imagem da cidade, tais como “*I Amsterdam*”, “*Washington, the American Experience*”, “*Auckland, City of Sails*”, entre outras. Essas estratégias são conhecidas como *City Branding* e de forma crescente vêm fazendo parte de estratégias de relações internacionais de cidades.

Conclusão

Há tendência ao fortalecimento de processos de desenvolvimento “de baixo para cima”. Se, por um lado, esse fortalecimento cria novas responsabilidades e oportunidades para que os governos locais possam cada vez mais apropriar-se do seu desenvolvimento, ou seja, articular e promover processos endógenos de desenvolvimento, por

outro lado há que se observarem algumas questões importantes:

- O fato de processos de desenvolvimento “de baixo para cima” ganharem força não significa que os governos locais não sejam dependentes de políticas públicas promovidas pelos governos nacionais. Há forte correlação entre processos de desenvolvimento regionais ou locais bem-sucedidos e políticas públicas nacionais exitosas. O que ocorre e o que este artigo busca destacar é que especialmente nesse tipo de modelo de desenvolvimento é também necessário que o governo local ou subnacional promova e pratique políticas públicas de boa qualidade, passando a ser também um ator relevante no processo. A relação é de complementaridade.
- A proporção da importância dos governos locais em processos de desenvolvimento local ou regional cresce em países que adotam o federalismo, visto que esta forma de organização delega mais autonomia e, conseqüentemente, mais atribuições e responsabilidades aos entes da federação. A observação diz que é nesse tipo de sistema que a descentralização administrativa ocorre em mais altos níveis.

Portanto, desenvolvimento, compreendido como preteu este artigo, pressupõe a incorporação de várias dimensões do ser humano. Preconiza um ambiente complexo e dinâmico no qual existem vários atores que participam simultaneamente em mais alto ou mais baixo nível, dependendo da temática em questão. Há uma importante relação a ser destacada: políticas públicas bem elaboradas e aplicadas geram impactos positivos em desenvolvimento. Essa relação faz emergir o tema da participação da sociedade civil em processos de formulação e execução (com um papel de acompanhamento e fiscalização, por exemplo) de políticas públicas. A participação, por sua vez, pode conferir mais legitimidade e transparência às ações de determinado governo e, ainda, de forma igualmente importante, pode promover mais apropriação do processo pela comunidade local.

Toda essa configuração, em contrapartida, pode servir como um dos fatores que legitimam a inserção de governos locais no cenário internacional. Essa crescente inserção relaciona-se com outros fatores como a solidariedade internacional, mas também com a busca por melhorias nos modelos de governança e de promoção dos seus interesses econômicos, aspectos estes que são os mais relevantes para os propósitos deste trabalho.

Desenvolvimento é um termo amplo e o assunto certamente não fica esgotado com esta breve discussão. Fica claro, porém, que a matriz de relacionamento aqui discutida, ou seja, boa governança gerando boas políticas públicas que impactam no desenvolvimento local, mostra a necessidade de articulação de várias dimensões e atores que são importantes para o sucesso de todo o processo. O principal

protagonista e articulador de processos de desenvolvimento regional poderá ser o governo local, dependendo do sistema político em que esteja inserido e também se assumir para si essa responsabilidade. A percepção é que cada vez mais ele será levado a assumi-la. Importará, então, o modelo de gestão ou governança a ser implementado, não bastando mais que esse modelo seja apenas eficiente, mas também que ele possa ser um modelo de gestão ou governança compartilhado.

Notas

¹ Para detalhada discussão acerca dessas teorias, ver Peet e Hartwick (1999).

² Talcott Parsons (1902-1979) sintetizou em seu trabalho *The Structure of Social Action* (1948) as idéias dos autores mencionados no texto.

³ Para melhor detalhamento desta discussão, consultar Howell e Pearce (2001).

⁴ As instituições de Bretton Woods são: o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)

⁵ De acordo com Pires e Pio (2008), esse processo de descentralização administrativa pode ser verificado também em países da Europa e América do Norte.

⁶ De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o ano de 2007 foi o primeiro em que a população mundial que vive em cidades ultrapassou a população mundial rural.

⁷ Isai Valadez é Mestre em Estudos Políticos e Sociais pela Universidade Nacional Autônoma do México.

⁸ Globalização pode ser entendida como a disseminação, transmissão e dispersão de bens, pessoas, imagens e idéias através de fronteiras nacionais (Pluijm, Melissen, 2006).

⁹ Todo o argumento desta sessão é baseado no trabalho produzido pelo holandês Rogier van der Pluijm, em parceria com o inglês Jan Melissen. O trabalho foi publicado pelo Instituto de Relações Internacionais da Holanda (www.clingendael.nl) e intitulado *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*.

¹⁰ Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, atores não-estatais passaram a participar da cena internacional. Eles podem ser divididos em não-territoriais, tais como ONGs e corporações multinacionais, e aqueles com caráter territorial, como os estados, regiões, municípios e cidades em um sistema federativo (Pluijm, Melissen, 2006).

¹¹ Um claro exemplo desse envolvimento é o projeto “Localizando os Objetivos do Milênio”, da Organização das Nações Unidas (ONU), reconhecendo que sem a participação dos governos locais e subnacionais seria impossível atingir as metas do milênio propostas por todos os países-membros no prazo indicado.

¹² Para Prieto (2004, p. 251), paradiplomacia é o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio de estabelecimento de contatos, formais ou informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (Servilha, 2007).

Referências

- BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. "As cidades como atores políticos". *Novos Estudos*, n. 45, jul. 1996.
- HOWELL, Jude, PEARCE, Jenny. *Civil Society & Development: a critical exploration*. Lynne Rienner Publishers, Boudler London, 1999
- PEET, Richard, HARTWICK, Elaine. *Theories of Development*. The Guilford Press, New York / London, 2001.
- PIRES, J. PIO, A. "Descentralização: financiamento e serviços em Belo Horizonte". Artigo apresentado ao *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, em julho de 2008.
- PLUIJM, Rogier, MELISSEN, Jan. "City diplomacy: The expanding role of cities in international politics". The Hague, Instituto de Relações Internacionais da Holanda Clingendael. *Clingendael Diplomacy Papers*, n. 10, 2006.
- ROMERO, Maria de Huerto. "Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina". In BATISTA, S., JAKOBSEN, K., EVANGELISTA, C. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Anuário de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Colección de Estudios de Investigación, n. 3, 2005.
- SERVILHA, Gustavo. "A atuação internacional dos entes federados". *Fronteira*, Editora PUC-MG, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, 1º sem. 2007.
- VALADEZ, Isaí. "Políticas públicas para el desarrollo regional sustentable: Un estudio sobre la participación en la estrategia microrregiones". *Territorio y Economía*, n. 18. Sirem, México, Verano 2007.

Resenha | Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge

Soldados, “guerra longa” e a sutil manutenção do império

Robert D. Kaplan é correspondente da revista *The Atlantic Monthly* (na qual tem publicado artigos sobre segurança internacional – alguns deles republicados em jornais brasileiros¹), professor visitante da Academia Naval norte-americana, membro do Centro para uma Nova Segurança Americana (*Center for a New American Security*) e autor, além do volume supra-citado, de outros livros, que versam basicamente sobre relações internacionais e viagens². Entre eles, destacamos *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos* (2002)³ e *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (2001)⁴, que faz uma previsão das ameaças e conflitos “menores”, mas não menos perigosos, que emergem com o fim da Guerra Fria e o término da “estabilidade” bipolar do sistema internacional. Tais embates transformariam em

Bernardo Wahl Gonçalves de Araújo Jorge é mestrando na área de concentração em estudos de paz, defesa e segurança internacional (“Pró-Defesa”) do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP (“San Tiago Dantas”).

Imperial Grunts: on the ground with the American military, from Mongolia to the Philippines to Iraq and Beyond

De Robert D. Kaplan

Nova York: Vintage Books, 2006

448 páginas.

pesadelo o até então sonho da vitória e proliferação da democracia liberal mundo afora. O *establishment* militar dos EUA, que até então funcionava muito bem quando se tratava de uma ameaça estatal (a então URSS), não pode afirmar que foi pego de surpresa: diversos autores, entre eles Martin van Creveld (*The Transformation of War*), Mary Kaldor (*New and Old Wars*) e o próprio Kaplan identificam a emergência das “novas guerras”, não mais necessariamente explicadas pelo recorte clássico trinitário do general prussiano Carl von Clausewitz.

Segundo Kaplan – lembrando Robert Work, do Centro de

Análises Estratégicas e Orçamentárias (*Center for Strategic and Budgetary Assessments*) – no nascedouro do século XXI os Estados Unidos da América se encontram em sua “Segunda Era Expedicionária”. Na primeira, que vai da Guerra Hispano-Americana (1898) ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), os EUA estabeleceram bases militares no Caribe, Pacífico e no Atlântico Norte, visando a expandir seu perímetro de defesa continental e proteger os novos interesses econômicos. Os anos de Guerra Fria se constituíram na “Era das Guarnições”, quando bases grandes, permanentes e de fronteira eram construídas em lugares como a antiga Alemanha Ocidental, a Turquia e a Península Coreana, visando cercar a URSS. Já a “Segunda Era Expedicionária”, que caracteriza a unipolaridade militar dos anos 1990, requeria rápida mobilidade mundial para lidar com missões de paz, ataques anti-terroristas e a contenção de países como o Iraque e o Irã. Somando-se às evidências anteriores, a marca do mundo pós-11 de Setembro e do ambiente da “Guerra Global ao Terror” (também chamada de “Guerra Longa”) é a ênfase na mobilidade e dispersão das forças, para lidar com as ameaças do “Islã radical” e da emergência da China como grande

potência (Kaplan, 2006, p. 13).

É nesse contexto que Kaplan tira sua fotografia para a posteridade, uma imagem escrita com palavras sobre os problemas e frustrações dos sargentos, capitães e majores do Exército norte-americano (*U.S. Army*) e do Corpo de Fuzileiros Navais (*U.S. Marine Corps*), a partir do ponto de vista deles, isto é, do médio-oficialato estacionado em áreas remotas do mundo (p. 258). O retrato gera um livro com oito capítulos, mais prólogo e epílogo, onde Robert D. Kaplan desenvolve a tese de que as Forças Especiais (*Special Forces*), por meio do poder brando (*soft power*) – em parte oriundo do conhecimento cultural e das habili-

Kaplan, a “Guerra Global ao Terror” (*Global War on Terror – GWOT*) apresenta apenas a fase atual do imperialismo norte-americano (a expressão anterior é empregada por Kaplan e, ao nosso entender, significa basicamente que os EUA ainda interferem de maneira razoável na política interna de outros países, só que de forma mais discreta). Mas o “terrorismo” é tanto uma causa quanto um sintoma da fraqueza política de países como o Iêmen. Assim, de certa maneira, os EUA lutam pela modernização do país (p. 31). Para a *Al-Qaeda*, organização muçulmana sunita liderada por Osama bin Laden, o Iêmen era um país convenientemente caótico e cul-

de “novos guerreiros-diplomatas”, são os responsáveis pela manutenção imperial (não apenas os soldados da ativa, mas também da reserva ou aposentados, já que constituem uma verdadeira *networking*, que vai do público – Estados e Organizações Internacionais – ao privado – as famigeradas *Private Military Companies*⁶, entre elas a *Blackwater*). Mas não são quaisquer soldados, e sim equipes das Forças Especiais do Exército norte-americano (também conhecidas como Boínas-Verdes, auto-denominadas “Profissionais Silenciosos” e curiosamente apelidadas de “comedores de cobras”⁷) e equipes do Corpo de Fuzileiros Navais⁸.

O papel das Forças Especiais norte-americanas será basicamente o de treinar as elites militares em diversos países do mundo, transmitindo os valores americanos de maneira mais discreta do que por meio de intervenções militares.

dades com idiomas – e da discrição do mesmo, são as atuais responsáveis pela manutenção do império norte-americano. Fazendo um paralelo com a predominância da irregularidade na guerra atual, pode-se dizer que o livro também é um pouco “irregular”: cada capítulo é escrito em um determinado país, mas com notas acerca de outros. Por exemplo, o primeiro capítulo, que trata do Iêmen, localizado em região sob a jurisdição do Comando Central dos EUA, tem notas sobre a Colômbia. Todavia, as digressões “kaplanianas” não atrapalham a leitura; ao contrário, enriquecem-na. Delineados os pontos gerais da obra e do autor, passaremos agora a um aprofundamento de *Imperial Grunts*.

Comando Central, Iêmen, Inverno de 2002.

Neste primeiro capítulo, Robert D. Kaplan afirma que o Iêmen é vasto, mas apenas um pequeno país. O autor se questiona: “como os EUA fazem para administrar o ‘império’ em que se transformaram?” (p. 37). Para

turalmente simpático no coração da Arábia, muito mais desejável do que o não-árabe Afeganistão (p. 19), aonde a *Al-Qaeda* operava sob a proteção do regime *Taliban*. A questão era que os acampamentos populosos do norte do Iêmen, próximos às mais instáveis partes da Arábia Saudita, eram lugares férteis para grupos como a *Al-Qaeda*. Tratava-se de um campo de batalha cultural e demográfico, com similares em todo o mundo, em que os EUA deveriam penetrar (p. 33). O Comando Central dos Estados Unidos treinaria as elites militares iemenitas para que estas projetassem poder, estendendo a autoridade central e levando a única esperança de liberalização para as áreas caóticas do país (p. 35)⁵. E será basicamente este o papel das Forças Especiais norte-americanas: treinar as elites militares em diversos países do mundo, transmitindo os valores americanos de maneira mais discreta do que por meio de intervenções militares. A palavra ‘império’ permeará todo o livro de Kaplan, e os *grunts* do título da obra, também chamados

Comando Sul, Colômbia, Verão de 2003.

O segundo capítulo relata a experiência vivida no inverno de 2003 na Colômbia, parte do talvez menos prestigiado comando militar dos EUA: o *SOUTHCOM* (*Southern Command*). Conforme Kaplan, o futuro do conflito militar pode ser mais bem visualizado na Colômbia, que representa uma forma mais severa de ruptura social do que o Iêmen ou qualquer outro lugar do Oriente Médio. O esforço no Iraque, com sua grande mobilização de tropas e concentração de risco, pode não ser indicativo de como os EUA agirão no futuro. Foi na Colômbia que Kaplan fora introduzido às táticas que Washington empregaria para administrar um mundo “desgovernado”. Dando um contexto geral da situação colombiana, o autor afirma que os grupos guerrilheiros deixaram ideologias do século XX em favor de territórios descentralizados e *franchises*, construídos sobre o terrorismo, narco-tráfico, seqüestro, falsificação e extorsão da receita dos governos locais. Com milhões de dólares decorrentes dos lucros com a venda de cocaína, e com ligações documentadas com grupos como o Exército Republicano Irlandês (IRA) e o Pátria Basca e Liberdade (ETA) – que ensinaram as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) a seqüestrar e usar carros-

bomba – as guerrilhas colombianas são, avalia Kaplan, uma variação exótica da *Al-Qaeda*, no sentido de que não teriam nenhum apoio em qualquer ordem internacional legítima. Enquanto o Iêmen lidera o ranking mundial de pequenas armas *per capita*, a Colômbia vence a corrida em número de seqüestros: três mil apenas em 2002. A Colômbia produz 80% da cocaína mundial. Mais do que o Iêmen, a Colômbia é menos um país do que uma série de “cidades-Estado fortificadas”, cercadas por terras des-governadas (p. 43). Na Colômbia, os exércitos de cocaína constituíram uma “insurgência” bem antes do que fez a *Al-Qaeda*. Para melhor entender a “guerra ao terror”, dessa forma, é melhor começar a estudar a chamada “guerra às drogas” (p. 44).

A resposta para a “baixa” importância do *SOUTHCOM* se deu com agressivas operações de inteligência e Forças Especiais treinando os exércitos locais, ambas combinadas com diplomacia coercitiva (p. 44). O comando criou seu conceito de “economia de força”, oferecendo uma boa lógica para um mundo onde a construção de nações é acompanhada de perigo,

A marca do mundo pós-11 de Setembro e do ambiente da “Guerra Global ao Terror” (também chamada de “Guerra Longa”) é a ênfase na mobilidade e dispersão das forças, para lidar com as ameaças do “Islã radical” e da emergência da China como grande potência.

dificuldade, incerteza e altos custos. Consoante Kaplan, não se deve tentar consertar toda uma sociedade. Em vez disso, deve-se identificar alguns elementos-chave na mesma e mudá-los. Pelo fato de um exército nacional não poder ser reformado inteiramente sem uma ampla reforma social e cultural, deve-se trabalhar apenas para aprimorar suas elites, usando homens da própria elite militar norte-americana como treinadores. Esse foi o motor para a mudança em El Salvador e é a mesma estratégia aplicada na Colômbia (p. 46). Assim, o imperia-

lismo se caracteriza menos por conquistas territoriais e mais pelo treinamento de exércitos locais (p. 48). Foi na Colômbia que Kaplan percebeu que a genialidade dos militares americanos era menos tecnológica do que social (p. 55). O *SOUTHCOM* era um modelo, em termos de línguas e conhecimento de área, que todos os comandos deveriam ter em uma era de responsabilidades imperiais por parte dos EUA (p. 86).

Comando do Pacífico, Mongólia, Primavera de 2003.

Kaplan afirma que a história da Eurásia sempre foi determinada por migrações de larga escala. E era algo que os EUA deveriam manter em mente, dado que a Eurásia, a maior porção de terra do mundo, continuava a ser o coração da geopolítica (p. 93). Levando em conta que a China resurgente já havia absorvido o Tibet, Macau e Hong Kong, a Mongólia serviria aos EUA como uma missão para julgar as futuras intenções chinesas. O Tenente-Coronel Wilhelm, anfitrião de Kaplan no país em questão, estava determinado a fazer dos descendentes de Genghis Khan os “*Gurkhas* mante-

Al-Qaeda, os oprimidos muçulmanos *Uighurs* possivelmente representavam o futuro do terrorismo na Ásia Central. (2) Preparar os militares mongóis para desempenhar um papel ativo na manutenção da paz internacional, de modo a chamar a atenção nos fóruns globais e, assim, angariar proteção diplomática à Mongólia em relação a vizinhos como a China. O envio planejado de tropas mongóis ao Iraque pós-Saddam Hussein produziu reações irritadas da Rússia e da China, que se opuseram à invasão norte-americana. (3) Aumentar a capacidade da Mongólia em responder a possíveis desastres internos. Mas por que os EUA precisariam de uma base na Mongólia? Nos anos 1990, Wilhelm pensou o mesmo em relação ao Tajiquistão. Aí veio o 11/09/2001, e o país se tornou uma opção para as operações dos EUA no Afeganistão. Com a fronteira leste da Mongólia a apenas algumas centenas de milhas de distância da Coreia do Norte através da Manchúria, em um ambiente estratégico imprevisível uma base aérea na Mongólia poderia ser útil (pp. 128-9).

Comando do Pacífico, Filipinas, Verão de 2003.

As Filipinas, que contam com uma “insurgência” islâmica na região sul, são um lado menos visível da “guerra ao terror” (p. 132). O Comando do Pacífico como um todo faria a cabeça de qualquer estrategista entrar em parafuso, dados os inúmeros problemas estratégicos presentes na área, como a nuclearização da península coreana, a disputa entre Índia e Paquistão, a “infecção” do fundamentalismo islâmico em diversos arquipélagos da região e, finalmente, a emergência da China (p. 134). A questão mais importante do teatro do Pacífico era a distância oceânica, o que dava mais importância à Marinha e à Força Aérea (p. 134). O Exército sempre foi um elemento menor no *PACOM* (*Pacific Command*), basicamente em razão do fracasso no Vietnã (onde as Forças Especiais foram mais empregadas em operações estilo Comandos do que como

aplicadoras de estratégia de contra-insurgência – esta última bem elaborada na Guerra Hispano-Americana), comando que ainda tinha uma certa mentalidade de Guerra Fria. O onze de Setembro, entretanto, trouxe o comando de volta à contemporaneidade (p. 135). Os Boinas-Verdes fornecem “assistência de segurança”, isto é, eles treinam os treinadores das unidades de elite do país hospedeiro. Pelo fato de serem financiados sob os auspícios do Título 22 (*Foreign Relations and*

Na Colômbia, os exércitos de cocaína constituíram uma “insurgência” bem antes do que fez a Al-Qaeda. Para melhor entender a “guerra ao terror”, segundo Kaplan, é necessário estudar a chamada “guerra às drogas”.

Intercourse) do Código dos Estados Unidos (a compilação oficial das leis públicas permanentes e mais gerais que estão em vigor nos EUA atualmente)⁹, reportam-se ao Departamento de Estado e, portanto, à embaixada norte-americana em Manila (p. 157). Os soldados das Forças Especiais são generalistas. Eles podem fazer de tudo, desde cavar poços d’água à negociar com diplomatas para entrar em uma casa e resgatar reféns. Os *Special Forces* podem se infiltrar por água com equipamento de mergulho, ou pelo ar por meio de pára-quedas. Os Boinas-Verdes geralmente se encontram em situações em que treinam para um determinado tipo de missão mas têm que fazer outra. Conseqüentemente, sempre há unidades entre os militares que podem realizar tarefas específicas melhor do que as Forças Especiais. Mas ninguém é páreo para os “profissionais silenciosos” quando estes realizam sua função clássica: infiltrar-se em uma área, organizar e treinar o povo nativo (p. 179).

Comando Central e Comando de Operações Especiais, Afeganistão, Outono de 2003.

O campo de batalha moderno continuava a se expandir e a se esvaziar, caracterizando-se assim por uma dispersão de forças. Movimentos

massivos de tanques e infantaria têm menos resultados do que ações letais encaminhadas por poucos indivíduos e ampliadas pela mídia global. No Afeganistão, também, uma rápida e aparentemente decisiva vitória militar foi seguida por uma paz suja e sangrenta (p. 186)¹⁰, já que o Taliban se reorganizou e passou a lutar na resistência utilizando-se de tática de guerrilha. Os EUA precisariam de mais Forças Especiais, mas estas já estavam sobrecarregadas (p. 210). A consolida-

ção da ocupação trouxe à tona a 10a. Divisão de Montanha do Exército, aparato militar com estrutura militar rígida e, portanto, de acordo com Kaplan, não adequada para aquele teatro (p. 227). Foi a “Guerra Global ao Terror”, e particularmente a implementação feita pelo então Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, que fez de fato o *SOCOM* (*Special Operations Command*) um comando combatente. Este seria um comando de área como os outros, mas com sua área sendo todo o planeta. Se a *Al-Qaeda* se constituía de um aparato global sem divisões e impedimentos burocráticos, assim também deveria ser o *SOCOM*. Este é o único comando cujo orçamento vem diretamente do Congresso, não do Pentágono (p. 190).

Fort Bragg e Camp Lejeune, Carolina do Norte, Inverno de 2003-2004.

Na visita a Fort Bragg, casa das Forças Especiais, Kaplan ministrou uma palestra na *John F. Kennedy Special Warfare Center*, onde enfatizou a necessidade de ênfase em línguas e cultura (nesta os *Marines*, cuja casa fica em *Camp Lejeune*, já treinam há anos) para as Forças Especiais dos EUA (pp. 262-265). Aquele tipo de hierarquia plana utilizada pelas grandes corporações e, inclusive, pela *Al-Qaeda*, já é utilizada pelos *Marines*,

cujas grandes contribuições para as Forças Armadas americanas é o *Small Wars Manual*. A história e a tradição das Forças Especiais e dos *Marines* é em contra-insurgência e em guerra não-convencional (p. 269).

Comando Central, Chifre da África, Inverno de 2004.

No pequeno Djibouti, ex-colônia francesa na África, uma força tarefa conjunta dos Estados Unidos trabalha em cooperação com a França (p. 275), ainda que Paris tenha se oposto à intervenção militar norte-americana no Iraque. Uma frente até há pouco secundária na “guerra ao terror” está sendo expandida em *Camp Lemonier*, atualmente com cerca de 2.000 militares e em processo de ampliação¹¹. Sudão, Somália e Iêmen seriam os novos redutos da *Al-Qaeda*, mas a África também é uma região rica em petróleo e minerais, produtos disputados igualmente pela China e Índia. A divisão mundial das Forças Armadas norte-americanas em comandos militares terá um novo comando, específico para a África, o *AFRICOM*. Um novo paradigma de guerra emerge da região do Chifre da África (p. 287). Em Lamu, no Quênia, está se caracterizando um novo tipo de projeção de poder por parte dos Estados Unidos da América: a modernização das bases militares do país hospedeiro, para poderem ser usadas como postos avançados estratégicos, bem como a manutenção das relações com os locais por meio de projetos humanitários. Visa-se a utilização de tais relações para se “caçar” os chamados *bad guys*. A ênfase continua nas pequenas equipes. Vivemos, segundo Kaplan, em uma nova era de “guerra ambígua” (p. 294).

Comando Central, Iraque, Primavera de 2004.

Lembrando a Nicarágua, o Major General James N. Mattis, comandante da 1a. Divisão de *Marines*, dizia que precisa de jovens *marines* que soubessem sorrir para as crianças, de modo que os EUA pudessem conquistar os corações e mentes dos iraquianos,

usando uma frase típica da época da Guerra no Vietnã. Conforme Mattis, os satélites não forneciam a inteligência necessária para uma contra-insurgência: as informações desejadas eram obtidas conquistando a confiança da população local (p. 310). Ao mesmo tempo em que os EUA se focavam no “terrorismo”, os iraquianos estavam preocupados com o crime comum. Uma das piores áreas no país era a cidade de Abu Ghraib, município que abrigava uma prisão usada pelos americanos para a prática de tortura contra prisioneiros. A responsabilidade pela cidade era dividida entre a Primeira Divisão de Cavalaria e a 82a. Força Aerotransportada (*Airborne*), ambas do Exército (p. 329). Em Haswa, a comunicação integrada parou de funcionar de repente. O Segundo-Tenente *Marine* David Russell observou que as linhas de energia sugaram a eletricidade e derrubaram o sistema de comunicação. Caso se envolvessem em encrenca, os soldados americanos não teriam como se comunicar com o res-

Al-Fallujah era o tipo de desafio principal para o qual os militares norte-americanos estavam estudando e se preparando desde o final da Guerra Fria, isto é, quando as “operações militares em terreno urbano” ficaram em voga. Porém, alguns dos fuzileiros navais americanos de alta-patente não se sentiam confortáveis com a situação. Afinal, os precedentes eram ruins: os EUA em Mogadíscio em 1993, os russos em Grozni no meio dos anos 1990 e Israel em Jenin no ano de 2002 (p. 350). Quando o imperialismo é mais óbvio, como no Iraque, está mais vulnerável e sujeito à cercos (p. 368). Dessa forma, um império como os EUA precisava fazer suas relações nos bastidores (p. 369), de maneira menos visível.

Considerações finais

Por meio das viagens que resumidamente apontados acima, nota-se que Robert D. Kaplan desenvolve a tese de que o império estadunidense é sustentado pelas Forças Especiais

Kaplan desenvolve a tese de que as Forças Especiais (*Special Forces*) são as atuais responsáveis pela manutenção do império norte-americano.

tante da companhia. Tratava-se de um exemplo de como a infra-estrutura do “terceiro mundo” derrotava o poder e a tecnologia ocidentais (p. 343). No dia 31 de março de 2004, uma viatura com quatro soldados privados norte-americanos foi emboscada em Al-Fallujah. O veículo foi atacado com pequenas armas de fogo e, em seguida, incendiado. Os corpos carbonizados foram carregados pelas ruas, e dois deles pendurados em uma ponte. As manchetes nos jornais dos EUA comparavam o incidente com aquele ocorrido onze anos antes, em Mogadíscio, na Somália (p. 345). Inteligência primária dada aos *Marines* à época indicava que alguns indivíduos em Al-Fallujah poderiam ter vindo da Chechênia e do Afeganistão (p. 349), ou seja, eram pessoas que não desistiam facilmente.

norte-americanas atuando ao redor do mundo. Percebe-se que Kaplan constantemente compara o estamento militar convencional – como, por exemplo, as divisões de tanques e a infantaria – com as Forças Especiais e a capacidade destas de agir não-convencionalmente. Enquanto são os Boinas-Verdes os responsáveis pelo trabalho na “guerra global ao terror”, parece que tudo funciona. Porém, quando entram em cena as unidades mais convencionais, aparentemente o trabalho se desarticula. Dessa forma, Kaplan revela sua preferência pela hierarquia plana e mais ágil das Forças Especiais. Nessa dicotomia do convencional e do não-convencional, dentro do contexto da “guerra ao terror”, Kaplan sempre chama a atenção para a questão China: nos teatros da

Mongólia, Filipinas e Afeganistão, os EUA já trabalham olhando para o futuro. Mas Kaplan não faz nenhum exercício no sentido de tentar prever que tipo de guerra os EUA lutariam contra a China. Clausewitz já afirmara que a guerra é como um camaleão, e os *experts* sabem que a próxima guerra nunca será como a anterior. Hoje se fala muito na emergência da China como potência. Em princípio, Estados Unidos e China são dois Estados, então uma eventual guerra entre ambos poderia ser do tipo convencional; mas não necessariamente um embate direto, e sim talvez um combate centrado em Taiwan. Os estrategistas chineses desenvolveram a sua doutrina da “guerra irrestrita” e simultaneamente Pequim renova sua frota marítima, bem como seu poder aéreo. Conforme o analista marxista Giovanni Arrighi, no livro *Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI* (Boitempo, 2008), a grande ganhadora da “guerra ao terror” é a China. Dessa forma, encerramos com uma questão que também deve ter perturbado Kaplan: será que os Estados Unidos da América, centrados em operações de contra-insurgência pelo mundo afora, estão prontos para travar uma guerra do tipo convencional?

Notas

¹ Como, por exemplo, KAPLAN, Robert. “Uma bomba e nenhuma saída”. In: *O Estado de S. Paulo*, 15 out. 2006, Aliás, pp. J4-J5.

² Os textos de Kaplan estão disponíveis no portal da *Atlantic.com*: <http://www.theatlantic.com/doc/by/robert_d_kaplan>. Acesso em 23 de janeiro de 2008.

³ Publicado no Brasil sob o título *Políticos Guerreiros: A arte de liderar ao longo da história, da Roma Antiga até hoje*. São Paulo: Futura, 2002.

⁴ Que se originou a partir do seguinte artigo: KAPLAN, Robert D., “The Coming Anarchy”, *Atlantic Monthly*, February 1994. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/doc/199402/anarchy>>. Acesso em 23 de janeiro de 2008.

⁵ Há discordâncias entre os métodos dos EUA e os do governo iemenita. Para mais detalhes, ver WORTH, Robert F., “Yemen’s Deals With Jihadists Unsettle the U.S.”, *The New York Times*, January 28, 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/01/28/world/middleeast/28qaeda.html>>. Acesso em 28 de janeiro de 2008.

⁶ Sobre as quais o próprio Kaplan escreveu um artigo: KAPLAN, Robert D., “Outsourcing War”, *Atlantic Monthly*, September 2007. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/doc/200709u/kaplan-blackwater>>. Acesso em 23 de janeiro de 2008.

⁷ Entretanto, de acordo com Anthony Cordesman, do *Center for Strategic and International Studies*, tratam-se de

“comedores de cobras com diplomas de mestres” (ao nosso entender, dada a qualificação das Forças Especiais em línguas e cultura regional, além do excelente preparo militar). Para mais detalhes, cf. CORDESMAN, A. H., *The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons*, Washington, DC: CSIS Press, 2003, p. 364.

⁸ A Força Aérea e a Marinha não foram esquecidas, apenas não entraram neste livro, e sim no seguinte (a empreitada “kaplaniana” não caberia, de acordo com o mesmo, em apenas um volume): *Hog Pilots, Blue Water Grunts* (recém-lançado nos EUA e também ainda sem edição brasileira).

⁹ Para mais detalhes, cf. <<http://www.access.gpo.gov/uscode/index.html>>.

Acesso em 30 de janeiro de 2008.

¹⁰ Recentemente o Exército norte-americano lançou um novo manual de operações, que eleva a importância de missões de estabilização ao mesmo patamar daquelas que objetivam derrotar o inimigo. Ver GORDON, Michael R., “After Hard-Won Lessons, Army Doctrine Revised”, *The New York Times*, February 8, 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/02/08/washington/08strategy.html>>. Acesso em 9 de fevereiro de 2008.

¹¹ Ver, por exemplo, ZANINI, Fábio, “Base americana é novo ‘front’ contra terror”, *Folha de S. Paulo*, 3 de agosto de 2008, Mundo, p. A20.

Em marcha a ré rumo ao futuro?

A ordem internacional estabelecida ao término da II Guerra Mundial, apesar de proclamar a igualdade jurídica entre os Estados, criou formalmente uma oligarquia, na qual os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança eram colocados praticamente acima da lei, juízes supremos do bem e do mal. A Guerra Fria fez surgir efetivamente uma distribuição ainda mais restrita do poder mundial: a vida internacional passou, essencialmente, a ser função da intercorrência das políticas externas das duas superpotências. Como, porém, cada uma delas buscava ampliar sua projeção mundial sem chegar a um confronto militar direto com a outra, era indispensável respeitar certas práticas de convivência – ou de prudência – para evitar que a rivalidade se convertesse em catástrofe. A principal delas era que, de modo geral, cada superpotência respeitava a área de influência estabelecida da outra, que nela gozava de liberdade de ação quase irrestrita.

Luiz Augusto Souto Maior
é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.

Com o fim do bipolarismo, o Ocidente buscou atrair para a sua órbita os antigos integrantes do que fora o bloco soviético, inclusive a Geórgia, que tinha sido ocupada por Moscou em 1921 e cuja atual situação de Estado soberano aliado do Ocidente e aspirante a membro da OTAN nunca chegara a ser bem aceita pela Rússia. Na época, esta, entretanto, debilitada pela implosão do bloco e do próprio Estado soviéticos, não tinha condições de ir muito além de manifestações formais de desagrado. Assim, quando o presidente georgiano Saakashvili, numa jogada política obviamente mal calculada, resolveu restabelecer militarmente sua autoridade sobre as regiões separatistas de Ossétia do Sul e Abcásia, alguma reação negativa de Moscou deveria ser esperada. O que aparentemente surpreendeu, porém, foram a rapidez e a truculência da reação de uma Rússia disposta a assumir a posição de grande potência que fora da URSS. Em outras palavras, surpreendente não foi o previsível descontentamento de Moscou, mas sua readquirida atitude de grande potência.

Em 12 de agosto, forças russas ocuparam aquelas duas regiões e cidades da própria Geórgia, aniquilando-lhe o pequeno exército treinado pelos Estados Unidos e pela Turquia, inter-

rompendo a principal rodovia do país, bloqueando o porto de Poti e afundando navios georgianos. Por que?

Sem deter-nos nos pormenores da operação militar, é claro ter havido três grandes apostas políticas, das quais só a de Moscou parece ter sido calculada com realismo, pelo menos no que se refere a suas incidências de curto e médio prazos.

Washington – que se não encorajou pelo menos não desencorajou com a necessária firmeza a ação temerária de Saakashvili – aparentemente subestimou a nova assertividade de Moscou, deixando-se colocar na situação – pouco invejável para uma grande potência – de ter de assistir, sem qualquer reação efetiva, à invasão de um país aliado. Por sua vez, o mandatário georgiano parece ter superestimado o poder dissuasório do apoio ocidental ou subestimado a disposição de uma Rússia ressurgente de reafirmar autoridade na sua vizinhança geográfica, especialmente naquelas áreas consideradas de relevância estratégica para uma nova rivalidade política com o Ocidente.

Em contraste, tudo indica que Moscou estimou realisticamente sua capacidade de manobra num mundo em que o poder internacional tende a tornar-se crescentemente difu-

so. Nesse mundo em mutação, seria altamente duvidoso que os Estados Unidos, independentemente de problemas conjunturais, se dispusessem, para defender a Geórgia, a assumir os riscos de um enfrentamento militar com a Rússia num teatro de operações obviamente desfavorável. Tal hipótese era ainda mais improvável num momento em que Washington já está a braços com dois conflitos importantes em regiões remotas como o Iraque e o Afeganistão e não pode contar com o apoio sólido da União Européia (U. E.), sua grande aliada e, em tese, principal interessada na autonomia e integridade da Geórgia, rota fundamental para o abastecimento energético da Europa Ocidental. As dúvidas e hesitações da U. E. ficaram bem claras na decisão minimalista dos seus líderes, no início de setembro, de que não haverá acordo de parceria com a Rússia enquanto as tropas daquele país não desocuparem a Geórgia e voltarem às posições que ocupavam em 6 de agosto. Nenhuma palavra sobre a integridade territorial da Geórgia, solenemente ignorada por Moscou ao reconhecer a independência da Ossétia do Sul e da Abcásia e estabelecer relações diplomáticas com ambas. Essa reação tímida era, entretanto, o máximo possibilitado pela

No episódio da invasão da Geórgia, tudo indica que, enquanto os EUA subestimaram a nova assertividade da Rússia e Saakashvili superestimou o poder dissuasório do apoio ocidental, Moscou estimou realisticamente sua capacidade de manobra num mundo em que o poder internacional tende a tornar-se crescentemente difuso.

frágil coesão entre os membros da U. E. em matéria de política externa – e mais do que muitos analistas pareciam antecipar poucos dias antes.

Em suma, o que se viu, pelo menos até o momento em que escrevo, foi a Rússia invadir a Geórgia e desmembrá-la, enquanto o Ocidente enviava ajuda humanitária e o primeiro ministro Vladimir Putin, segundo o *Economist*, dizia ao Presidente Saakashvili, em linguagem chula, o que podia fazer

com as declarações de apoio ocidentais. Resta saber aonde essa inusitada (desde o fim da Guerra Fria) afirmação de poder de Moscou e a aparente pusilanimidade do Ocidente diante dela tendem a conduzir a ordem mundial.

Uma primeira impressão é de que Moscou, ao demonstrar sua capacidade atual de intervir militarmente e com impunidade na sua vizinhança imediata, lançou uma advertência aos antigos países da órbita soviética para que não exagerem em sua aproximação com o Ocidente e, sobretudo, não adotem políticas consideradas inamistosas em relação à Rússia. Embora sem o conteúdo ideológico que caracterizou a Guerra Fria, é como se quisesse reformular suas relações com o Ocidente mirando-se no exemplo de poder do extinto império soviético – algo como se, na avaliação dos planejadores da política internacional soviética, aquilo que consideram um futuro desejável pudesse ser visto pelo retrovisor.

Evidentemente, tal percepção, se existe, teria de ser qualificada. A Rússia de hoje parece disposta a conquistar uma posição entre as grandes potências de uma ordem internacional oligárquica, mas sem os inevitá-

veis ônus do isolamento num mundo globalizado. Pelo menos, essa a impressão que deixam tanto algumas das atitudes declaradamente contempladas pelo Ocidente em reação à recente truculência de Moscou na Geórgia quanto os comentários dos próprios mandatários russos. Referências a prováveis vetos ao ingresso da Rússia na Organização Mundial de Comércio (OMC) e a sua possível expulsão do Grupo dos 8 – e/ou à diluição da sua

influência com a inclusão de outros países naquele Grupo – mostram por inferência a avaliação do Ocidente quanto ao interesse de Moscou em participar das grandes instâncias econômicas e políticas internacionais. Por outro lado, também parece significativo o comentário do presidente russo de que o G-8 dificilmente poderia funcionar sem o seu país, pelo que não o preocupava a hipótese de uma eventual expulsão. Em outras palavras, o mandatário russo não negava a relevância daquele foro, mas afirmava que a Rússia é demasiado importante para que, no seu próprio interesse, os demais membros pudessem deixá-la de fora. Na ausência de uma proposta própria de organização político-econômica do país e do mundo, como ocorria com a URSS, Moscou não parece hoje inclinada a afastar-se das grandes instituições internacionais, mas antes a assegurar-se, por meios próprios, uma liberdade de ação e uma capacidade de influência maiores do que aquela que, institucionalmente, já lhe é assegurada pela posição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. E mais. Estaria disposta a permanecer ou juntar-se a outras inaplicáveis ao caso da União Soviética, como o Grupo dos 8 e a OMC.

Tal atitude coloca para os Estados Unidos e seus principais aliados ocidentais o problema de como enfrentar o novo desafio – agora contundentemente exposto pelo ataque à Geórgia – representado por uma grande potência que pretende, ao mesmo tempo, manter-se dentro da estrutura institucional vigente, porém agir por cima do respectivo esquema normativo. Em sua essência, é uma conduta ética que não difere muito daquela freqüentemente seguida por Washington, mas que, sem os freios políticos internos impostos pela prática de um regime democrático, torna a rivalidade entre as nações (que também existe dentro do campo ocidental) mais aguda e de mais árdua administração. Tais freios levam países democráticos a procurarem – na medida do compatível com

seus objetivos pragmáticos mais prementes – agir com o beneplácito das instituições internacionais – o que não impede episódios de infração ao Direito Internacional, como a invasão do Iraque ou a ação militar da OTAN na antiga Iugoslávia. Em suma, o problema central parece ser, pois, que, em contraste com o que ocorre em potências com uma tradição constitucional arraigada, os responsáveis pela política externa russa não sentem a necessidade de, por motivos internos, mante-

do lado ocidental, particularmente nos integrantes da União Européia e entre alguns deles e os Estados Unidos.

O exemplo mais flagrante, embora não o único, talvez seja dado pelo caso da Ucrânia. O país há anos pleiteia ingressar naquelas duas organizações. Sua participação na aliança militar ocidental tem o apoio do governo Bush, mas não conta com unanimidade de opiniões internamente. A delicadeza interna e externa do assunto é fácil de compreender quando

A derrocada da URSS pôs fim não apenas ao bloco comandado por Moscou, mas a uma certa ordem internacional *de facto*. Agora, ao pretender reconstituir muito da estrutura mundial de poder anterior a 1989, a Rússia parece querer construir o futuro andando em marcha a ré.

rem pelo menos um relativo respeito – ou uma aparência de respeito – ao Direito Internacional.

Em suas linhas gerais, tudo isso parece coerente com o anúncio, pouco depois da crise da Geórgia, dos Cinco Princípios da Política Externa Russa: i) respeito às leis internacionais; ii) concepção de um mundo multipolar; iii) não isolamento da Rússia; iv) proteção, no exterior, dos cidadãos russos; v) preservação da sua esfera de influência. Enquanto o primeiro é uma barretada à manutenção da civilidade nas relações entre os Estados, os demais podem ser vistos como fundamentos da política de poder de uma potência que não se quer isolada, mas antes impor-se como um dos centros de força de um mundo multipolar.

A nova e agressiva assertividade de Moscou, com ênfase no seu *near abroad*, traz à baila toda essa problemática no tocante à maneira de tratar a nova Rússia, particularmente em relação aos países da antiga órbita soviética que desejam estabelecer vínculos fortes com o Ocidente, especialmente com a U. E. e a OTAN. A questão põe em evidência um complicador adicional, que é a falta de unidade de vistas

se recorda ser a península da Criméia (onde um grande número de habitantes é de origem russa) cobiçada por Moscou, que, segundo consta, lá vem distribuindo novos passaportes – a exemplo do que fez na Ossétia do Sul e na Abcásia – e tem sua frota do Mar Negro sediada em Sebastopol. Uma eventual adesão à U. E. aparentemente não suscita, entretanto, divergências semelhantes na opinião ucraniana, embora o país dependa fortemente da Rússia para suas exportações, bem como para seu abastecimento em gás e petróleo. Em suma, parece claro que, em benefício de sua autonomia, a Ucrânia teria todo interesse em manter boas relações econômicas – e tanto quanto possível também políticas – com Moscou e com Bruxelas. Politicamente, grau semelhante de interesse deveria também existir de parte da Europa Ocidental. Na realidade, porém, a recente reunião de cúpula entre a Ucrânia e a U. E., em Paris, mostrou não haver uniformidade de vistas entre os Estados-membros desta última, com a Bélgica, a Alemanha e os Países Baixos, por exemplo, opondo-se a conceder à Ucrânia sequer a condição de candidato à adesão.

Esse quadro complexo, tornado atual pelo recente conflito entre a Rússia e a Geórgia, adquire ainda maior relevância potencial pelo aparente desejo de Moscou de aumentar sua presença também em outras regiões, inclusive países da América Latina com uma posição claramente anti-americana. Além do estreito e frequentemente comentado relacionamento, inclusive militar, com a Venezuela de Hugo Chavez, Moscou estaria mantendo, segundo se noticia, entendimentos com outros países latino-americanos de orientação política semelhante à de Caracas: para a construção de um centro espacial em Cuba, sobre projetos de cooperação energética com a Nicarágua e de luta antidrogas na Bolívia. Segundo o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, “estamos aumentando nossa presença na América Latina – os próprios países da região querem isso. Há uma grande potência no norte. Ele precisam de um contrapeso”¹.

Tudo isso nos faz refletir sobre a oportunidade de colocar os acontecimentos de que vimos tratando num quadro político e histórico mais amplo. Em síntese, poder-se-ia dizer que, num mundo em que a conduta internacional dos Estados nunca foi adequadamente regida por uma estrutura normativo-institucional de âmbito geograficamente abrangente, as relações entre os Estados sempre foram marcadamente influenciadas pelo comportamento de um pequeno número de nações que dispunham de uma parcela desproporcional do poder mundial. Após a II Guerra Mundial, chegou-se a uma situação paradoxal. Por um lado, houve um esforço, sem precedentes em âmbito mundial, de disciplinar institucionalmente as relações econômicas e políticas entre os Estados. Comparado com o passado, tal esforço registrou êxitos consideráveis, o que, entretanto, não impediu que duas superpotências conseguissem uma concentração de poder e uma capacidade de projetá-lo internacionalmente também sem precedentes. Cada uma

delas tornou-se, assim, o centro de um grande bloco político-militar de contornos ideológicos, entre os quais um número considerável de países de limitado poder internacional próprio buscava, por distintos caminhos, assegurar-se um certo espaço de manobra e preservar-se o grau possível de autonomia. Era uma situação de equilíbrio instável, em que cada uma das superpotências, por representar uma ameaça mortal para o bloco rival, era ao mesmo tempo o principal fator de co-

esão do campo oposto e, conseqüentemente, elemento essencial à sobrevivência do adversário como bloco.

Assim, a derrocada da União Soviética pôs fim não apenas ao próprio bloco então comandado por Moscou, mas a uma certa ordem internacional *de facto*, ao abalar a coesão do próprio Ocidente, pôr em causa a razão de ser de instituições como a OTAN e criar novas perspectivas para países que antes lutavam por ampliar seus horizontes nos corredores estreitos

do bipolarismo. Agora, a Rússia, ao pretender, segundo as fortes indicações mencionadas acima, reconstituir muito da estrutura mundial de poder anterior a 1989, parece, como sugerido no título do presente artigo, querer construir o futuro andando em marcha à ré.

Notas

¹ *Valor*, 19, 20 e 21 de setembro de 2008, pág. A11.