

Aldo Rebelo - Ana Lúcia Gasparoto - Clemente Herrero Fabregat - Débora Figueiredo B. Prado - Francisco Luiz Corsi - Hermes Moreira Junior - José Blanes Sala - Katherine Ross Silva - Luís Antonio Paulino - Marcelo Fernandes de Oliveira - Marcos Cordeiro Pires - Norma Breda dos Santos - Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio - Sérgio Luiz Cruz Aguilar -Tiago Pedro Vales - Tullo Vigevani - Vânia Fonseca

# Relações Internacionais



## Polaridades e novos/velhos temas emergentes

José Blanes Sala  
Ana Lúcia Gasparoto  
(Organizadores)



RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOSÉ BLANES SALA  
ANA LÚCIA GASPAROTO  
(Org.)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
POLARIDADES E NOVOS/VELHOS  
TEMAS EMERGENTES



MARÍLIA  
2010



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**  
Copyright© 2009 dos autores

*Diretora:*

Profa. Dra. Mariângela Spotti Lopes Fujita  
Vice-Diretor  
Dr. Heraldo Lorena Guida

**CONSELHO EDITORIAL**

Mariângela Spotti Lopes Fujita  
Adrián Oscar Dongo Montoya  
Arlenice Almeida da Silva  
Célia Maria Giacheti  
Cláudia Regina Mosca Giroto  
José Blanes Sala  
Marcelo Fernandes de Oliveira  
Maria Rosângela de Oliveira  
Mariângela Braga Norte  
Neusa Maria Dal Ri  
Rosane Michelli de Castro

*Capa*

Edvaldo D. Santos

*Editores eletrônicos*

Edvaldo D. Santos

*Normalização*

Sônia Faustino do Nascimento da Silva

*Impressão e acabamento*

Fuji Arte

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - Campus de Marília

R382 Relações internacionais : polaridades e novos / velhos temas emergentes / José Blanes Sala, Ana Lúcia Gasparoto (orgs.). – Marília : Unesp – Oficina Universitária, 2010.  
240 p. ; 23 cm.

**ISBN 978-85-60810-21-5**

**DOI <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-60810-21-5>**

1. Relações internacionais. 2. Política. 3. Economia.  
4. Paz. 5. Meio ambiente. I. Autor. II. Título.

CDD 327

# SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO

POLARIDADES INDEFINIDAS E NOVOS/VELHOS TEMAS EMERGENTES

*José Blanes Sala*

*Ana Lúcia Gasparoto*..... i

## POLÍTICA

A ATUALIDADE DA QUESTÃO NACIONAL

*Aldo Rebelo*

*Luis Antonio Paulino*..... 1

A ONU É COISA PRA INGLÊS VER?

*Norma Breda dos Santos* ..... 13

AÇÕES E PROBLEMAS PARA A PARADIPLOMACIA NO BRASIL

*Tullo Vigevani*

*Débora Figueiredo B. Prado* ..... 25

## ECONOMIA

A CRISE ESTRUTURAL E RECUPERAÇÃO CÍCLICA DO CAPITALISMO GLOBAL

*Francisco Luiz Corsi* ..... 55

A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES

*Marcos Cordeiro Pires*

*Luis Antonio Paulino*..... 71

## PAZ

O TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*..... 93

EDUCACIÓN PARA LA PAZ EN EL MUNDO GEOPOLÍTICO ACTUAL

*Clemente Herrero Fabregat* ..... 111

## **MEIO AMBIENTE**

AMBIENTE, SAÚDE E DIREITOS HUMANOS

- Vânia Fonseca* ..... 137
- CAMINHO BIFURCADO: EM BUSCA DE UM APORTE HUMANÍSTICO NAS  
RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO TEMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
- Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio* ..... 151
- MULTILATERALISMO, UNILATERALISMO OU UNIMULTILATERALISMO? NOVOS RUMOS DA  
HEGEMONIA AMERICANA
- Marcelo Fernandes de Oliveira*  
*Hermes Moreira Junior* ..... 177

## **GÊNERO**

CHILE: LA INTEGRACIÓN DE LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN  
Y SEGURIDAD, Y SU PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ

- Katherine Ross Silva* ..... 191
- A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA SOCIEDADE URUGUAIA E SEU REFLEXO NA  
COLABORAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ
- Tiago Pedro Vales* ..... 217

POLARIDADES INDEFINIDAS E NOVOS/VELHOS  
TEMAS EMERGENTES

*José Blanes Sala<sup>1</sup>*  
*Ana Lúcia Gasparoto<sup>2</sup>*

A presente obra surge como propósito natural de uma intensa jornada acadêmica, a VII Semana de Relações Internacionais da Unesp, onde ficam expostos as mais diversas reflexões, idéias e argumentos, por parte de professores, alunos de pós-graduação e pesquisadores ou intelectuais convidados. Trata-se de um trabalho coletivo, onde a união dos esforços solitários de cada participante, no caso, cada autor deste livro, financiado pela Capes, se centra nas observações dos últimos anos a respeito dos fenômenos mais importantes para as Relações Internacionais. Os referidos fenômenos formam um complexo caleidoscópio de novos e velhos temas. Política, economia, paz, meio ambiente e gênero: são alguns deles que nos serviram para agrupar os textos. Na verdade, nos escritos ora publicados há, em seu interior, também outros temas tão relevantes quanto os elencados, certamente também novos e velhos, mas todos eles atuais, objeto da percuciente análise dos nossos autores.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Direito Internacional pela USP. Professor e coordenador do Curso de Relações Internacionais da Unesp-Marília.

<sup>2</sup> Mestre em Direito Internacional pela Univem e doutoranda em Relações Internacionais pela Unesp-Marília.

A tônica deste livro é a atualidade, uma atualidade ambígua no seu direcionamento de influências e representações de poder. A indefinição das polaridades no âmbito das Relações Internacionais é uma característica que nos parece claramente desenhada, em forma de rascunho; as colorações e os perfis das diversas temáticas vão aparecendo nos últimos anos de maneira cambiante sobre o referido esboço. De fato, a queda do muro de Berlim, que agora comemoramos em seu vigésimo aniversário como fato histórico relevante, marca o início deste período temporal caleidoscópico, sendo ele, naturalmente, objeto de inúmeros comentários por parte dos autores participantes da VII Semana.

Por falar em Semana, cabe neste momento, tecer mais alguns comentários a seu respeito. Teve início em 2003 e vem construindo uma trajetória de êxito de natureza acadêmico-científica ao contribuir para a consolidação desta área do conhecimento no Brasil.

Pretendemos obter cada vez mais um maior aprofundamento teórico e de debates na medida em que buscamos congregamos periodicamente pesquisadores, docentes e estudantes dos demais cursos de Relações Internacionais do Estado de São Paulo e do País. A Semana é promovida anualmente, de forma alternada, pelos Conselhos de Cursos de Relações Internacionais da Unesp, Campus de Franca e de Marília.

A VII Semana de Relações Internacionais da Unesp/Marília teve como objetivo garantir e promover um espaço de discussão sobre temáticas contemporâneas e a divulgação de trabalhos na área das Relações Internacionais, bem como estimular o debate visando ampliar as referências teórico-metodológicas na produção científica existente, aproximando pesquisadores experientes e jovens, tanto no nível da Graduação como da Pós-Graduação, auxiliando na consolidação desta área de conhecimento.

Ainda, teve como escopo oferecer atividades científicas como Seminários, Mesas Redondas, Oficinas e um Fórum, debatendo as diversas experiências docentes, garantindo a oportunidade de aprofundamento e novas perspectivas do conhecimento científico, de vivência acadêmica, de revisão de conteúdos e de avaliação das propostas curriculares dos cursos de Relações Internacionais da Unesp.

O evento “Semana de RI” vem se consolidando na sua periodicidade e projeção acadêmica, contribuindo para reflexões conceituais



relevantes na área das Relações Internacionais. Todas as edições anteriores contaram com a participação de profissionais e acadêmicos do Brasil e do exterior, com resultados concretos que já se consubstanciam com a publicação de dois livros anteriores, respectivamente das III e V Semanas.

A primeira edição da Semana de Relações Internacionais foi realizada entre 08 e 12/09/2003, com o tema: **“A Crise do Sistema Internacional e as Relações Internacionais”**. A II Semana de Relações Internacionais foi realizada no período de 23 e 27/08/2004 e abordou a questão da **“Integração e Fragmentação no Cenário Internacional”**, sendo ambas organizadas em Franca. A III Semana de Relações Internacionais foi promovida pela Unesp/Marília e ocorreu de 22 a 26 de agosto/2005, discutindo o papel das **“Idéias e Cultura nas Relações Internacionais”**. Em 2006 o evento retornou à Unesp/Franca (IV Semana) abordando o tema **“Cosmopolitismo ético: conflitos político-culturais”** e realizado no período de 18 à 21/09/2006. A V Semana foi realizada na Unesp/Marília, de 24 a 27 de setembro/2007, com o tema **“Novos Atores e as Relações Internacionais”**. A VI Semana foi realizada na Unesp/Franca, com o tema **“Política Externa da América Latina: Dimensão Histórica e Conjuntura Atual”**, no período de 3 a 7 de novembro/2008.

Nesse ano de 2009 a sede foi Marília com a temática **“As Relações Internacionais hoje: Estadocentrismo e Desglobalização?”**. Mais uma vez contou com a participação efetiva de profissionais e acadêmicos nacionais e internacionais que contribuíram para consolidar os cursos de graduação, o papel da Iniciação Científica, da Pesquisa na Pós Graduação na área, e a possibilidade da realização de convênios com Universidades estrangeiras. Recebeu o apoio de agências de fomento (FAPESP, CAPES e Fundunesp), do Programa de Pós-Graduação Santiago Dantas (Consórcio da Unesp/PUC/Unicamp), do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Unesp/Marília, através da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Unesp, além da adesão em forma de participação de alunos de vários cursos de Graduação e de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Estado de São Paulo.

A VII Semana de Relações Internacionais procurou explicitar todo o panorama internacional que emergiu no fim da Guerra Fria, envolvendo o amplo processo de globalização e o surgimento de diversos

pólos de poder, bem como, que novas diretrizes seguirão, sobretudo devido ao questionamento do papel do Estado, diante de uma crise estrutural.

O fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética, simbolicamente representados pela queda do Muro de Berlim – que completa vinte anos neste ano de 2009 – inauguram um novo e complexo cenário para as Relações Internacionais. A partir de então, o fim do duopólio mundial de poder levará à desconstrução de uma ordem internacional que prevaleceu por quase meio século, dividindo o mundo em dois blocos hostis e antagônicos. Tal período de transformação da geopolítica mundial trouxe consigo uma nova distribuição das capacidades e obrigações para as forças políticas mundiais, construindo um novo cenário internacional; um novo cenário com possibilidades de integração e desagregação, ordem e desordem, mas, sobretudo, com novos desafios para a condução e análise dos acontecimentos internacionais.

Em um primeiro momento, era esperada uma nova era de paz e cooperação internacional. O desafio que se colocara era o de aproveitar a chamada “onda democratizante”, no intuito de engendrar em todo o mundo as mudanças que fossem necessárias e capazes de gerar impacto positivo na vida das populações menos favorecidas e dos grupos vulneráveis e excluídos do processo de globalização. Porém, a realidade do sistema internacional contemporâneo, caracterizada por polaridades indefinidas (Unipolar? Multipolar? Uni-multipolar?), mostrou-se extremamente complexa. Não mais poderia se reduzir a análise dos fenômenos internacionais a fórmulas simplificadas para sua compreensão, sobretudo àquelas que buscavam avaliar os efeitos causados pelo processo de globalização em intenso aprofundamento. Novas percepções necessitavam surgir e se desenvolver para esclarecer os novos rumos das relações internacionais.

Crescera, todavia, a concepção de que certos assuntos vitais para sociedades e economias locais passavam a ser, agora mais do que nunca, questões indiscutivelmente globais, internacionalizadas. Paulatinamente foram ganhando importância os mecanismos de tratamento coletivo e cooperação multilateral, por agentes sociais diversificados, que não mais somente os Estados. Temas como democracia, direitos humanos, migrações, cultura e meio ambiente passam a ter espaço privilegiado nos fóruns multilaterais, adquirindo legitimidade internacional como assuntos predominantes da política entre as nações.

No entanto, a atual crise econômica que vem atingindo os países desde 2008, tem colocado em xeque muitas das transformações advindas dessa fase de transição ocorrida nos últimos vinte anos. As ações tomadas pelos países a fim de contornar a situação econômica global têm sido sempre no sentido de preservar seus próprios Estados e não uma ação conjunta para salvar o sistema. O Estado-nação parece então ressurgir como o meio para a salvação da economia; discussão que encontra paralelo com a Grande Depressão de 1929 e o reordenamento da conduta estatal, naquela ocasião, através do modelo keynesiano.

Desta forma, todo o panorama internacional que emerge junto ao fim da Guerra Fria, envolvendo o processo amplo de globalização e vários pólos de poder, tenderá a novas diretrizes, sobretudo devido ao questionamento do papel do Estado diante de uma crise estrutural. Trata-se, portanto, do momento oportuno para uma profunda reflexão em torno da melhor compreensão do cenário internacional atual – onde cabe a discussão sobre se vivencia-se o processo de um retorno ao “Estadocentrismo”, ou até mesmo, como alguns pretendem, uma “Desglobalização” –, tarefa de central importância para a formação intelectual dos atuais estudantes de Relações Internacionais.

Na presente obra os professores Francisco Luiz Corsi, Marcos Cordeiro Pires e Luiz Antonio Paulino, abordam diretamente a questão da crise econômica mundial, esclarecendo-nos quanto às suas causas, características e possíveis efeitos.

Já a abordagem do deputado federal Aldo Rebello é de cunho claramente política, bem como as de seus colegas de Semana de RI, os professores Norma Breda dos Santos e Tullo Vigevani, este último auxiliado pela aluna de pós-graduação Débora Figueiredo B. Prado. O primeiro ressalta a importância ainda remanescente do Estado na sua concretude de interesse nacional. A segunda se propõe interessante análise da conjuntura política internacional ao longo do último decênio, questionando a participação da ONU e a participação na ONU, destacando a política externa brasileira neste contexto. Finalmente o professor Vigevani aponta para a emergência dos atores subnacionais na construção das relações internacionais pelo Brasil.

O tema da paz chega por dois caminhos diferentes, de um lado o terrorismo como nova forma de violência, explorado pelo professor Sergio

Luiz Cruz Aguilar, e de outro, a importância da educação como o instrumento mais eficaz para a obtenção de tão desejado valor, exposto pelo professor espanhol Clemente Herrero Fabregat.

Para abordar o meio ambiente no plano mundial, as contribuições das professoras Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio e Vânia Fonseca são extremamente oportunas, ao colocá-lo no contexto dos direitos humanos. A primeira nos fala sobre o impacto social das mudanças climáticas, especialmente nos países do terceiro mundo, e a segunda sobre os alertas criados para a saúde humana. Já o professor Marcelo Fernandes de Oliveira, auxiliado pelo aluno da pós-graduação Hermes Moreira Junior, discorre sobre a nova postura de tolerância e multilateralismo adotada pelo governo norte-americano em face das exigências planetárias.

O livro conclui com dois capítulos instigantes, escritos respectivamente pelos pesquisadores Katherine Ross Silva e Tiago Pedro Vales, onde se apresentam dados expressivos sobre o papel que a mulher assume na área de segurança e nas missões de paz a partir da iniciativa dos governos chileno e uruguaio, contribuindo de forma diferente e decisiva nos referidos campos da atividade humana, tradicionalmente desempenhados de forma praticamente exclusiva pelos homens ao longo da história.

## A ATUALIDADE DA QUESTÃO NACIONAL

*Aldo Rebelo<sup>1</sup>*  
*Luis Antonio Paulino<sup>2</sup>*

### INTRODUÇÃO

As profundas transformações pelas quais o mundo passou no último quartel do século XX e nesta primeira década do século XXI levaram a que muitos conceitos que utilizamos para explicar e compreender a evolução e a organização da sociedade humana fossem questionados. É como se o modelo teórico e mental que até então utilizávamos para compreender o mundo não desse mais conta de explicar a nova realidade mundial. Seria, assim, necessário encontrar uma nova referência teórica, no sentido atribuído por Thomas Kuhn, ou seja, não apenas um novo modelo

---

<sup>1</sup> Aldo Rebelo é jornalista, deputado federal (PCdoB/SP). Foi presidente da Câmara dos Deputados (2005/2007), Ministro da Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República (2004/2005), líder do governo na Câmara (2003/2004) e presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (2002/2003).

<sup>2</sup> Luís Antonio Paulino é professor de economia na Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp – campus de Marília. Foi assessor especial do Ministro da Fazenda (2003) e secretário-adjunto da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República (2004/2005). É membro do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

explicativo das relações de causalidade que explicam as transformações sociais, mas a própria redefinição de que fatos e questões seriam dignos de atenção e análise por parte da ciência social.

Não é necessário muito esforço de pesquisa para constatar que o conceito de globalização transformou-se na idéia chave para explicar, à esquerda e à direita, essa nova dinâmica e orientar todos os programas de pesquisa. Basta ver o número de livros, artigos, congressos e seminários dedicados ao tema. O conceito de nação e nacionalismo, por seu turno, foi praticamente varrido dos programas de estudo e pesquisa, a não ser quando o objetivo fosse o de identificar aqueles que orientam seu pensamento por essas categorias de análise como remanescentes empedernidos de um passado que, na visão de alguns, já não se mediria em anos, mas em séculos.

Evidentemente não concordamos com tal visão e consideramos que os conceitos de nação e nacionalismo, apesar de estarem em baixa entre uma parcela expressiva da comunidade acadêmica e das lideranças políticas, são conceitos que orientam a ação prática dos governos em todo o mundo nos dias de hoje. Uma breve análise da crise de 2008 e das medidas tomadas pelos diversos países com o propósito de esconjurar seus efeitos sobre as suas respectivas economias nacionais evidencia que o critério fundamental para a tomada de decisões políticas e econômicas foi o interesse nacional, particularmente por aqueles que são os maiores beneficiários das benesses políticas e econômicas geradas por esse processo de aprofundamento da internacionalização da economia mundial.

Reconhecemos, assim, de antemão, o enorme desafio que é o remar contra a corrente, cientes da advertência de Gabriel Garcia Márquez (2009), para quem *“que hay una fuerza perniciosa y profunda que se siembra en el corazón de los hombres y que no es posible derrotar a bala: la colonización mental”*. Consideramos, entretanto, relevante e necessário enfrentar esse debate.

## A QUESTÃO NACIONAL EM PERSPECTIVA TEÓRICA

Em ensaio denominado *“A centralidade da questão nacional na construção do socialismo brasileiro”* o professor Luís Fernandes (2009) chama atenção para dois elementos que a nosso ver deveriam orientar a análise do tema. O primeiro é a falsa dicotomia entre a questão de classe e a questão nacional. O segundo, o conteúdo nacional da luta antiimperialista.

Ao tratar da primeira questão, Fernandes afirma que essa falsa dicotomia tem origem na subestimação ou negação da luta antiimperialista em setores de esquerda influenciados por concepções trotskistas e conclui que:

Trata-se de uma falsa contraposição porque, na verdade, Marx nunca opôs a questão nacional à de classe. Sua grande contribuição nesse terreno – uma das maiores que legou para o pensamento social – é, precisamente, a interpretação de classe da questão nacional, que é completamente diferente. Basta ler mais atentamente ou lembrar a densa narrativa histórica na abertura do Manifesto do Partido Comunista. Normalmente, a leitura dessas passagens destaca apenas a temática da formação do mercado mundial. Mas, Marx aponta, de igual modo, como uma das dimensões da “dialética da modernidade” capitalista a formação de Estados nacionais unificados, advindos do novo equilíbrio de classes gerado na sociedade europeia sob o impacto dos novos fluxos globais de comércio e riqueza nacional. (FERNANDES, 2009, p. 25).

Ao tratar do segundo elemento, o autor chama atenção para as reflexões de Lênin sobre as conseqüências do advento do imperialismo e demonstra como suas formulações a respeito do tema possibilitaram ao campo socialista tornar-se o principal baluarte de apoio aos processos de descolonização no século XX. Segundo o autor,

Em suas formulações, Lênin indicava que, no contexto da etapa do desenvolvimento do capitalismo que ele batizou de imperialismo, o movimento revolucionário mundial teria se desdobrado em duas correntes. A primeira é a do movimento operário clássico, oriundo dos grandes movimentos reivindicatórios que marcaram o início do capitalismo no século XIX, ocorridas no leito da contradição entre capital e trabalho. A segunda, a da luta pela emancipação nacional das colônias, semi-colônias e países capitalistas dependentes, que passou a adquirir importância central no enfrentamento com o imperialismo. (FERNANDES, 2009, p.25).

É um erro teórico e, sobretudo, político dissociar a questão nacional da luta de emancipação dos povos do jugo do capitalismo, pois para os povos dos países subdesenvolvidos a luta pela emancipação da dominação de classe passa necessariamente pelo emancipação da dominação imperialista e essa última tem na questão nacional um de seus elos centrais. A tal respeito vale lembrar o que escreveu o jurista brasileiro Pontes de Miranda, no início do século passado, quando, em seus comentários sobre

a revisão da Constituição brasileira de 1981 em resposta à pergunta por ele próprio formulada de se “*devemos ser nacionalistas?*”, afirmou o que segue:

O socialismo dos proletários dos povos explorados pode ser universalista e não-patriótico; mas o dos povos explorados tem de atender ao duplo problema: o da submissão do trabalho ao capital e do corpo social aos outros corpos sociais. Portanto, seria errôneo não associar ao movimento trabalhista de tais países o cuidado e o interesse pelos assuntos nacionais, pelo que poderíamos denominar de socialismo dos povos. Enquanto existir a opressão econômica e política entre Estados, entre nações, o socialismo dos oprimidos tem de ser nacionalista. (MIRANDA, 1981, p.12).

Outro grande pensador da questão nacional no Brasil foi o filósofo Álvaro Vieira Pinto, autor de importantes ensaios e obras sobre o tema. No ensaio “*Ideologia e Desenvolvimento Nacional*”, Vieira Pinto destaca alguns aspectos de extrema relevância para o propósito deste ensaio, ou seja, a importância do conceito de nação e uma ideologia nacional como condição para o desenvolvimento.

Segundo Vieira Pinto (2006), toda mutação de cena, todo avanço histórico, é necessariamente produto das idéias que a cada instante do tempo são possuídas por um grupo social, e por isso mesmo inspiram algum projeto futuro. O poder de transformação desse projeto futuro, entretanto, está diretamente relacionado com o grau de coesão social existente em torno do mesmo. Nas suas palavras, desenvolvimento nacional é um processo e não podemos compreendê-lo como um movimento histórico casual, indeterminado, imprevisto, desordenado, sem legalidade interna. Para ele o conceito de desenvolvimento com processo obriga-nos a pensá-lo sob a espécie de unidade, ou seja, um projeto nacional. Ainda segundo Vieira Pinto, isso quer dizer que não nos é lícito permanecer na mera constatação empírica das fases sucessivas do crescimento, pois só podemos interpretá-lo como processo se descobrimos a unidade que nele se espelha, unidade dinâmica, ou seja, concatenação de fatos segundo uma idéia unificadora, multiplicidade de situações interiormente relacionadas, ou seja, não é possível preparar uma ação construtiva sem subordiná-la a um estrito critério de unidade.

Tal unidade, segundo o autor, só se pode realizar pela soma de decisões voluntárias convergentes, ou seja, a unidade passa a depender de



uma resolução individual a qual é determinada pela idéia presente na consciência de cada homem. Nessa perspectiva, a possibilidade da construção de um projeto nacional e superação da antinomia democrática, ou seja, da adesão voluntária de cada cidadão ao projeto geral depende fundamentalmente da presença de idéias e do grau de clareza das consciências, dado que, necessariamente o indivíduo passará pois a agir em função da idéia que o habita.

Na medida, porém, em que essa idéia se opuser à idéia unificadora, segundo a qual é concebido um plano de desenvolvimento, ou dela simplesmente divergir, tornar-se-á um foco de resistência. Para Vieira Pinto (2006), para que a resistência seja reduzida é necessário que na consciência individual se instale uma nova representação que, por hipótese, contém a imagem justa da realidade nacional daquele instante, e, portanto, permite a concepção do plano de desenvolvimento que os grupos sociais dirigentes pretendem realizar.

Como, porém, não há violência capaz de forçar a substituição de uma idéia por outra, só se chegará a conseguir essa substituição se a idéia que deve presidir aos processos de desenvolvimento for tal que, por si mesma, pelos seus caracteres lógicos, pela sua clareza, exatidão e força sugestiva, uma vez apresentada à apreciação individual, penetre na consciência de cada cidadão, dos que dirigem e dos que executam e passe a comandar sua ação, ou seja, para que se torne possível, e depois real, a unidade imprescindível ao rendimento ótimo do processo nacional, é necessário que aquilo que em cada consciência privada é uma idéia seja socialmente uma *ideologia*.

A noção de desenvolvimento nacional, como processo orgânico, postula, assim, segundo Vieira Pinto (2006), uma idéia diretora, aquela à luz da qual o processo é compreendido e interpretado e apenas quando subordinamos os fatos e o seu desenrolar a uma interpretação que, em última análise, decorre de um projeto, é que lhes damos consistência histórica. A idéia de um projeto nacional é para ele um poderoso antídoto à colonização ideológica que mencionamos no início deste ensaio, uma vez que, segundo ele, o representar-se a si próprio como objeto, sabendo que tem em outro o seu sujeito, é a essência mesma do ser colonial.

Portanto, o projeto de desenvolvimento só pode receber uma execução coerente quando submetido a idéias e categorias reguladoras. Daí advém sua tese central: sem uma ideologia do desenvolvimento não há desenvolvimento nacional, pois desde o momento em que reconhecemos no crescimento nacional a existência de um processo histórico, a sua associação a um conteúdo ideológico é imediata, pois todo processo histórico supõe uma idéia segundo o qual é compreendido, e, portanto, exige uma consciência na qual essa idéia é idéia. Não há, pois, ato progressivo algum que não postule uma idéia ou, afinal de contas, uma teoria.

Para Vieira Pinto (2006) duas situações distintas podem ocorrer na etapa em que se ache certa comunidade nacional: ou as idéias diretrizes não estão articuladas em uma concatenação sistemática, mas se projetam em forma independente, ao sabor das iniciativas particulares desvinculadas e, neste caso o desenvolvimento do conjunto assume um aspecto multiforme, caótico e imprevisível, ou a incentiva criadora aceita um planejamento orgânico prévio, e se constitui em um conjunto regido por uma concepção diretriz.

Somente neste último caso, segundo o autor, é possível falar-se de processo. Desse modo, só é possível conceber o desenvolvimento nacional como processo à luz de uma teoria interpretativa da realidade brasileira assim como só é possível projetar as etapas futuras do desenvolvimento se nos valermos dos conceitos gerais dessa interpretação. É imprescindível, portanto, uma ideologia do desenvolvimento nacional.

Contudo, uma ideologia é, para o autor, apenas o aspecto social daquilo que, no indivíduo, é a consciência de uma idéia e daí se deduz sua segunda tese: a ideologia do desenvolvimento tem que necessariamente ser um fenômeno de massa. Para ele, A idéia de que o processo de desenvolvimento depende da ação de grandes individualidades é apenas um devaneio romântico, vagamente ilustrado pela biografia romanceada de alguns grandes pioneiros.

Uma ideologia do desenvolvimento nacional só revela plena eficácia quando o seu sustentáculo social reside na consciência das camadas populares. Daí sua terceira tese: o processo de desenvolvimento é função da consciência das massas. Possuir uma idéia, diz Vieira Pinto, é privilégio de uma consciência. A constituição de uma ideologia é, portanto, um

acontecimento social que depende estritamente do número de indivíduos em cuja consciência se instale a idéia.

O processo de desenvolvimento está, pois, em função direta do esclarecimento da consciência popular, ou seja, tem uma velocidade proporcional ao número de indivíduos nos quais se efetua a transmutação qualitativa que os conduz do estado de consciência privada ao de consciência pública.

A quarta tese, decorrente da anterior, é, portanto, que uma ideologia do desenvolvimento tem que proceder da consciência das massas. O que compete aos sociólogos, na ordem teórica, e aos políticos, na ordem prática, é fazerem-se arautos dessa verdade, recolhe-la nas suas legítimas origens e interpretá-la com o auxílio do instrumento lógico-categorial que devem possuir, sem distorcê-la, sem violentá-la, sem mistificá-la, pois um problema só existe, só tem sentido em função de um projeto anterior em um contexto lógico que o interpreta como tal, ou seja, só é problema em um sistema de idéias, que suscita, que serve para reconhecê-lo e dar-lhe possível solução.

Desse modo, a categoria de unidade, que é uma das condições inerentes à noção lógica de processo projeta-se no domínio da ação como diretriz empírica determinando a seguinte regra na promoção dos planos de desenvolvimento: o processo nacional é um todo orgânico, o seu movimento é um só. Isso significa, para Vieira Pinto (2006), que por mais especializados que sejam os setores em que se situam os problemas, estes não podem ter soluções à parte. Todos os problemas são na realidade um só: o problema do nosso desenvolvimento, e, deste ponto de vista, é preciso conceber cada solução particular em função de um projeto geral.

Uma elite, na visão do autor, só pode ser autêntica se constituída por aqueles que forem os primeiros a compreender a nova consciência nacional. Desse modo, afirma Vieira Pinto (2006), não é mais no sentido da cultura refinada, do falso humanismo de tipo classicista, do beletismo improdutivo, que podemos falar de elites. Do fato de que ideologia implica a representação clara na consciência das massas podemos, segundo o autor, tirar esta conclusão: só estarão credenciados para promover o desenvolvimento nacional aqueles que forem escolhidos pelas massas ou, noutras palavras, não pode haver solução política para os problemas brasileiros fora do voto popular.

Significa que devem ser feitos todos os esforços para que as divergências em relação aos problemas nacionais sejam canalizados para as urnas e decididas pelo voto. A análise ideológica do processo de desenvolvimento elimina, por conseguinte, toda possibilidade de apoio a personalidades carismáticas, a salvadores iluminados por graças transcendentais ou parametrados por virtudes mais em grau heróico. É da consciência coletiva que devem emergir os promotores do desenvolvimento.

A essa altura, o autor pergunta, como se poderá promover o progresso da ideologia na consciência nacional, de que modo se difunde, por que meios é possível favorecer essa difusão. Enunciar esta questão, para ele, é simplesmente formular o problema da educação das massas. A ideologia do desenvolvimento não é simplesmente uma doação feita às massas populares, para que cada um absorva na medida da sua capacidade; ao contrário, é uma transmutação que se opera na intimidade do homem e de que resulta uma clarificação conceitual do seu “status” social e evolução histórica. Daí Vieira Pinto (2006) conclui que é necessário imprimir um novo rumo à nossa educação a fim de orientá-la, sem compromisso com qualquer credo político, no sentido da ideologia do desenvolvimento econômico e social. Uma teoria da educação deveria surgir, afirma ele, cuja tarefa inicial seria a de definir que tipo de homem se deseja para promover o desenvolvimento do país.

A reforma a fazer, dizia ele, terá de ser profunda. Consistirá, antes de tudo, em substituir os quadros educacionais inspirados por um humanismo hoje sem sentido, por outros que, ao contrário do que muitos pensam, não serão anti-humanistas, e muito menos anti-humanos, mas simplesmente representativos de uma nova concepção de humanismo.

Deveria ser abandonada a preocupação de formar doutores e exegetas em coisas mortas, para que se possa constituir o humanismo do nosso tempo que prezará fundamentalmente o conhecimento das ciências da cultura e da natureza, a posse de técnicas de exploração fecunda da realidade nacional e as artes que exprimam o sentido original do homem brasileiro. A educação apresenta-se, assim, para Vieira Pinto, como um aspecto essencial da teoria do desenvolvimento.

## A QUESTÃO NACIONAL NA ATUALIDADE

Dentre os eventos que marcaram profundamente o final do século XX, certamente a queda da União Soviética e o fim da Guerra Fria foram os mais importantes pela influência que tiveram sobre a reorganização do sistema mundial de poder. EUA e URSS, tais como pólos de um imã, galvanizavam em torno de si vastas áreas do globo, deixando pouco espaço para a ação independente dos demais países. Qualquer tipo de iniciativa que fosse entendida por uma das superpotências como enfraquecimento relativo de sua área de influência era imediatamente contestada nos terrenos econômico, político e mesmo militar.

O mundo vivia em um equilíbrio tão instável e precário que qualquer atitude independente, até mesmo do mais insignificante dos atores na cena global, poderia inclinar o prato da balança para um dos lados. Valia a retórica, recentemente retomada pelo ex-presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, a propósito da guerra contra o que os americanos entendem por terrorismo, ou seja: quem não está comigo, está contra mim.

Nesse quadro global extremamente polarizado e sob pressão tão desproporcional de uma força externa, a idéia de projeto nacional estava tão sujeita a condicionantes externos que só com muita sorte algum país poderia buscar seus próprios interesses de forma independente sem ver seu caminho totalmente condicionado pelos interesses das duas superpotências.

É muito comum quando se debate a trajetória dos países em desenvolvimento nos anos 1970, se contrapor o exemplo vitorioso do Japão e dos chamados Tigres Asiáticos em seu esforço de industrialização ao suposto fracasso das políticas de substituição de importações adotadas pelos países da América do Sul e pelo Brasil em particular. Tudo é apresentado como se o sucesso de uns e o fracasso de outros se devesse exclusivamente às políticas macroeconômicas e microeconômicas adotadas por cada país.

Trata-se, evidentemente, de uma meia-verdade. E aqui vale a afirmação de Matus (2005), segundo o qual “os grandes erros na interação entre os homens não acontecem porque um triângulo tenha dez centímetros a mais ou a menos, mas porque confundimos um triângulo com uma pirâmide”, ou seja, a questão central subjacente ao suposto sucesso ou fracasso daquelas políticas, muito semelhantes entre si, não está relacionada

à competência na sua formulação e implantação, mas aos condicionantes externos decorrentes da Guerra Fria, que permitiram aos países asiáticos tomarem medidas protecionistas com o propósito de superar seu atraso industrial sem serem incomodados pelos Estados Unidos, pois era importante criar uma área capitalista próspera no Leste da Ásia para conter a expansão da área de influência soviética e chinesa. O mesmo vale para a recuperação da Europa após a II Guerra com a ajuda do Plano Marshall. Como na América Latina a ameaça soviética era menos plausível, não houve nem plano Marshall e nem tampouco qualquer tolerância com políticas desenvolvimentistas que contrariassem os interesses das empresas norte-americanas.

Com o fim da União Soviética, o peso desses condicionantes externos ficou menos evidente, embora não tenha deixado de se fazer presente. Embora a conseqüência mais destacada seja a vitória final dos americanos e a emergência de um mundo unipolar, o fato mais importante talvez não tenha sido a vitória de um dos lados, mas o fim de um jogo no qual o equilíbrio precário do sistema decorrente do choque de interesses de cada uma das superpotências não deixava espaço para qualquer tipo de ação independente. Enquanto o jogo estava em curso não havia espaço para neutralidade. Com o fim do jogo, aumentaram os graus de liberdade no sistema. E se isso é verdade para o espaço de influência na ex-URSS, o é ainda mais para o espaço de influência dos Estados Unidos.

Enquanto a ameaça soviética subsistia, o mundo capitalista em geral aceitava de bom grado a tutela norte-americana, que era vista como algo de seu próprio interesse, ou seja, havia dominação com hegemonia. Com o desaparecimento da suposta ameaça comunista esta hegemonia desapareceu e restou apenas a dominação e suas conseqüências.

Diante desse novo quadro, os países fizeram suas respectivas leituras da nova situação mundial. A União Européia, e particularmente a França e a Alemanha, já não tão preocupadas com a presença de um inimigo poderoso em sua vizinhança, trataram de redefinir sua relação com os Estados Unidos em novos termos, muito diferentes do alinhamento automático com as posições norte-americanas que vigoraram entre o fim da II Guerra e a queda do muro de Berlim. A China e a Índia também fizeram suas leituras e passaram a tratar os problemas da Ásia como seus e não dos Estados Unidos. Na América Latina, entretanto, as conseqüências foram paradoxais. Primeiro,

diante do desaparecimento da ameaça soviética, a importância relativa da América Latina para os Estados Unidos diminuiu ainda mais. Segundo, as classes dominantes da região, ao invés de verem nisso a oportunidade de ocuparem um espaço que os interesses norte-americanos na região antes lhes interditavam, desenvolveram uma espécie de “síndrome de Estocolmo”, processo psicológico que se desenvolve a partir de tentativas da vítima de se identificar com seu captor ou de conquistar a sua simpatia, e adotaram o ideário neoliberal materializado no chamado “Consenso de Washington” como forma de manter-se atreladas aos Estados Unidos.

Com a aceitação acrítica das diretrizes do “Consenso de Washington”, os países da região abriram mão dos instrumentos de política comercial, industrial e tecnológica utilizada intensamente por todos os países hoje desenvolvidos e aceitaram passivamente o jogo imposto pelos países desenvolvidos de “chutar a escada”. Os acordos sobre patentes (TRIPs) e investimentos (TRIMs) assinados alegremente no âmbito da OMC revelam a renúncia explícita a lutar por um projeto nacional de desenvolvimento e ver-se apenas como parte de uma economia global sobre a qual não haveria qualquer possibilidade de interferência.

É como se a integração passiva do país à divisão internacional do trabalho imposta pela lógica do capitalismo globalizado fosse, por si mesma, capaz de garantir as condições necessárias para o desenvolvimento equilibrado da sociedade, seja no plano político, seja no plano social. Democracia de mercado seria, assim, sinônimo de democracia política e democracia social.

Trata-se, contudo, de um equívoco estabelecer essas identidades, uma vez que a eficiência no uso dos recursos internacionais, seja o trabalho, o capital ou os recursos naturais, promovida pela divisão internacional do trabalho com base na lógica do capital globalizado não garante que os benefícios decorrentes do uso mais eficiente de tais recursos com base nas vantagens comparativas estáticas de cada país se distribua igualmente entre todos os participantes do sistema produtivo mundial.

Ao contrário, o que se vê é exatamente o oposto. Os países que nessa divisão se especializam na produção de bens cuja demanda no mercado mundial é mais dinâmica acabam por capturar todos os benefícios de uma suposta divisão global do trabalho mais eficiente.

Conclui-se daí que a democracia de mercado não garante a democracia política ou social, pois para que essas duas últimas existam é preciso que haja um equilíbrio social que a primeira não garante por si mesma.

Um país só terá condições efetivas de garantir sua democracia política e social se for capaz de participar de forma equilibrada na divisão internacional do trabalho e está última só pode alcançada por meio de um projeto de desenvolvimento nacional.

Imaginar assim que seja possível a qualquer país garantir democracia política e equilíbrio social a partir de uma posição nacional enfraquecida é o mesmo que pedir a alguém que corra com os pés atados. O que decide se o país vai se desenvolver ou não, vai ter estabilidade ou democracia é a questão nacional. E mesmo questões hoje tratadas como questões puramente sociais, como saúde e educação, são, antes de tudo, questões nacionais. Particularmente no caso da educação, é preciso considerar que além de direito inalienável do indivíduo, pois caminho único para emancipar-se das trevas da ignorância, a educação é a base para qualquer projeto de desenvolvimento nacional independente.

## REFERÊNCIAS

FERNANDES, L. A centralidade da questão nacional na construção do socialismo brasileiro. In: MONTEIRO A. (Org.). *Seminário: desvendar o Brasil, suas singularidades e potencialidades*. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2009.

MARQUEZ, G. G. *Operacion Carlota*. 2009. Cap. 4. Disponível em: <<http://www.embacubalebanon.com/interes150109s.html>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

MIRANDA, P. Preliminares para a revisão constitucional. In: CARDOSO, V. L. *À margem da história da República*. Tomo II. Brasília: Câmara dos Deputados; Editora Universidade de Brasília, 1981. (Biblioteca do Pensamento Republicano)

MATUS, C. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005.

PINTO, Á. V. Ideologia e desenvolvimento nacional. In: MANTUEAL, O.; VENTAPANE, J.; FREIXO, A. *O Brasil de João Goulart: um projeto de nação*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Contraponto, 2006.

REBELO, A. O Brasil, seu povo, sua cultura e sua identidade. In: MONTEIRO A. (Org.). *Seminário: desvendar o Brasil, suas singularidades e potencialidades*. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2009.



## A ONU É COISA PRA INGLÊS VER?

*Norma Breda dos Santos<sup>1</sup>*

Tende-se a pensar que, com o poder que os Estados Unidos têm hoje, não só a Organização das Nações Unidas (ONU) e grande parte dos fóruns multilaterais veriam sua importância ainda mais diminuída do que era o caso ao longo da Guerra Fria. De fato, num mundo que tem sido caracterizado como unipolar (IKENBERRY, 2002; WOHLFORTH, 1999)<sup>2</sup>, parece razoável perguntar-se sobre o lugar reservado às instituições multilaterais. A invasão do Iraque em março 2003 pelos Estados Unidos, com o apoio do Reino Unido e outros países que formaram a *Coalition of the Willing* com o objetivo derrubar o governo de Saddam Hussein e encontrar supostas armas de destruição em massa (ADM), ignorou solenemente as decisões do Conselho de Segurança da ONU, que estabelecera mecanismos para monitorar o governo iraquiano e manter a paz e/ou evitar ameaças à paz na região. Rapidamente o governo de Saddam Hussein foi derrubado. No entanto, as ADMs não foram encontradas e até hoje, seis anos depois, a instabilidade reina no Iraque e nos países vizinhos. Difícil não pensar na triste experiência americana no Vietnam.

---

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).

<sup>2</sup> Não é o caso aqui de negar a evidente preponderância norte-americana atual em todas as dimensões da política internacional. Ainda assim, essa observação merece qualificação, posto que, do ponto de vista da segurança internacional, não se pode esquecer que a Rússia e China são potências nucleares com capacidade para retaliar caso sejam atacadas. É o que os estrategistas chamam de *second strike capability*; típica expressão do vocabulário utilizado durante a Guerra Fria, que, no entanto, não deixou de ter utilidade na área de segurança internacional. Ver Layne (2006), por exemplo.

Adicionalmente, com a escolha feita pelo governo George W. Bush, ou seja, ir à guerra sem contar com o apoio político e financeiro de aliados importantes, os Estados Unidos tiveram que arcar com enormes custos para a sua economia, como sublinha Monti Narayan Datta (2009, p. 267-268). Estima-se, segundo o autor, que até o primeiro semestre de 2009, o país já havia gasto 368 bilhões de dólares e que até 2017 o pagamento de juros relativos aos gastos com a guerra chegará a um trilhão e 705 bilhões de dólares. Esses números são particularmente elucidativos quando se tem em mente que na primeira Guerra do Golfo, quando o Iraque invadira o Quait e os Estados Unidos lideraram uma coalizão autorizada pela ONU para utilizar a força caso o Iraque não deixasse o território do quaitiano, as contribuições financeiras de diversos países foram incomparavelmente mais altas do que na guerra de 2003. Somente a título de exemplo, na guerra que se iniciou com a invasão ao Quait pelo Iraque, em 2 de agosto de 1990, e que terminou com o cessar-fogo decidido, em 28 de fevereiro de 1991, a Alemanha contribuiu com 6,4 bilhões de dólares, o Japão com dez bilhões de dólares. Até o começo de 2009, a Alemanha havia contribuído com dez milhões de dólares para as operações no Iraque que começaram em 2003, enquanto que o Japão contribuíra com cinco bilhões de dólares. Na guerra de 1991-1992, os Estados Unidos, puderam contar com 160 mil soldados não-americanos, sobretudo franceses e alemães. Desde o começo da guerra de 2003 até o início de 2009, o número de soldados não-americanas limitou-se a 43 mil. Além disso, as disparidade entre as duas guerras iniciadas em 1990 e em 2003, devem ser considerados o apoio administrativo e a coordenação logística da ONU, considerável no primeiro caso e a ausente no segundo. Portanto, “*[a]s powerful as the United States may be, the UN matters.*” (DATTA, 2009, p. 268).

O que a ONU proporciona é a convergência entre interesses e regras inter-estatais, como afirma Gelson Fonseca Jr (2008, p. 205). As demandas podem “ser da mais variada origem”, mas

Quando são projetadas no mundo multilateral, adquirem uma característica comum para que tenham legitimidade, ao se sustentarem ideologicamente em valores universais. Mesmo quando servem a um interesse específico, que seja de uma Superpotência, as demandas mudam de natureza ao serem filtradas pela via multilateral. Estendem-se além do limite nacional, passando a ser, em tese, expressas na linguagem do interesse da comunidade internacional. Os Estados continuarão a ser geradores de legitimidade no sistema internacional e,

ainda que se observe, hoje, em várias áreas, graus baixos de consenso, a [ONU] como tal, ainda é referência necessária para ganhos de estabilidade e ordem no sistema internacional.

Na discussão histórica e conceitual sobre o multilateralismo, os trabalhos de John G. Ruggie tornaram-se pontos de passagem obrigatório. O autor foi assessor de Kofi Annan, secretário-geral da ONU de 1997 a 2007. Na academia, antecipou a crítica que a perspectiva construtivista faria ao estudo de matriz racionalista das instituições internacionais, enfatizando o papel da intersubjetividade no estudo dos regimes internacionais. Em 1992, Ruggie publicou o artigo “Multilateralism: the Anatomy of an Institution” na revista *International Organizations*. Naquele momento, pouco tempo se passara desde o final da Guerra Fria, cujos sinais mais visíveis foram a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, e o esfacelamento União Soviética, em 31 de dezembro de 1991. Também era recente a invasão iraquiana ao Kuwait, em 1990, oportunidade em que as medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta da ONU puderam ser utilizadas, uma vez que, finalmente, o Conselho de Segurança não se encontrava paralisado por causa dos vetos americanos e soviéticos, constantes durante a Guerra Fria.<sup>3</sup> Assim, não há dúvida de que as transformações no sistema internacional do começo dos anos 90 e o otimismo delas decorrentes marcam as reflexões de Ruggie, que revisita o multilateralismo em um contexto em que a ONU reganhava sentido e importância. Na primeira Guerra do Golfo, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 678, de 29 de novembro de 1990, autorizando os membros da ONU a utilizar “os meios necessários” (leia-se: a força) para assegurar a implementação de resoluções anteriores que exigiam a retirada do Iraque do Kuwait e o restabelecimento da paz e da segurança internacionais na área. Com base nessa resolução, a aliança militar liderada pelos Estados Unidos dá início às operações militares contra o Iraque, em 17 de janeiro de 1991. Ressuscitavam-se os próprios pilares da ONU, ou seja, o sistema de segurança coletiva.

---

<sup>3</sup> Em apenas quatro ocasiões o Capítulo VII da Carta pôde ser utilizado durante a Guerra Fria: em duas delas foi autorizada a utilização da força – na Guerra da Coreia, em 1950, e no Congo, em 1961 –, e duas vezes o Conselho de Segurança autorizou a aplicação de sanções mandatórias – contra o regime de minoria branca na África do Sul e na Rodésia do Sul, nas décadas de 60 e 70. Ver Patriota (1998, p. 29-34).

Segundo Ruggie, (1992) para entender o papel e a relevância das organizações internacionais é necessário percebê-las como instrumentos para a realização dos interesses dos Estados nacionais – interesses muito mais abrangentes do que aqueles definidos pelo realismo –, o que significa que não se pode analisar a eficiência desses foros a partir de um ponto de vista puramente formal, mas sim considerando condicionantes históricas e políticas. Em uma palavra: identificando o que seus membros buscam ao delas participarem. Assim, o multilateral é definido por sua dimensão qualitativa, que explica sua eficiência e duração: um arranjo multilateral é a coordenação de políticas nacionais entre três ou mais Estados, **segundo determinados princípios**. A dimensão qualitativa tem entre seus corolários a indivisibilidade e a reciprocidade difusa (KEOHANE, 1986), ou seja, os custos e os benefícios de um arranjo multilateral devem ser distribuídos entre os seus componentes, que podem antecipar a continuidade da cooperação coletiva ao longo do tempo.

A agressão ao Kuwait foi considerada, *ipso facto*, um ataque a todos os membros da ONU. Tendo em mente a definição de Ruggie e os corolários referidos, além da evidência de que a ONU é um arranjo inter-estatal, composto por mais de três membros – nominalmente multilateral –, deve-se destacar que esses membros relacionam-se segundo princípios comuns. A segurança coletiva é o mais relevante entre eles: **indivisível**, pois há que prevalecer entre todos os membros, que compartilham de uma **reciprocidade difusa**, que é a expectativa, no caso, de ser defendido por seus pares caso seja agredido. Essa definição e conceitos são importantes à análise que não se preocupa puramente com a descrição dos aspectos institucionais de uma organização internacional ou de um regime internacional, tentando ir além para compreender sua contribuição à governabilidade internacional, sua eficiência, e, por conseguinte, as motivações para a existência de um grau de efetiva adesão dos membros aos princípios que regem tal organização ou regime.

Nesse sentido, vale a pena lembrar a percepção dos países latino-americanos sobre o pouco que poderiam esperar da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante a Guerra Fria. O fato de os Estados Unidos terem feito da organização internacional quase que exclusivamente um instrumento de sua hegemonia fez com que o multilateralismo interamericano não respondesse ao imperativo da reciprocidade difusa.

Tornou-se difícil perceber as virtualidades da OEA. A posição norte-americana na Guerra das Malvinas, em 1982, dando as costas ao hemisfério e aos compromissos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) para apoiar a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), foi um episódio edificante para aqueles que não ainda não se haviam convencido sobre o discutível papel da OEA no golpe de Estado na Guatemala, em 1954, ou na invasão à República Dominicana, em 1965.

Nas últimas duas décadas, a Carta de Bogotá passou por reformas importantes. As mais significativas foram o Protocolo de Cartagena, que dá ênfase à solução pacífica de controvérsias internacionais e alarga a competência e os poderes do Secretário Geral; o Protocolo de Washington e o Protocolo de Manágua, que estabeleceram mecanismos para assegurar a promoção e a defesa da democracia representativa no continente. Seguramente, das novidades da OEA, as mais conhecidas são o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano e a Resolução AG/RES. 1080, “Democracia Representativa”, conhecida como “Cláusula Democrática” e que tem sido colocada à prova em vários acontecimentos recentes na América Latina. Basta citar os casos do Peru, da Venezuela, da Bolívia, da Colômbia e de Honduras, este ainda em pleno andamento. Não seria exagero, todavia, afirmar que atual situação de Honduras, por exemplo, não chamaria tanto a atenção da comunidade internacional não fosse a OEA e a existência de consenso no continente sobre a validade da Cláusula Democrática. É o que se pode denominar de *power to embarrass*, tornado possível, como se viu, com a evolução institucional positiva no âmbito da OEA.

Deve ser notada, no entanto, a existência de uma corrente crítica ao multilateralismo, composta de um grupo de acadêmico que vai bem além dos conhecidos “detratores” realistas. Englobando, entre outros, importantes estudiosos de direito internacional público, para quem o multilateralismo tornou-se uma “religião secular”, panacéia para todos os males que afligem a humanidade, malgrado o desapontamento gerado pelo mal-funcionamento das instituições internacionais. Desafiam a difundida crença de que se melhora o mundo com a expansão da competência e o *enforcement power* das instituições internacionais. Apontam para o fato de que o sistema de segurança coletiva da ONU não impediu disputas intra-estatais nem repetidas atrocidades em massa. No campo econômico, o livre

comércio – incluindo seus componentes institucionalizados tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o *North-American Free Trade Agreement* (NAFTA) e as instituições financeiras internacionais – teria reforçado, na realidade, a busca de identidade étnica, ao mesmo tempo em que falhou em diminuir a defasagem entre nações ricas e pobres ou a defasagem entre ricos e pobres no interior dessas nações.

Anne-Marie Slaughter (1997), das representantes mais eminentes dessa corrente crítica, lembra ainda que as instituições internacionais – incluindo aí as entidades não-governamentais – agem constantemente de forma unilateral, sob o manto da duvidosa legitimidade que advém do fato de o fazerem em nome de um grupo de Estados ou dos interesses de uma coletividade qualquer. O que, de fato, realizam, afirma Slaughter, é a defesa da supremacia de um Estado hegemônico ou de um grupo de interesses. A autora sugere como exemplo alternativo à tradicional diplomacia inter-estatal a utilização de redes transnacionais de atores domésticos, governamentais e privados, tais como parlamentares e funcionários de bancos centrais, que realizarão mais e de modo mais simples e rápido do que os funcionários internacionais o fariam.

Enfim, advogam os críticos que nem sempre, ou muito freqüentemente, os mecanismos multilaterais não são os mais apropriados para a solução de questões que podem ser de interesse internacional, mas não deixam de ter um forte conteúdo doméstico. Apontam como exemplo os casos do Camboja e de Ruanda. Em ambos, passadas as atrocidades, as autoridades nacionais propugnaram a criação de tribunais ou comissões nacionais, aos moldes da Comissão da Verdade, criada na África do Sul para apurar os delitos cometidos sob o *apartheid*. Foi vencedora, porém, a ONU, com o decisivo apoio da administração norte-americana.

Há, naturalmente, inúmeras propostas para tornar as organizações internacionais mais eficientes, assim como alguns exemplos do tipo de instituição que poderia se multiplicar nas próximas décadas. Nesse sentido, Amitai Etzioni (2009) chama a atenção para o fato de que as instituições internacionais têm que se adaptar não só aos desafios internacionais, mas também às questões “transnacionais”. Aponta a *Proliferation Security Initiative* (PSI) como a experiência mais promissora nessa direção. Trata-se de um arranjo de cooperação internacional lançado pelos Estados Unidos em 2003

visando à interdição de armas de destruição em massa (ADM), e cujos princípios de funcionamento se adequariam a fazer face a outras questões de natureza transnacional, como crises financeiras globais, ameaças ao meio ambiente, intervenções humanitárias armadas, socorro em caso de desastres, campanhas para prevenir que epidemias se espalhem. Mas qual a novidade?

Basicamente, a PSI aproxima-se, em tese, do que Slaughter indica ser o modelo a seguir. Diferencia-se das organizações internacionais convencionais pelo fato de não ter sede ou secretariado. Tampouco existe um documento como a Carta das Nações Unidas, que fixa suas regras de funcionamento, embora a PSI opere com base no direito internacional. Não há conselho, nem comissões intergovernamentais. Em princípio, os participantes da PSI atuam em nome próprio, partilham informações entre si e coordenam atividades navais, monitorando o movimento marítimo em áreas sensíveis. Enfim, nenhuma burocracia a ser mantida. As reuniões entre seus participantes são raras e são os Estados Unidos, única real grande potência naval global da atualidade, que trabalha com seus aliados – outras potências importantes, assim como pequenos países. São essas as características que garantiriam a eficiência da PSI, incomparável quando se pensa na morosidade do funcionamento do Conselho de Segurança da ONU.

Uma operação é citada por Etzioni como a mais bem sucedida da PSI. Envolve um grande escândalo protagonizado pelo pai da bomba atômica paquistanesa, A. Q. Khan, acusado de vender segredos nucleares para países como a Coreia do Norte, a Líbia e o Irã. Em outubro de 2003, os americanos descobriram que equipamentos de enriquecimento de urânio estavam a caminho da Líbia via Dubai no navio alemão “BBC China”. A pedido dos Estados Unidos, o proprietário do navio fez um desvio e parou em porto da Itália, onde o governo italiano, que faz parte da PSI, o revistou e apreendeu partes do equipamento procurado. A operação foi decisiva para desarticular a rede alimentada com os segredos de Khan, sem passar por cima simplesmente do direito internacional ou do direito interno, italiano, no caso.

Atualmente, participam da PSI as principais potências ocidentais. Brasil, China, Índia e Coreia do Sul não aderiram à iniciativa. Ainda que apareça como promissora em vários aspectos, não é difícil apontar as prováveis razões para as reticências do Brasil com relação à atuação de

instituições do tipo da PSI. A diplomacia brasileira sempre teve na ONU uma participação constante e cooperativa, centrando sua preocupação na questão do desenvolvimento, além de expressar parcimônia e grande prudência com relação à utilização dos mecanismos de imposição da força. A participação constante do Brasil em operações de paz deu-se sempre sob os parâmetros fixados por ocasião da Crise do Suez, em 1956, quando foi estabelecido um tipo de operação que visava a “manutenção” da paz: permite somente a utilização de armamento leve para a defesa dos capacetes azuis e conta com a anuência dos Estados beligerantes para o seu estabelecimento.

Daí que não é de se estranhar, por exemplo, que a base legal da participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) – Capítulo VII da Carta, tratando-se, portanto, de uma operação de imposição da paz – traga visível embaraço ao Itamaraty, que insiste em dar uma interpretação própria à

Resolução 1542, do Conselho de Segurança, de abril de 2004, e resiste a afirmar claramente que se trata, na verdade, de uma missão de *peace enforcement*.<sup>4</sup> O consentimento das partes em conflito para criar a MINUSTAH seria o motivo para que governo brasileiro aceitasse dela participar. Na realidade, o consentimento nesse caso é bastante difícil de ser caracterizado (DINIZ, 2005, p. 100).

De um lado, o pacifismo, o princípio da não-intervenção, o respeito ao direito internacional, entre outras, são idéias e crenças com as

<sup>4</sup> Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU (S/RES/1542, 30 April 2004):

[...] *The Security Council,*

[...] *Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region,*

**1. Decides to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months, with the intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004;**

[...]

**7. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate [...].**

(d) *to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the correction system, [...].*



quais o Itamaraty se identifica, guiando o comportamento diplomático brasileiro. De outro, o desejo de desempenhar um papel internacional protagônico e ter, assim, que assumir posições mais arrojadas e menos ambíguas sobre as diversas questões que fazem parte rotineiramente da agenda internacional, causam evidente embaraço e contradições, que alguns interpretam como incoerência. Esse é um traço da política externa brasileira que tem sido apontado por vários estudiosos. Alexandra Mello e Silva (1998b), por exemplo, indica as ambigüidades que encerra a atual candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança, reveladora “de uma tradição diplomática que oscila entre a defesa da justiça e da igualdade e o anseio de participação em ‘diretórios’ que refletem, de fato, a distribuição desigual de poder no sistema internacional”.

Considerados alguns aspectos que marcam a atuação multilateral do Brasil, vale mencionar uma questão mencionada por Gelson Fonseca Jr (2008, p.127), muito ilustrativa tanto do ponto de vista das possibilidades oferecidas pelos fóruns multilaterais como da participação do Brasil na ONU. Trata-se da controvérsia sobre a construção de Itaipu na década de 70. O Brasil assumiu, a princípio, uma posição defensiva, não querendo perder a vantagem que oferecia sua posição geográfica no Rio Paraná, defendendo a tese do “prejuízo sensível”, que lhe facultava decidir sobre as eventuais conseqüências da construção da usina para os países à jusante do Rio. Por sua vez, a Argentina, entendia que deveria prevalecer o princípio da “consulta prévia”, preocupando-se, sobretudo, com a navegabilidade do Rio Paraná e a viabilidade das usinas hidrelétricas que pretendia construir. O governo argentino levou a questão à ONU, onde teve suas posições endossadas.

Com a multilateralização da discussão, o Brasil não viu reconhecida sua tese, mas, nem por isso, deixou de ganhar no médio e longo prazos, assim como todos os países da Bacia do Prata, pois o entendimento sobre os princípios de gerenciamento de recursos naturais compartilhados trouxe benefícios a todos. Saiu-se de um quadro em que três Estados estavam envolvidos numa controvérsia – Argentina Brasil e Paraguai. O aspecto numérico ou quantitativo (três Estados) não caracterizava como multilateral a discussão sobre o aproveitamento do Rio Paraná, como diria Ruggie. A multilateralização aconteceu com sua discussão na ONU, que resultou no acerto sobre princípios gerais com relação ao

aproveitamento de recursos naturais comuns e, conseqüentemente, no entendimento formal entre os países da Bacia do Prata no sentido de aceitar aqueles princípios. Lembremos que um arranjo multilateral é a coordenação de políticas nacionais entre três ou mais Estados, segundo determinados princípios. Sobre a importância desse entendimento para o melhor relacionamento e a aproximação política entre os países da região, parece desnecessário insistir.

Em sentido, contrário, ainda segundo Fonseca Jr (2008, p. 107-108), o que George H. Bush trouxe ao chegar à presidência dos Estados Unidos foi a mudança “da própria natureza do jogo” na política internacional.

Os EUA, ao levarem unilateralmente o valor das fichas, altera[ram] o sentido da reciprocidade. [...] Mudou o jogo multilateral. A visão americana é peculiar, única, compartilhada por poucos, e exige, correspondentemente, ações únicas e respaldo diferente do Conselho de Segurança. A nitidez com que o projeto norte-americano é unilateral elimina a possibilidade de que o mecanismo da reciprocidade difusa opere. [...] Seria impossível imaginar no futuro, uma retribuição americana [...] (FONSECA JR, 2008, p. 205)

Enfim, é possível imaginar que, caso os Estados Unidos tivessem encaminhado suas demandas à ONU e obtido sucesso em filtrá-las por essa via multilateral, estendendo-as, assim, para além do limite nacional, a estabilidade e a ordem no sistema internacional não teriam sido afetados tão negativamente.

## REFERÊNCIAS

ALVARES, J. E. Multilateralism and its Discontents. *European Journal of International Law*, v. 11, n. 2, p. 393-411, 2000.

BREDA DOS SANTOS, N. Cinquenta anos de OEA: o Que Comemorar? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, p. 159-164, 1998.

DATTA, M. N. The Decline of America's Soft Power in the United Nations, *International Studies Perspectives*, v. 10, p. 265-284, 2009.

DINIZ, E. O Brasil e a MINUSTAH. *Security and Defense Studies Review*, v. 5, n.1, p. 90-108, 2005.

ETZIONI, A. Tomorrow's Institution today: the promise of the proliferation security initiative. *Foreign Affairs*, v. 6, n. 88, 2009. Disponível em: <[www.foreignaffairs.com/articles/64976/amitai-etzioni/tomorrows-institution-today](http://www.foreignaffairs.com/articles/64976/amitai-etzioni/tomorrows-institution-today)>. Acesso em: 10 out. 2009.

FONSECA JR, G. *O interesse e a regra*: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

IKENBERRY, J. (Ed.). *America Unrivaled*: the future of the balance of power. Ithaca (NY): Cornell University Press, 2002.

KEOHANE, R. Reciprocity in international relations. *International Organisation*, v. 40, n.1, p. 1-27, 1986.

LAYNE, C. The unipolar illusion revisited: the coming end of the United States' Unipolar Moment. *International Security*, v. 21, n. 2, p. 7-41, 2006.

MELLO E SILVA, A. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998a.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. *Carta Internacional*, ano 6, n. 68, p. 10-13, 1998b.

NON-PROLIFERATION. Carnegie Endowment for International Peace v. 8, n. 8, 2005. Disponível em: <[www.ProliferationNews.org](http://www.ProliferationNews.org)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

PATRIOTA, A. A. *O conselho de segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: Instituto Rio Branco; Funag; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

RUGGIE, G. J. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SLAUGHTER, A.M. The real New World Order. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 5, p. 183-197, 1997.

WOHLFORTH, W. C. The stability of a unipolar world. *International Security*, v. 24, n 1, p. 5-41, 1999.



## AÇÕES E PROBLEMAS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

*Tullo Vigevani*<sup>1</sup>

*Débora Figueiredo B. Prado*<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Considerando o cenário internacional e as ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais, o objetivo deste artigo é compreender a atuação destes atores tendo em vista o caso brasileiro e mais especificamente a atuação internacional do município de São Paulo. Optou-se neste trabalho em discutir a atuação internacional desta cidade por entendermos que as características identificadas nesta localidade contribuem para apresentar um modelo geral das dificuldades e principais motivações para a ação internacional dos governos subnacionais brasileiros.

A hipótese desta pesquisa é que a ação paradiplomática no Brasil depende da iniciativa dos governantes. Tal fato contribui para a afirmação de que tais ações não correspondem a uma estratégia definida. Os limites constitucionais e as dificuldades de institucionalização também contribuem para o perfil descontínuo. Consideramos que esses limites não são impedimentos definitivos. Inversamente, os elementos comparativos que

---

<sup>1</sup> Professor de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista - Unesp; pesquisador Sênior do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec.

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp; pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec.

apresentamos demonstram que a institucionalização em si mesma não é garantia de continuidade da paradiplomacia.

No primeiro momento retomaremos alguns dos debates sobre a paradiplomacia, de forma a situar o caso do Brasil no contexto do debate mais geral. No segundo discutiremos o contexto no qual se desenvolve a ação internacional dos governos subnacionais no Brasil. Para permitir em termos comparativos identificar as formas como essa ação se desenvolve, introduzimos alguns aspectos relativos aos Estados Unidos e ao México. Ao mesmo tempo verificamos o quadro jurídico no qual se movem estados e municípios. Em seguida discutiremos as formas específicas da ação paradiplomática no Brasil, tendo como referência o quadro institucional e uma breve apresentação do contexto histórico. No item 4 analisaremos as principais características da ação externa tendo como foco a atuação do município de São Paulo. Como explicaremos, esta escolha resulta da capacidade explicativa que o caso oferece da paradiplomacia brasileira. Este foco contribuirá para entender em que medida as atividades desenvolvidas por este município estão relacionadas com a tendência geral do país, quando concluiremos que muitas ações paradiplomáticas no município, e mais em geral no Brasil, estão ligadas à vontade política dos governantes. A lógica do *stop and go* será demonstrada assim como a importância dos mecanismos legais e institucionais, ainda que não sejam condições suficientes para a elevação de *status* da paradiplomacia.

As modificações no cenário internacional nos anos 1980 e 1990 alteraram a dinâmica interna dos governos nacionais, fortalecendo o interesse de inúmeros atores pelas relações externas. Entre eles os governos subnacionais que, em alguns casos, buscam crescente inserção no cenário internacional com o objetivo de alcançar seus interesses. Ao apresentar um sistema internacional multicêntrico, caracterizado pela emergência de novos atores e esferas de autoridade e governança, Rosenau (1990) contribui à compreensão deste processo.

Sobre o contexto que favoreceu a ação internacional de governos subnacionais, Hocking (1999) afirma que a complexidade das relações entre o cenário doméstico e internacional revelou três dimensões de envolvimento externo:

*First, they can be purposive actors or initiators, seeking to pursue local/regional policy goals outside their national setting. Second, they can act as channels through which other actors, particularly non-governmental organizations (NGOs) can articulate their own concerns – in the environmental sphere, for example – thereby using the locality or region as a base for global strategies. Third, they may become targets of international activity where their own policies and activities affect the interests of other international actors. (HOCKING, 199, p.22).*

Se estas motivações explicam em alguns casos a ação internacional de governos subnacionais, pode-se afirmar que no caso brasileiro um razoável ativismo paradiplomático existe em razão da busca de maximização de interesses, inclusive políticos, de governantes. Há diferentes motivações: necessidades administrativas, políticas de desenvolvimento, interesses de grupos empresariais ou sociais, o fortalecimento da própria posição no cenário interno, todos objetivos que não levaram a contraposições com as políticas do Estado nacional.

A inserção das unidades subnacionais no cenário internacional está relacionada à reestruturação dos Estados nacionais e às dificuldades enfrentadas por eles para responder às demandas das regiões<sup>3</sup>. De acordo com pesquisas que desenvolvemos (CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2002), em alguns casos a ineficácia da centralização de parte do governo central possibilitou a emergência de mecanismos de descentralização<sup>4</sup> que criaram oportunidades para as instâncias regionais e locais. Esta política não ocorre em desfavorecimento do Estado nacional, pelo contrário, pode contribuir ao favorecimento de

---

<sup>3</sup> Tais processos podem ser identificados através das atribuições e novas competências destinadas aos governos locais através de políticas de descentralização realizadas na década de 1980, na qual os governos centrais brasileiros atribuíram um novo “*empowerment*” e autonomia a entes federativos que antes dependiam exclusivamente do poder central para a realização de seus objetivos e resolução de seus problemas. A constituição de 1988 em parte consolidou essa evolução.

<sup>4</sup> “Os movimentos de descentralização — definida como uma participação crescente das esferas subnacionais de governo na geração e/ou alocação dos recursos públicos na execução das despesas públicas — variaram de um país para outro, dependendo das estruturas institucionais, políticas e econômicas de cada um. [...] Nesse sentido, a necessidade de fortalecimento das esferas subnacionais frente ao Governo Federal — a partir do processo de descentralização — surgiu como uma alternativa ao Estado autoritário do passado, altamente centralizador de poder político e de recursos fiscais.” (MENEGETTI NETO, 2005, p.46).

sua maior eficácia, na medida em que são chamados novos atores sociais, políticos, administrativos, econômicos, a de la participar, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional.

Sobre esta questão Duchacek (1990, p. 6) destaca que: “*In order to remain custodians of the living standard of their people, not only nations but also subnational territorial communities have to engage in trans-sovereign activities that often catapult them politically and physically far beyond the national frontiers.*” Cabe observar que no Brasil, a motivação indicada, a preservação e melhoria das condições de vida, de trabalho, o desenvolvimento regional e a atração de investimentos, têm sido todos fatores estimuladores de algumas formas de ação externa, em alguns casos levando à competição predatória entre os próprios governos subnacionais. Por exemplo, guerras de subsídios entre estados para a atração de empresas automobilísticas, no Rio Grande do Sul, na Bahia, etc. Competição entre os maiores estados, São Paulo e Minas Gerais, pela atração de investimentos chineses.

Considerando a experiência brasileira, acreditamos que a definição de paradiplomacia formulada por Cornago seja a mais adequada. Assim, adotamos neste artigo a definição de paradiplomacia como “*‘non-central governments’ involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.*” (CORNAGO, 1999, p. 40). Precisando essa idéia para o caso do Brasil, Lessa (2002, p. 26), afirma que em parte:

A paradiplomacia se explica como uma política deliberada de delegação de responsabilidades em face da crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses locais. Os governos centrais têm-se defrontado amiúde com insuficientes recursos, conhecimentos e flexibilidade para dar conta daquelas realidades.

Compreendendo a ação paradiplomática no Brasil como complementar ao Estado, as unidades subnacionais brasileiras atuam externamente através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de promoção econômica, de desenvolvimento local, intercâmbio e cooperação internacional. A ação internacional ocorre desvinculada da atuação direta do governo federal, com o objetivo de



fortalecer o desenvolvimento das regiões sem prejudicar os fundamentos da política exterior do Estado brasileiro. Há um acompanhamento das ações paradiplomáticas no Brasil pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) do Ministério das Relações Exteriores e pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. De todo modo, é importante assinalar que tais ações paradiplomáticas não contam necessariamente com a intervenção direta do governo central.

Sobre a ação internacional destes atores subnacionais, Keating (2004) estabelece três principais motivações: econômicas, políticas e culturais. No campo econômico, as regiões, buscam inversões, mercados para seus produtos e tecnologia para a modernização de sua produção. Quanto às motivações culturais, as regiões buscam estreitar suas relações com governos situados em outros Estados com os quais possuem identidades culturais semelhantes. Entre as motivações políticas das regiões, o autor destaca aquelas que estão relacionadas com aspirações nacionalistas objetivando o reconhecimento e a legitimação de determinadas regiões, a construção de uma plataforma regional interna ou a projeção dos próprios políticos das regiões. Há ainda o caso de atividades onde comunidades se relacionam com suas regiões de origem em outros Estados, com objetivo de fortalecer a influência política de lideranças.

No caso brasileiro, algumas unidades subnacionais atuam no cenário externo considerando parte das motivações acima apresentadas. Destacamos as atividades voltadas para a promoção comercial, a projeção política dos governantes e o impulso a mecanismos de cooperação de cidades com identidades culturais semelhantes. Lessa ressalta que os estímulos que permitem a ação no caso brasileiro, estão relacionados a elementos econômicos, políticos, culturais e sociais sendo que no plano econômico, o objetivo destes atores é o de “promover investimentos, ampliar mercados, alavancar negócios entre empresas, transferir ou absorver tecnologias e estimular o turismo.” (LESSA, 2002, p.24).

A motivação econômica influencia as ações externas desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros, o que se pode perceber analisando as atividades desenvolvidas pelo município de São Paulo. Essas motivações existem, mas nem sempre são as centrais. No Brasil a motivação econômica possui intensidade variável, pois se vincula muitas

vezes à vontade do governante. Certamente há outras motivações: a cooperação voltada para o desenvolvimento social, a questão ambiental e ainda as ações voltadas para o fortalecimento político de municípios e estados, com a finalidade de aumentar a capacidade de influência dos atores subnacionais em decisões de caráter internacional. Veremos algumas dessas ações no caso de São Paulo.

A análise de Keating (1998) quanto às características da ação subnacional tem relevância para a compreensão das atividades subnacionais no Brasil. Segundo o autor, em alguns casos, os governos subnacionais atuam no cenário externo com uma estratégia que podemos definir como lógica de “*stop and go*”. Neste modelo, identifica-se ativismo em questões relacionadas às temáticas de cooperação técnica, empréstimos, investimentos, convênios tecnológicos, etc. vinculados a questões locais, marcados por objetivos específicos. Tais ações não respondem a estratégias definidas, mas às necessidades dos governos subnacionais em uma determinada questão<sup>5</sup>. Na perspectiva de nossa hipótese, veremos que no caso de São Paulo estas necessidades correspondem às percepções de cada administração. Esta análise adapta-se perfeitamente à situação brasileira e explica a inexistência de tensões significativas no tocante a esse tema, porque não tencionam as relações com o governo nacional. Não há uma agenda coordenada de assuntos destinados às relações internacionais.

## **2 QUESTÕES INSTITUCIONAIS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL: ELEMENTOS COMPARATIVOS COM ESTADOS UNIDOS E MÉXICO**

A atuação paradiplomática está relacionada com o reconhecimento dos acordos assinados internacionalmente. No Brasil há ainda uma baixa institucionalidade da paradiplomacia. A questão coloca-se em dois níveis, tanto na falta de reconhecimento destas ações na esfera jurídica, quanto na formalização no plano subnacional de estruturas que

---

<sup>5</sup> Neste sentido, o autor destaca que a diplomacia regional não busca representar interesses gerais nem realizar uma cobertura completa de temas, na medida em que “las regiones no tienen gobiernos soberanos capaces de imponer su definición de ‘interés nacional’ y perseguirlo de una forma coherente y unificada. Las regiones son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos, que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas pero estar abruptamente divididas en otras (KEATING, 2001, p. 39).

garantam continuidade. Conforme nossa hipótese, a baixa institucionalidade contribui para o fenômeno do *stop and go*. Com o objetivo de compreender as dificuldades para a institucionalização, cabe considerar, em forma comparativa, como outros governos nacionais de Estados federais relacionam-se com a ação destes atores. Os impedimentos para a institucionalização das atividades subnacionais podem ser identificados em duas esferas: no plano doméstico, onde a participação destes atores é regulada pelas Constituições Nacionais e na esfera internacional pelo não reconhecimento, no campo do direito internacional público, da personalidade jurídica dos governos subnacionais.

A ação externa de entes federativos<sup>6</sup> se vê limitada juridicamente pelas constituições nacionais e pelo Direito Internacional Público que reconhece somente os Estados como sujeitos do direito internacional. Prazeres (2004) destaca que apesar da atuação no plano internacional ser tradicionalmente realizada pelos governos nacionais, “em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas à sua ação externa.” (PRAZERES, 2004, p. 284).

Ao analisar as competências dos estados e governos locais nos Estados Unidos quanto à atividade internacional, Denning e McCall (2000) ressaltam ser função de cada esfera do federalismo (estados e governo federal) agir nas funções que lhes compete, tendo Washington a função de conduzir a política internacional. De acordo com os autores “*articles I and II of the Constitution place primacy for the conduct of foreign and military affairs squarely with Congress and the president.*” (DENNING; MCCALL, 2000, p.4). Kincaid (1999) argumenta que “*although many of the framers of the US Constitution of 1787 [...] advocated the creation of a strong union government, the prevailing political ideas and practices of their are required extensive concessions to the 13 states.*” Diante disso, pode-se concluir que a Constituição norte-americana delega poderes claros de competência internacional ao governo federal, porém não nega aos estados a competência internacional. Desse modo, poderia-se argüir

---

<sup>6</sup> Nos Estados com a forma federativa de organização, o Estado federal é soberano enquanto as unidades federadas que o compõem são autônomas. Considerando a orientação tradicional que considera a manutenção de relações com outros Estados uma prerrogativa de soberania, Prazeres (2004, p. 287) afirma que as “subunidades não dispõem de capacidade de, *per se*, assumir compromissos internacionais.”

que o direito consuetudinário abre espaços reais para a paradiplomacia nos Estados Unidos. Pode-se afirmar que no caso norte-americano há princípios de subsidiariedade fortemente enraizados. Nosso argumento é de que no caso brasileiro, ainda que a Constituição de 1988 tenha dado passos nesse sentido, não há uma clara indicação da validade do princípio da subsidiariedade. Conseqüentemente, a indefinição no tocante ao espaço jurídico da paradiplomacia persiste.

As interpretações distintas quanto ao potencial papel paradiplomático dos estados e governos locais norte-americanos contribuem para uma situação de incerteza onde não há consenso quanto às possibilidades e limites deste tipo de atuação. Há posições contrárias à ação externa destes governos por entender que estas atividades prejudicam a unidade nacional.<sup>7</sup> Diferentemente da situação constitucional identificada no caso norte-americano, que se explica pela sua história, por argumentos constitucionais como o *Tenth Amendment*, que se aproxima de uma interpretação favorável do conceito de subsidiariedade, a situação brasileira é distinta. Mesmo no caso dos Estados Unidos, como vimos, há fortes controvérsias. As limitações jurídicas para a ação subnacional no Brasil estão definidas na Constituição. Antes de analisarmos a situação jurídica das unidades subnacionais brasileiras, serão apresentados alguns dos principais elementos reguladores da ação subnacional no caso mexicano. O objetivo, da mesma forma como apresentado no caso dos Estados Unidos, é examinar comparativamente a situação do México com a do Brasil.

A situação jurídica relativa à participação internacional de entidades federativas no México tem especificidades. Segundo a Constituição Mexicana de 1917, é função do Executivo nacional conduzir a política exterior e celebrar tratados internacionais, devendo ser aprovados pelo Senado (FLORES; SCHIAVON, 2008).

Diferentemente do caso brasileiro, as atividades paradiplomáticas dos governos subnacionais no México vêm sendo realizadas através de acordos internacionais com respaldo institucional fornecido pela “Ley sobre la Celebración de Tratados”, em vigor desde 1992 e que regulamenta o artigo

---

<sup>7</sup> A este respeito, Denning e Mac Call (2000, p. 2) ressaltam que “*the very purpose for giving this power to Washington had been to end the conflicting state commercial policies that plagued the country under the Articles of Confederation.*”

133 da constituição<sup>8</sup>. Esta lei estabelece um novo tipo de compromisso internacional, os acordos interinstitucionais que são definidos como:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1992, Artículo 2, fracción II).

A promulgação desta lei representou um avanço nas atividades internacionais dos governos subnacionais no México por permitir que eles tenham uma inserção no cenário exterior com respaldo jurídico. Para fortalecer nosso argumento comparativo, tenhamos em consideração que na Argentina o artigo 124 da Constituição de 1994 (PAIKIN, 2006) também viabiliza legalmente ações paradiplomáticas. Nesse país, parece alcançar-se o equilíbrio, o que leva Colacrai a afirmar a compatibilidade entre as ações das províncias e a política exterior do Estado. A autora argumenta que a ação subnacional não enfraquece o papel do Estado, pelo contrário, fortalece o governo central (COLACRAI, 2005). Em conclusão, podemos afirmar que haveria, em geral, na América Latina o crescimento do reconhecimento da potencial contribuição das ações paradiplomáticas dos governos subnacionais. No caso brasileiro, não há manifestações legais, em nível constitucional ou da legislação ordinária a este respeito, mas as oportunidades oferecidas no plano da ação concreta pelo governo nacional indica que há razoável consciência do crescimento deste tipo de ações. As citadas AFEPA e SAF seriam uma expressão dessa tendência, assim como as secretarias ou assessorias de relações internacionais razoavelmente difusas nos estados e municípios brasileiros. No caso da Prefeitura de São Paulo, com interrupções, há órgão predisposto à ação internacional desde 1989.

No México, para o objetivo de que estas ações sejam complementares à política exterior do governo federal, a “Ley sobre la

---

<sup>8</sup> A criação desta lei está relacionada à participação do país no Tratado de Livre Comércio com a América do Norte (NAFTA) porque “permitía la celebración de acuerdos para resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajusta a las exigencias del acuerdo de libre comercio” (SCHIAVON; FLORES, 2008, p. 48).

Celebración de Tratados” estabeleceu que os organismos que buscarem celebrar este tipo de convênio deverão manter a Secretaria de Relações Exteriores (SRE) informada das atividades desenvolvidas.

Como comentado, o processo de integração do México com os Estados Unidos foi um elemento estimulador do reconhecimento de *status* à paradiplomacia. Da mesma forma que na Europa, o processo de integração teve efeito estimulador. No caso do Brasil e do Mercosul, a integração desencadeou forças favoráveis à ação internacional de estados e municípios, mas a consolidação dessa ação tem sido lenta. O exemplo muitas vezes citado do Rio Grande do Sul, que criou a primeira secretaria estadual vinculada ao tema das relações internacionais em 1987, resulta do fortalecimento dos laços do Brasil com a Argentina (PAES LEME, 2002; SALOMÓN; NUNES, 2007).

Sabe-se que no caso do México, a maior institucionalidade, e mesmo o reconhecimento jurídico da paradiplomacia, não tem sido suficiente para garantir continuidade e difusão das ações paradiplomáticas dos estados e cidades e para criar sinergias com o governo nacional. Essa análise sugere que além dos avanços legais, é necessário o fortalecimento da compreensão política da ação paradiplomática, o desenvolvimento de uma cultura adequada e a criação de um razoável consenso entre os políticos e na sociedade. O estudo do caso norte-americano é importante em termos comparativos porque mostra que a assimilação na sociedade civil e entre as forças políticas do significado da paradiplomacia é fundamental para o seu exercício. Diferentemente, no México a institucionalização da paradiplomacia não garante a continuidade. No caso brasileiro, como dissemos, maiores níveis de institucionalidade, são portanto, fatores favoráveis para a paradiplomacia, mas não lhe garantiriam efetividade.

Para compreender o *status* da atuação internacional das unidades subnacionais no Brasil é preciso considerar as modificações realizadas na Constituição de 1988, que desenvolveu um modelo federativo que confere maior autonomia<sup>9</sup> aos governos municipais. De acordo com Sala (2008), a Constituição de 1988 marca um novo momento na estrutura jurídica do

---

<sup>9</sup> Um exemplo da dimensão de autonomia dada aos municípios é o artigo 18 da Constituição de 1988 que a delimita: Art. 18. “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

país porque os municípios passaram a formar parte da organização político-administrativa junto com a União, os estados e o distrito federal. A autonomia dada aos governos locais assenta-se, segundo o autor, em dois elementos básicos: a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas.<sup>10</sup>

No que se refere às relações internacionais, a estrutura Constitucional brasileira mantém a impossibilidade dos entes subnacionais celebrarem tratados internacionais, pois cabe exclusivamente ao Estado central atuar na política externa. Como vimos, isso se dá de forma parecida nos outros Estados federais. A competência exclusiva do governo federal de conduzir as relações externas está presente no Artigo n. 21, §I, que determina ser de competência da “União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988).

A respeito do estabelecimento de tratados, o artigo 49, inciso I da Constituição determina “ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Faz-se necessário, contudo, considerar que o artigo 52 (inciso V e VII) destaca ser competência do Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal. (BRASIL, 1988).

Portanto, os entes federados possuem competência para celebrar apenas acordos internacionais de natureza financeira, quando autorizados pelo Senado (SANTOS, 2007). Diferentemente do caso mexicano, não há no Brasil uma regulamentação específica que lide com a institucionalização das atividades internacionais desenvolvidas pelas unidades subnacionais. Percebemos pela leitura do artigo 52. correção da Constituição Brasileira que há interstícios utilizáveis pelos governos subnacionais de forma semelhante aos que a literatura identifica na legislação norte-americana.

---

<sup>10</sup> Por competências exclusivas, entende-se “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.” (SILVA, 2001 apud SALA, 2008, p. 1).

Como dissemos, apesar dos constrangimentos institucionais presentes na ação externa das unidades subnacionais no Brasil, as atividades não possuem *status* específico, tendo sido encontrada a alternativa de acordos informais. Esta característica limita as ações dos atores e prejudica a atuação destes no cenário externo, pois acaba por fortalecer a tendência da descontinuidade, dispersão de objetivos e a dependência das opções dos governantes (LESSA, 2002).

Demonstrando certa intensidade do debate no país, surgiram algumas propostas, inclusive em nível parlamentar. O deputado federal André Costa, Partido Democrático Trabalhista (PDT) do estado do Rio de Janeiro, apresentou uma Emenda Constitucional visando regulamentar as ações externas dos governos subnacionais, estabelecendo referência legal para essas ações. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da paradiplomacia foi apresentada ao Congresso Nacional pelo deputado em 2005. Visava acrescentar um parágrafo ao artigo 23 da Constituição para permitir aos Estados, Distrito Federal e municípios a promoção de atos e acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros (SANTOS, 2007). Em abril de 2006 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, foi apresentado o parecer do relator, Deputado Ney Lopes, Partido da Frente Liberal (PFL), do Rio Grande do Norte, opinando pela inadmissibilidade da proposta (BRANCO, 2007). Pode-se concluir que há dificuldades políticas e administrativas para a institucionalização da paradiplomacia no Brasil, mas ao mesmo tempo ela é efetivamente exercida. No caso dos Estados Unidos, mesmo não havendo legislação específica há espaço objetivo para ações externas, particularmente de promoção econômica. Já no caso no mexicano há uma definição legal-institucional, mas não efetivamente absorvida na *práxis* das relações entre estados e governo federal.

### **3 A ATUAÇÃO DAS UNIDADES SUBNACIONAIS BRASILEIRAS**

No Brasil a capacidade dos governos subnacionais de programarem ações de sustentação de sua economia e de seus interesses no exterior, como afirmamos, não tem alcançado desenvolvimento maior, provavelmente como consequência da cultura política nacional. Em parte por atribuir-se ao Estado nacional a maior responsabilidade pela defesa



dos próprios interesses, em parte porque quando a sociedade civil dá sinais de participação, o faz diretamente por intermédio de empresas ou associações empresariais. Por exemplo, no caso da discussão na World Trade Organization (WTO) do caso Embraer – Bombardier, o estado brasileiro (São Paulo) diretamente interessado e o município (São José dos Campos) onde está localizada a maior parte da empresa, não agiram de forma direta.

Há casos nos Estados Unidos onde ações internacionais de governos subnacionais que extrapolam suas competências são bloqueadas pelos tribunais (MCMILLAN, 2008). Um exemplo sempre citado é o caso *Massachusetts's Burma Law* (GUAY, 2000). No Brasil situações semelhantes têm dificuldade para serem apreciadas em *fóruns* apropriados. Em 2005 a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul votou uma lei, proposta pelo deputado estadual Jerônimo Goergen, do Partido Popular (PP) “que barra a entrada, trânsito, estocagem e comercialização, no Rio Grande do Sul, de arroz, trigo, cevada, feijão, aveia e cebola produzidos no Uruguai, na Argentina e Paraguai sem que seja realizada a análise fitossanitária e de microtoxinas” (LEI..., 2006). Estas medidas criariam barreiras não alfandegárias para o comércio no Mercosul. Os canais legais para a superação do impasse não estavam claramente definidos. O governador Germano Rigotto, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) vetou a lei, mas o veto foi rejeitado pela assembléia no início de 2006. Os governos federal e estadual estudaram a possibilidade de uma ação direta de inconstitucionalidade. O contencioso acabou resolvido pela intervenção da diplomacia dos dois países.

No Brasil esta preocupação pelas ações paradiplomáticas está presente. “A incorporação pela Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas significa, por si só, o reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais. Fato novo nesse cenário, tendo como pano de fundo a preocupação com o potencial de fragmentação das ações internacionais dos governos subnacionais” (RODRIGUES, 2008, p. 1023). A realização do I Encontro Negociações Internacionais – Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007), realizado em Brasília em 2006, co-organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pela AFEPA, ambas do Ministério das Relações Exteriores, confirma a

preocupação e mesmo a busca de diálogo, ao menos parcial. Tratou-se de expor a prefeituras e estados a posição do ministério sobre o tema. As ações da SAF, em particular o favorecimento da criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, a partir de 2004, mostra a existência desta preocupação e por este diálogo em outras instâncias.

Em geral, o *environment* internacional produz estímulos para a ação. Originam-se na intensidade dos intercâmbios e das inter-relações, econômicos, mas também simbólicos, de valores, e outros, como o meio ambiente. Um exemplo foi o estado do Amapá, fronteiro com a Guiana francesa que desenvolveu acordos para a preservação da floresta amazônica com a França (ABDALA, 2007).

Os autores que discutiram a paradiplomacia no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ao identificarem as suas características mostram entre elas a descontinuidade e a motivação política (DUCHACEK, 1990). No caso brasileiro, no plano histórico encontramos situações em que o desacordo radical com o governo central estimulou ação internacional dos estados com conseqüências desestabilizadoras.

Rodrigues (2004) lembra o relacionamento dos governadores dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais com algumas agências norte-americanas, motivados pela oposição ao governo do presidente João Goulart, a fim de desestabilizá-lo. Mesmo sendo forte na primeira metade do século XX o regionalismo e o papel dos governadores, em geral não se chegou a ações protodiplomáticas, que surgiram apenas passageiramente em 1963 e 1964. Atualmente, no Brasil o fato de governadores e prefeitos de cidades importantes, como São Paulo, integrarem partidos diferentes e em oposição ao governo central em exercício, não trouxe como conseqüência ativismo paradiplomático. Ao contrário, nos últimos anos a coincidência entre o partido político que administra alguns estados e prefeituras com o governo federal presidido por Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), tem tido como resultado maior ativismo paradiplomático de parte dessas administrações.

No município de Porto Alegre, o Fórum Social Mundial foi iniciado em 2000 por uma prefeitura liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com um governo nacional dirigido pelo Partido da Social Democracia

Brasileira (PSDB). A ação continuou em 2003, quando o governo nacional foi liderado pelo PT. Quando a prefeitura mudou de mãos, esta ação de política internacional recuou. O mesmo Fórum foi realizado em 2009 em Belém, onde o governo estadual do Pará está dirigido pelo PT, o mesmo partido do governo nacional.

A variável político-partidária não determina necessariamente a ação internacional de estados e municípios. No caso brasileiro, estudados dois estados, São Paulo e Rio Grande do Sul (CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2002), verificamos semelhança com uma hipótese formulada por Schiavon: “*the fact that a state is governed by a political party different than the party governing at the federal level, is not a variable which explains the state’s level of international participation.*” (SCHIAVON, 2005, p. 22).

As ações exteriores de governos subnacionais no Brasil tem crescido. Pode-se afirmar que elas sempre existiram, mesmo em períodos históricos longínquos. O que caracteriza a paradiplomacia contemporânea é o fato de ela tornar-se um instrumento regular das administrações. José Serra, do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), quando Prefeito de São Paulo, afirmou que “uma relação mais direta com organismos multilaterais se faz necessária por conta do tamanho de cidades como São Paulo.” (SERRA ..., 2006).

Buscando adaptação às ações subnacionais no Brasil por parte do governo federal, foi criada em 1997 a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores, que buscou responder à necessidade de coordenação destas atividades para evitar situações irregulares de atuação internacional e, por outro lado, para capacitar o Ministério a ter instrumentos de supervisão.

Em 2003 há uma reformulação da Assessoria, constituindo-se a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), unificando duas assessorias, até então desvinculadas. A respeito da AFEPA, Pereira (2004) destaca que “essa assessoria tem como objetivo, de acordo com a opinião de um diplomata, ‘trazer a política externa para a sociedade civil, dentro do sentido e respeitando a idéia de federação’” (PEREIRA, 2004, p.149). Na formulação de diplomatas, a assessoria constituiria um

órgão catalisador dos interesses e das ações internacionais dos governos subnacionais (estados e municípios), facilitador das relações entre os níveis de governo. A ação efetiva da assessoria tem se limitado a ações de coordenação e a dar sustentação material e administrativa a negociações e viagens internacionais de dirigentes dos governos subnacionais e a apoiar as relações de governos estrangeiros com os estados e municípios brasileiros.

De forma semelhante ao padrão internacional, as unidades subnacionais no Brasil atuam externamente na busca de desenvolvimento econômico e promoção comercial de suas regiões. Inúmeros governadores e prefeitos de algumas cidades têm agido nesse sentido. Governadores de quase todos os estados têm buscado órgãos internacionais, sobretudo o *World Bank* (BIRD) e o *Interamerican Development Bank* (IADB) para esse objetivo. Aécio Neves (PSDB) de Minas Gerais, Sérgio Cabral (PMDB) do Rio de Janeiro, Roberto Requião (PMDB) do Paraná, têm agido nesse sentido. Em alguns casos com especial atenção para os países como China e Japão; no caso do Paraná e Roraima buscando acordos com a Venezuela.

Entretanto, não se pode afirmar que tenha havido uma continuidade institucional no relacionamento externo. A existência da AFEPA e da SAF da Presidência da República, da mesma forma que secretarias ou assessorias de relações internacionais nos governos estaduais e municipais, não têm se mostrado instrumentos suficientes para a continuidade. Mesmo com o grande crescimento da importância das conexões externas para toda a sociedade, como apontado por Rosenau (2005), não há no caso brasileiro uma forte consolidação de equipes e pesquisadores que possam nos governos subnacionais garantir a continuidade de ações paradiplomáticas.

Como vimos, há interesse na promoção econômica, em alguns casos há forte interesse pela visibilidade política, mas permanece baixa a densidade operacional. Isto porque a capacitação para ações externas não está suficientemente desenvolvida. Identificam-se descontinuidades, com conseqüente baixa capacidade de acumulação de conhecimentos.

No processo de integração regional do qual o Brasil participa, o Mercosul, alguns estados e prefeituras procuraram garantir espaços onde a ação dos governos subnacionais alcançaria significado. A integração desde o seu início, em 1986, e depois da assinatura do Tratado de Assunção, em

1991, viabilizou formas de cooperação. Em consequência deste processo, algumas prefeituras dos países do Mercosul se organizaram fundando em 1995 uma organização regional de cidades dos países membros do bloco regional e associados, a Rede Mercocidades.

Dentre os principais objetivos da rede está a criação de espaço institucional efetivo para a participação dos governos locais nas decisões do bloco. Na mesma perspectiva há uma institucionalização das relações entre os governos estaduais brasileiros, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, reunidos no CODESUL (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil) e o CRECENEA-LITORAL (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comercio Exterior), que reúne as províncias argentinas de Chaco, Misiones, Entre Rios, Santa Fé e Formosa (REIS, 2007).

Consolidando a interpretação feita a respeito da dificuldade de caracterização da paradiplomacia como atividade estável no caso brasileiro, deve-se ter em conta a constituição do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, que poderia ser um marco da paradiplomacia na região, da mesma forma que o é o Comitê das Regiões (COR) na União Européia. Criado em 2004 pelo Conselho do Mercosul, iniciou seu funcionamento na reunião do Rio de Janeiro realizada em 2007 (CARTA DO RIO, 2007).

O Fórum tem entre seus objetivos, oferecer aos governos subnacionais a possibilidade de influenciar as decisões dos órgãos da integração. De fato, sua capacidade de influenciar as decisões governamentais tem se demonstrado baixa. Na reunião realizada em final de 2008 na Bahia, as conclusões do Fórum foram mais normativas que efetivas. Em geral são indicações para os governos nacionais de atividades que deveriam ser realizadas pelo Estado nacional. Mostram desejar “um maior envolvimento dos governos regionais e locais e o fortalecimento da temática territorial na definição da implementação dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), sob o risco de inviabilizar os seus objetivos fundamentais de redução das assimetrias e de combate das desigualdades”. Demonstrando existir um amplo *gap* entre a vontade difusa de fortalecimento da paradiplomacia e as políticas dos Estados nacionais, o Fórum indica ser de “fundamental importância aperfeiçoar os processos de tomada de decisão do Mercosul e o uso dos recursos financeiros e

humanos, assim como o empoderamento das instâncias de participação dos governos locais e regionais e da sociedade” (CARTA ... 2008, p. 2-3). A elevação do nível de participação depende dos poderes efetivos, inclusive da capacidade de incidir sobre a alocação de recursos voltados à atenuação das desigualdades sub-regionais e para o desenvolvimento.

Como vimos, na lógica do *stop and go*, os estados e municípios buscam o mundo exterior por razões pragmáticas e não possuem políticas sistemáticas voltadas para a manutenção destas atividades. Há ações voltadas a convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, dentre outras, mas em geral estas ações dispersam-se nas atividades gerais dos governos. Alguns casos tornaram-se paradigmáticos, como o da evolução da área internacional no governo do Rio Grande do Sul. Depois da criação da Secretaria Especial de Assuntos Internacionais em 1987, ela foi paulatinamente sendo absorvida por outras estruturas administrativas menos focadas nas questões da integração regional e da ação internacional (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Há casos em que a ação internacional concentra-se no objetivo pragmático da captação de recursos, como foi o caso da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (Secar) da Prefeitura de Porto Alegre. Na parte que desenvolvemos em seguida demonstraremos como as características de paradiplomacia da cidade de São Paulo não são diferentes destas que acabamos de analisar para o Brasil.

#### **4 PREFEITURA DE SÃO PAULO COMO EXEMPLO DOS LIMITES DA AÇÃO PARADIPLOMÁTICA NO BRASIL (1989-2009)**

Analisar a atuação do município de São Paulo contribui para identificar as principais características da ação subnacional no Brasil. Diferentemente da ação do estado de São Paulo, veremos que em algumas gestões houve busca de protagonismo e de ações internacionais, incentivados pela figura do Prefeito. Ao mesmo tempo isto não configura capacidade de garantir continuidade e nem mesmo adensamento da temática. No caso da cidade identificaremos manifestações específicas do fenômeno *stop and go* e a pesquisa feita indica a importância da institucionalidade ao mesmo tempo em que não é condição suficiente para elevar o perfil da paradiplomacia. Mesmo quando não houve mecanismo institucional que coordenasse as

ações internacionais do município, como aconteceu nas administrações Paulo Maluf (1993 – 1996) e Celso Pitta (1997 – 2000), ambos do Partido Popular (PP), a atenção segmentada pelas ações externas continuou-se dando centrada em objetivos pragmáticos, particularmente ligados a financiamentos.

O primeiro órgão instituído para coordenar a ação exterior do município foi a Assessoria de Relações Internacionais (ARI), criada durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), então do PT.<sup>11</sup> O Prefeito que a sucedeu, Paulo Maluf (PP), não lhe deu continuidade. No ano de 2001 foi criada a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) do PT. No período 1993 – 2000 o município de São Paulo alocou as atividades de tipo internacional em diferentes segmentos da administração, secretaria de Planejamento, de Obras, do Meio Ambiente, no gabinete do Prefeito (PITTA, 2007).

O período de 1989 a 1992 marcou estágio inicial das atividades institucionais do município relacionadas ao exterior. Essas atividades foram coordenadas pela ARI, que tinha como principal objetivo obter informações e conhecimento a respeito das possibilidades que se abrem aos municípios através da atuação internacional. Neste período, as ações estavam voltadas para a abertura de contatos e para o desenvolvimento de um sistema de relacionamento internacional trabalhando com uma lógica de longo prazo. Gayard (2007, p. 221) afirma:

Pode-se perceber que a atuação internacional da cidade não se deu de maneira focada: a ARI constituiu-se em um órgão de busca de potenciais acordos, desbravando o ambiente internacional ainda novo, principalmente para a realidade paulistana. Procurou, dessa forma, conseguir acordos e parcerias que beneficiassem a cidade, nos mais diversos aspectos, cada um a seu modo, e o leque de objetivos não era pré-determinado.

A afirmação de que o período de 1989 a 1992 representou estágio inicial de atividades relacionadas ao exterior deve ser considerado em termos

---

<sup>11</sup> A criação da assessoria de relações internacionais, durante a gestão de Luiza Erundina, tinha como principal objetivo o desenvolvimento de um sistema de relacionamento internacional. Tal característica demonstra o caráter ainda inicial da projeção internacional do município de São Paulo neste período (GAYARD, 2007).

relativos. Essas atividades de certa forma sempre existiram, o que estamos aqui discutindo é a ação contemporânea da paradiplomacia, num contexto de alta intensificação quantitativa e qualitativa das relações externas de todos os componentes da sociedade e do Estado. Soldatos (1990) lembra que a primeira indicação de um *general agent* de Quebec em Paris foi em 1882. A ARI constituiu o estágio inicial das atividades de paradiplomacia da Prefeitura de São Paulo.

As ações iniciais voltadas à abertura de contatos tinham como objetivo: a busca de financiamento internacional, a elaboração de projetos, a cooperação tecnológica, o intercâmbio de experiências e a realização de eventos internacionais. A preocupação central foi a temática do meio ambiente, fortemente influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro em 1992 o que resultou em uma conferência preparatória técnica realizada em São Paulo, SP-ECO-92.

Ainda na gestão Luiza Erundina deu-se continuidade ao Acordo de Cooperação Técnica e Econômica com a cidade de Toronto assinado em 1986. Essa relação teve como foco a formulação de políticas de desenvolvimento urbano visando a proteção ambiental. A construção do Parque cidade de Toronto em 1992 e a participação de Toronto na SP-ECO-92 foram resultados dessa cooperação.

Entre 1993 e 2000, a Prefeitura de São Paulo não teve um órgão específico que coordenasse as ações internacionais da cidade. Heloísa Proença (2006), Secretária de Planejamento de 1999 a 2000, identifica nesta situação a ausência de uma estratégia de ação internacional, sendo que as iniciativas concretas foram tomadas mais em razão da preocupação de algum funcionário da administração do que de uma própria estratégia de governo, ou de uma linha de gestão. As relações internacionais de São Paulo no período se caracterizaram pela formulação e desenvolvimento de projetos específicos, marcados pelo papel pessoal de atores políticos e administrativos, consolidando nossa hipótese a respeito da relevância do papel do agente político ou administrativo na ação paradiplomática.

Na gestão Paulo Maluf, as iniciativas de ação internacional estavam vinculadas a projetos desenvolvidos com recursos do IADB e do BIRD.<sup>12</sup> Ainda nessa gestão e na de Celso Pitta mantiveram-se as atividades



relacionados ao acordo de 1986 com Toronto, que perduraram até 2000. Nesse acordo, as principais linhas de atuação estavam voltadas para o desenvolvimento urbano e projetos de cooperação internacional. Na gestão Paulo Maluf, no quadro deste acordo foram ampliados os objetivos para a área de saúde pública (SÃO PAULO, 1993).

Com Celso Pitta, a assessoria de Toronto, em parceria com a prefeitura, discutiu a formulação de um projeto de infra-estrutura visando buscar financiamento do BIRD. Nas duas gestões as questões relacionadas à inserção internacional centraram-se na busca de evidenciar o perfil empreendedor da cidade visando a promoção em busca do investimento privado internacional. Um exemplo claro deste objetivo foi a participação em 1998 de São Paulo na feira internacional MIPIM Américas, em Miami, para apresentar o Programa Procentro.

A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) foi criada em junho de 2001, durante a administração de Marta Suplicy (2001-2004). Com a criação da secretaria é possível identificar avanço institucional e melhor formulação das linhas de atuação internacional da cidade<sup>13</sup>. Ao longo da gestão, São Paulo teve participação ativa em redes internacionais de cidades. Cresceu sua presença em Mercocidades e *Cities Alliance*, organização ligada ao Habitat/UN. São Paulo foi coordenadora da Rede 10 (Combate à Pobreza) da URB-AL e, sobretudo, participou ativamente da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), da qual a Prefeita tornou-se presidente. Sua aproximação com o Prefeito de Paris, Bertrand Delanoë, e também com Barcelona, contribuiu para a forte presença internacional da cidade, aumentando sua visibilidade. Marta Suplicy desempenhou-se na ação da CGLU visando a presença oficial da rede no âmbito das Nações Unidas. Intensificou-se a atenção para que os projetos

---

<sup>12</sup> As atividades deste período foram: a) desenvolvimento de projetos voltados para a urbanização da cidade com financiamento do IADB (Programa de Micro drenagem municipal em São Paulo — Procav I e II; b) Programa de Verticalização e Urbanização de Favela — Prover ou Projeto Cingapura e negociações para o financiamento do PROCENTRO - Programa de Valorização do Centro de São Paulo; c) desenvolvimento de projeto voltado para o saneamento básico do município, Projeto Guarapiranga, com financiamento do IADB.

<sup>13</sup> O papel da SMRI, segundo a lei que a criou, seria auxiliar as demais secretarias a desenvolverem e buscarem financiamentos, projetos e parceiros no plano internacional externo fortalecendo a cooperação internacional em São Paulo.

com financiamento de instituições internacionais estivessem voltados para o combate à pobreza e à exclusão social.

A ação paradiplomática de Marta Suplicy ilustra o papel desempenhado pelos dirigentes políticos e indica que essa mesma ação pode ser um instrumento voltado ao fortalecimento do próprio poder político. Conforme discutido por Keating (2004), a motivação política pode ser muito importante. No caso brasileiro não se colocam as motivações regional-nacionalistas. O exemplo da cidade de São Paulo relaciona-se com as aspirações e a projeção dos próprios políticos, que em alguns casos se traduzem em benefícios para as cidades ou os estados e em outros não chegam a alcançar esse objetivo. A experiência da Prefeitura de São Paulo é importante porque indica a necessidade de adensamento das ações paradiplomáticas, buscando sinergias virtuosas que utilizem as motivações econômicas, políticas e culturais, segundo a formulação de Keating (2004). A motivação política isoladamente pode não ser suficiente para alcançar benefícios tangíveis para as cidades.

No período que compreende as gestões de José Serra (2005-2006), do PSDB, e de Gilberto Kassab (2006- ), do partido Democratas (DEM), a secretaria de relações internacionais sofreu alterações significativas. Inicialmente discutiu-se a própria continuidade da SMRI, que finalmente foi confirmada<sup>14</sup>. Houve um redirecionamento das ações internacionais da prefeitura de forma mais pontual, focando projetos e atividades específicos. A atribuição formal de responsabilidades fixou-se na intermediação entre as possibilidades de captação de recursos e as demandas de São Paulo. A função da Secretaria passa a ser representar a cidade no exterior, em eventos internacionais e também nas relações bilaterais entre prefeitura e órgãos internacionais.

Neste período a SMRI adquire um caráter mais administrativo onde não se verifica preocupação em se fazer da cidade ator com visibilidade internacional que seria resultante da atividade de seu Prefeito ou outros dirigentes. A SMRI também tem atuação em atividades de caráter cultural e

---

<sup>14</sup> Ao ganhar a eleição para a Prefeitura de São Paulo, José Serra chegou a anunciar o fechamento da SMRI do município. Essa medida seria uma forma de 'enxugar a máquina pública paulistana', promessa de campanha do candidato. As relações internacionais da cidade seriam atribuídas a uma Agência de Desenvolvimento. A decisão, no entanto, não foi efetivada (GAYARD, 2007, p.245).

de troca de experiências entre grandes cidades do mundo. Uma característica das administrações de José Serra e Gilberto Kassab é o entendimento de que São Paulo é uma cidade que apresenta grandes possibilidades de investimento internacional e fomento do comércio exterior.

## 5 CONCLUSÃO

A análise da ação internacional da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 2009 possibilita algumas conclusões com validade geral para as ações paradiplomáticas brasileiras. O grau de importância que cada governo atribuiu ao tema foi ampliado ou reduzido de acordo com a orientação de cada Prefeito. Essa primeira conclusão é harmônica com os estudos sobre paradiplomacia realizados a partir dos anos 1990 e com as análises que utilizamos de forma comparativa neste texto, relativas aos Estados Unidos e ao México. Esta característica relaciona-se a três elementos principais: a) a dinâmica *stop and go*; b) as dificuldades de institucionalização da atividade internacional dos entes federativos no Brasil e c) a influência partidária na determinação das ações internacionais, ainda que esta não seja unidirecionada.

No caso brasileiro, o partido político do governador ou do prefeito não é determinante para afirmar a tendência a maior ou menor ativismo internacional. Marta Suplicy, do PT, foi ativa, mas também o foi o governador do Ceará de 2003 a 2006, Lúcio Alcântara, do PSDB.

Há uma linha ascendente para as ações paradiplomáticas no Brasil. A parcial adequação da administração federal o demonstra. Prevalece o fato, também compartilhado pela literatura internacional, da descontinuidade das ações, da falta de aprofundamento e da pequena ampliação da massa crítica nos temas correlatos.

No caso da Prefeitura de São Paulo e mais em geral no Brasil, assim como no caso mexicano, nenhuma unidade subnacional atua com vistas a ações de política exterior privativas do governo nacional. Diferentemente dos Estados Unidos, onde alguns estados ou governos locais agiram em temas de política exterior, chegando-se a julgamentos pela *Supreme Court*. As ações paradiplomáticas da Prefeitura de São Paulo e dos governos subnacionais brasileiros mantiveram-se no âmbito da *low politic*, não gerando conflito com o governo federal.

A baixa institucionalidade da paradiplomacia no Brasil tem incidência nas ações, contribuindo para sua limitação. A descontinuidade nas ações internacionais identificada no município de São Paulo, semelhante à de inúmeros outros municípios ou estados, está diretamente vinculada aos limites jurídicos para a ação destes entes federativos. Conforme argumenta Lessa (2002), a indefinição jurídica estimula a informalidade. A ação da AFEPA do Ministério das Relações Exteriores, e da SAF da Presidência da República, não substitui uma melhor regulamentação da questão. No caso do México, a Lei sobre convênios internacionais de 1992 e a diversificação do quadro partidário a partir de 2000, assim como a maior institucionalidade, não foram fatos suficientes para agilizar a ação paradiplomática.

No caso norte-americano, mesmo subsistindo indefinição jurídica, as ações paradiplomáticas têm sido crescentes, alcançando a *high politic* em alguns casos. Concluimos que o quadro de indefinição jurídica não é estimulante para a paradiplomacia, particularmente em países onde não há qualquer sinal de riscos proto-diplomáticos. Por outro lado, a maior institucionalidade por si só não oferece garantias para uma ação coerente que fortaleça a atividade internacional dos governos subnacionais. Para que isto ocorra a cultura política e o amadurecimento democrático são relevantes.

No caso brasileiro, do mesmo modo que a literatura indica para os governos subnacionais na maioria dos países, a questão econômica, a promoção do comércio exterior e a busca de investimentos foram fatores principais para o ativismo paradiplomático. A ação da Prefeitura de São Paulo em algumas administrações sugere que o fator político também tem grande significado. A busca de visibilidade internacional teve influência na maior inserção em redes internacionais de cidades. Do mesmo modo, a relação de proximidade ou afastamento com o governo central, ainda que de forma não uni-direcionada, pode estimular o ativismo. Em alguns casos a proximidade tem papel estimulante para a ação, por dar suporte ao Estado central. Em outros casos, o afastamento estimula a ação paradiplomática pela busca de relações autônomas com o mundo exterior.

O que podemos concluir para o Brasil é que há uma relação entre as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e a maneira pela qual seu partido político lida com a questão internacional. Esta perspectiva fica

clara, ainda que não tenhamos elementos que indicam uma total regularidade, quando analisamos a influência do Partido dos Trabalhadores (PT) na condução das relações internacionais dos municípios e dos estados em que governam. Na Prefeitura de São Paulo pudemos verificar que essa ação desenvolveu-se mais nas administrações Luísa Erundina e Marta Suplicy.

Concluindo, pode-se afirmar, concordando com boa parte da literatura, que as relações internacionais de estados e municípios brasileiros refletem os objetivos e as metas do governador ou do prefeito, pois na ausência de mecanismos formais que regulem tais ações, ele definirá o modelo de atuação a ser desenvolvido. Há uma evidente diferença com as obrigações e as responsabilidades internacionais dos governos nacionais, cuja continuidade é inerente a qualquer Estado.

Na Prefeitura de São Paulo pôde-se observar a relação direta entre a vontade política do governante, a maneira pela qual ele compreende a ação internacional e as ações efetivamente praticadas pela administração. Formas de ação internacional de governos subnacionais e locais sempre existiram ao longo da história. No Brasil há uma linha ascendente nessas ações, mas repleta de instabilidades. Não há no debate brasileiro um acúmulo de reflexões que demonstre seu significado para fortalecer a posição do país no mundo. No caso brasileiro, a cultura política necessária para motivar sistematicamente a paradiplomacia derivará, como em muitos países, da sinergia entre as motivações econômicas, políticas e culturais. A busca pelo fim das assimetrias nas relações internacionais não depende dos governos subnacionais, mas eles podem contribuir para isso.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, F. A. *Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (1992-2006)*. 2007. Tese (Doutorado)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland: Frank Cass Publications, 1999.

BRANCO, Á.C. C. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Política Pública e Mundial*, Brasília v. 4, n.1, p 48-67, jan/jul. 2007.

BORGEA FILHO, A. *A diplomacia federativa*. Centro Altos Estudos. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2002. (mimeo).

CARTA da Bahia. In: REUNIÃO PLENÁRIA DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS. 4. 15 dez. 2008. Costa do Sauípe, 2008. Disponível em: <[http://www.fnp.org.br/files/documentos/Carta\\_da\\_Bahia\\_Declaracao\\_final\\_151208.pdf](http://www.fnp.org.br/files/documentos/Carta_da_Bahia_Declaracao_final_151208.pdf)>. Acesso em: 30 dez.2008.

CARTA DO RIO. Instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Departamentos e Províncias do Mercosul. Rio de Janeiro: 18/01/2007. Disponível em: <[http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/InstalacaoFccr/Carta\\_do\\_Rio.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/InstalacaoFccr/Carta_do_Rio.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2007.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*: Projeto Temático Fapesp. São Paulo, dez. 2002. (mimeo.).

\_\_\_\_\_; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. (mimeo.).

COLACRAI, M. Sub-national governments and International Relations. Cooperation or conflict with Nation-State? The case of Argentina. *World International Studies Committee (WISC): First Global International Studies Conference*. Istanbul: Bilgi University, 2005. 24p.

CORNAGO, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.) *Paradiplomacy in action*: the foreign relations of subnational governments. Portland: Frank Cass Publications, 1999. p.40-57.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2006.

DENNING, B.; MCCALL, J. H. States' rights and foreign policy: some things should be left to Washington, *Foreign Affairs*, v. 79, n.1, p.9-14, jan/feb. 2000.

DUCHACEK, I. (1990). Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Org.). *Federalism and international relations*: the role of subnation units. New York: Oxford University Press, 1990. p.1-34.

FLORES, R.V.; SCHIAVON, J. A. (2008). El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. In: SCHIAVON, J. A. *Diplomacia local*: relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. p. 39-54.

FRY, E. H. State and local governments in the international arena”, *American Federalism: the Third Century*, v. 509, p. 118-127, may, 1990.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Encontro sobre negociações internacionais de Estados e Municípios: o Brasil na força de suas raízes. *Depoimentos*. Brasília, 2007.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ley sobre la celebración de Tratados de 21 de diciembre de 1991. *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F, 2 enero 1992.

GAYARD, N. A. Paradiplomacia na cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do município. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. p.192-262. (mimeo).

GUAY, T. Local government and global politics: the implications of Massachusetts “Burma Law”. *Political Science Quarterly*, v.115, n. 3, p.353-376, Fall, 2000.

HOCKING, B. Patrolling the Frontier: globalization, localization and the actorness of the non-central governments. In: KEATING M.; ALDECOA, F. *Paradiplomacy in action*: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Class, 1999. p.17-39.

KEATING, M. *The new regionalism in western Europe*: territorial restructuring and political change. Aldershit: Edward Elgar, 1998.

\_\_\_\_\_. Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, Valencia: Generalitat Valenciana, v. 30, n.36, p.39-50, 2001.

\_\_\_\_\_. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC; EDUNESP; CEDEC; FAPESP, 2004. p.49-78.

KINCAID, J. The international competence of U.S. states and their local governments. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.) *Paradiplomacy in action*: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Class, 1999. p.111-133.

LEI gaúcha barra importação de produtos agrícolas do Mercosul. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2 mar. 2006.

LESSA, J. V. S. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

MARIANO, K. L. P. O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. Projeto Temático Fapesp São Paulo, dez. 2002. p. 379-392. (mimeo.).

MARTINELLI, T. Soberania nacional e suas limitações: uma análise das possíveis limitações causadas pela integração regional e pela inserção internacional dos governos subnacionais. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. (mimeo.). p.289-330.

MENEGHETTI NETO, A. *Rede de cidades: o caso da rede mercocidades*. 2005. 286f. Tese (Doutorado em História)- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MCMILLAN, S. L. (2008). "Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis*, International Studies Association, Vol. 4, p.227-253.

SERRA quer financiamentos de BID e BIRD sem aval do governo federal. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 7 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2006/not20060207p24985.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

PAES LEME, A. A atuação internacional do governo do estado do Rio grande do sul uma análise do período 1999-2002. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. Relatório Final. São Paulo, dez. 2002.

PAIKIN, D. *La construcción de las políticas provinciales hacia el Mercosur*. el caso de Misiones. 2006. Tesis (Maestría)- Universidad de Buenos Aires. Provincias e integración regional, Buenos Aires, 2006.

PEREIRA, J. A. L. O Federalismo na diplomacia brasileira: o interesse no Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. *Revista Cena Internacional*, Brasília, v. 6, n. 2, p.144-159, dez. 2004.

PITTA, C. 1997 – 2000. Entrevista aos pesquisadores do CEDEC, São Paulo 16 mar. 2007.

PLUIJM, R. Van; MELISSEN, J. *City Diplomacy: the expanding role of cities in international politics*. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2007.



PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC; EDUNESP; CEDEC; FAPESP, 2004.

SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura Municipal . Secretaria Municipal de Planejamento. *Continuidade do Acordo de Cooperação Técnica, Econômica e Gerencial entre as cidades de São Paulo e Toronto*, Mar.1993.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Agreement of Cooperation Toronto*. São Paulo: Status Report, sep. 1994.

PROENÇA, H. (1993-2000). Entrevista da Secretária de Planejamento de São Paulo – gestão Pitta e funcionária da chefia de gabinete da prefeitura de São Paulo na gestão Paulo Maluf. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. 21 dez. 2006.

REIS, E. G. Federalismo e paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do fórum de governadores CODESUL-CRECENA/LITORAL. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL – FOMERCO. 6. 2007. Sergipe. *Anais...* Sergipe: UFSE, 2007. p.01-23.

RODRIGUES, G. M.A. Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros.2004. Tese (Doutorado em Ciências Políticas)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais federativas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROSENAU, J. N. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Global governance as disaggregated complexity. In: HOFFMAN, M.J; BAD. A. *Contending Perspectives on global governance* coherence, contestation and world order. Routledge: Park Square; Milton Park; Abingdon; Oxon, 2005.

SALA, J. B. O fundamento jurídico para a ação internacional do município de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS DAS CIDADES: SÃO PAULO, BUENOS AIRES E BARCELONA.2008. São Paulo, 20p. (Mimeo).

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.99-147, jan/jun. 2007.

SANTOS, C. M. F. O reconhecimento dos municípios como sujeitos de direito internacional público. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. Segundo Relatório Científico. São Paulo, 2007. (mimeo.). p. 464-512.

SCHIAVON, J. A. La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración & Comercio*, n.21, p.109-138, 2004.

\_\_\_\_\_. ; FARFÁN, F. L. (2005). The increased international activity of federated states: the Mexican case. *World International Studies Committee*. First Global International Conference. Istanbul, aug. 2005.

\_\_\_\_\_. ; DÁVILA, C.; VELÁZQUEZ, R. (Coord.). *Diplomacia local: relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of Federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Org.). *Federalism and international relations: the role of subnation units*. New York: Oxford University Press, 1990. p.34-53.

\_\_\_\_\_. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, D.; FRY, E.(Ed.), *States and provinces in the international economy*. California: Institute of Governmental Studies Press; University of California, 1993. p. 45-64.

VIGEVANI, T.et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUNESP; EDUC, 2004.

## A CRISE ESTRUTURAL E RECUPERAÇÃO CÍCLICA DO CAPITALISMO GLOBAL<sup>1</sup>

*Francisco Luiz Corsi*<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

A crise estrutural do capitalismo global aberta a partir do estouro da bolha de títulos imobiliários nos Estados Unidos (EUA) em agosto de 2007, e que ganharia contornos mais dramáticos no segundo semestre do ano seguinte com a falência do banco norte-americano Lehman Brothers, parecia, naquele momento, avassaladora. Em pouco tempo, tinha contaminado todo o sistema financeiro mundial, com conseqüências deletérias para a produção e o emprego em quase todas as regiões do planeta, embora seu impacto tenha sido bastante diferenciado. A crise parecia mais grave em virtude de seu epicentro localizar-se no próprio núcleo duro do sistema. EUA, Japão e a zona do euro sofreram forte contração econômica, enquanto em algumas regiões da periferia sofreram relativamente menos. O novo pólo de crescimento da economia mundial, o Sudeste Asiático, em especial a China, apresentou apenas uma desaceleração de seu crescimento.

A crise realmente é severa, especialmente para os países desenvolvidos. O PIB real das economias avançadas cresceu 0,6% em 2008.

---

<sup>1</sup> Artigo escrito em julho e agosto de 2009. Dados atualizados em novembro do mesmo ano.

<sup>2</sup> Professor de Economia do curso de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp - Universidade Estadual Paulista.

O FMI estima que essas economias sofram uma contração de -3,4%, em 2009. Elas apresentaram uma redução de -2,1% na formação bruta de capital fixo, em 2008, e a queda prevista para o corrente ano é de -12,4%. O consumo também está se retraindo (-0,2% em 2008 e estima-se para 2009, -0,9%). A Europa Central e Oriental e a Comunidade de Estados Independentes também têm sofrido forte impacto da crise, estima-se uma retração do PIB, em 2009, de -5,0% e -6,7% respectivamente. A América Latina depois de desacelerar seu crescimento em 2008, deverá apresentar um retrocesso de -2,5% em 2009. A crise manifesta-se de forma amena nas economias em desenvolvimento da Ásia, que cresceram 7,6% em 2008. Prevê-se um crescimento do PIB da ordem 6,0% para 2009 (FMI, 2009, p. 195-193). O desemprego subiu em quase todas as regiões, saltou nos EUA de 6,2% da PEA para 9,8% entre setembro de 2008 e de 2009, sendo que no início da crise essa taxa era de 4,5%. Na União Européia (UE), o desemprego passou de 7,1% para 9,2% da PEA no mesmo período, perfazendo um total de 22,1 milhões de desempregados. O número de pobres na UE atingiu 80 milhões de pessoas, 16% da população total (CLASSE..., 2009). Considerável volume de capital fictício foi desvalorizado, estima-se que cerca de 30 trilhões de dólares na forma de títulos e ações foram queimados entre o início da crise e começo de 2009 (DOWBOR, 2009).

A crise também abalou o neoliberalismo, que já vinha sofrendo um processo de declínio. Ficou evidenciada a incapacidade dos mercados auto-regular de forma eficiente a economia, solapando um dos pilares centrais da ideologia neoliberal. Muitos governos defensores de políticas neoliberais de maneira súbita abandonaram seus ideais e estatizaram parcialmente seus sistemas financeiros, adotaram medidas protecionistas e começaram a discutir a regulamentação dos mercados financeiros globais. Passaram a considerar a regulamentação do capital e as políticas keynesianas a salvação do capitalismo.

A crise também evidenciou a fragilidade das instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. Essas instituições ativas e intransigentes na sua ortodoxia quando se trata de disciplinar as economias periféricas e defender os interesses do capital, impondo duras políticas recessivas baseadas, sobretudo, em austeridade monetária e fiscal, com adoção de elevadas taxas de juros e estabilidade do câmbio, estão agora paralisadas e sem disposição ou condições de uma ação efetiva. O discurso

mudou, passaram a recomendar políticas monetárias frouxas e expansão do gasto público. A preocupação com o endividamento público elevado, a inflação e os desequilíbrios externos parece ter ficado em segundo plano. Essa situação e a importância das políticas e dos planos dos governos dos países desenvolvidos no combate a crise denotam a centralidade dos Estados nacionais no capitalismo globalizado.

Entretanto, a partir do início do segundo semestre de 2009, esse quadro rapidamente alterou-se e várias economias passaram a apresentar nítidos sinais de recuperação. A grande imprensa e inúmeros analistas já saúdam o fim da crise. No segundo trimestre de 2009, o PIB chinês cresceu a uma taxa anualizada 7,9% e no trimestre seguinte 8,9% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. O PIB dos EUA cresceu 1% no segundo trimestre, contra uma queda de 6,4% no trimestre anterior. No terceiro trimestre, cresceu 3,5%, superando as expectativas. O desempenho das principais economias do mundo melhorou no terceiro trimestre de 2009, a Alemanha e a França cresceram 0,3% e o Japão 0,6%. Os preços das commodities também se recuperaram, o que pode estar vinculado a retomada dos movimentos especulativos. Observa-se também uma tendência de valorização das ações nas bolsas mais importantes do mundo. Índícios de formação de novas bolhas especulativas e da permanência da dinâmica de expansão baseada em processos de valorização fictícia do capital que têm caracterizado o capitalismo global nas últimas duas décadas (FOLHA DE S. PAULO, 2009 ; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, 2009, p. 2).

Embora os indícios de recuperação pareçam consistentes, talvez seja cedo para afirmar que a recuperação em curso implique em taxas consistentes de crescimento já em 2010, pois o desemprego continua elevado, a taxa de investimento baixa, o endividamento das famílias bastante alto nas economias mais desenvolvidas. O cada vez mais elevado endividamento público pode limitar ou diminuir o fôlego das políticas de combate a crise, elemento essencial da recuperação. Não está claro se o bom desempenho das economias em desenvolvimento terá condições de sustentar uma recuperação da economia global. Porém, a inesperada evolução recente da economia mundial, que contrariou a maioria das análises, que apontavam para uma crise mais longa e profunda, torna uma avaliação definitiva difícil. Sem dúvida, podemos afirmar que os efeitos da crise e seu alcance serão bastante heterogêneos. Países como os EUA e o Japão,

continuaram a enfrentar grandes dificuldades. Outros apresentarão leve contração ou apenas redução no ritmo de crescimento. Cabe indagar sobre os fatores que determinaram o aparente estancamento da crise e o início de recuperação da atividade econômica.

A ampla ação dos governos dos países desenvolvidos no combate a crise, sob a liderança dos EUA, parece ter evitado o colapso do sistema financeiro e do padrão monetário mundiais e, por conseguinte, da produção e do emprego. Para tanto injetaram trilhões de dólares na economia para evitar o estrangulamento da liquidez. Também lançaram amplos programas anticíclicos baseados no incremento do gasto público em obras em infraestrutura e elevação dos gastos sociais. Algumas estimativas indicam que cerca de 11 trilhões de dólares foram despendidos do início da crise até março de 2009 com resgates de bancos, planos de investimentos, estímulos fiscais, estímulos ao consumo, etc. pelas principais economias do mundo. De modo geral, as políticas econômicas basearam-se em aumentos dos gastos públicos, redução dos juros, ampliação do crédito, incentivos ao consumo e planos de investimentos. O plano norte-americano, anunciado ainda no governo Bush, prevê dispêndios da ordem de 860 bilhões em estímulos para a economia e socorro aos bancos. Para União Européia estimam-se gastos da ordem de 260 bilhões de dólares no enfrentamento da crise. A China também está implementando um programa de incentivo ao consumo e aos investimentos, especialmente em infraestrutura, orçado em 585 bilhões de dólares. Ao mesmo tempo, iniciou-se uma discussão sobre a regulamentação dos mercados financeiros globais. Tudo indica que a recuperação está baseada nessa abrangente ação estatal anticíclica, que se generalizou após a deterioração da crise no segundo semestre de 2008. (BLACKBURN 2008; BORÇA JR.; TORRES FILHO 2008; FOLHA DE S. PAULO, 2009; VEJA, 2009)

A pesar da irritação e das críticas dos neoliberais mais radicais, os planos de investimentos, o socorro estatal ao sistema financeiro e a regulação da economia pelo Estado em nada ferem os objetivos e os interesses do capital, como é sabido pelo menos desde Keynes, pois visam justamente sustentar a valorização do capital, só que em outras bases a partir da reestruturação do sistema. Cabe observar também a superficialidade das discussões sobre a regulamentação do capital financeiro. Até o momento, não se concretizaram em medidas efetivas de regulamentação dos mercados.

Todavia, não há motivos para crer que a tendência do capitalismo se reestruturar a cada crise, com o fito de resolver momentaneamente suas contradições para recolocá-las mais adiante, não esteja atuante, embora não seja ainda possível prever a nova configuração do capitalismo que sairá da atual crise.

Não obstante a queima de montante significativo de capital fictício pela desvalorização de ações e títulos em todos os mercados mundiais, não é possível afirmar que as condições de valorização do capital foram recompostas. De um lado, o socorro estatal dificulta a liquidação do excesso de capital fictício, que consiste em uma das causas centrais da própria crise. A alternativa que se coloca é a sustentação desse capital supérfluo por meio da formação de novas bolhas especulativas ou a sua absorção lenta. Esta última saída poderá prolongar a crise ou, mais provavelmente, abrir, em particular para as economias desenvolvidas, um período de baixo crescimento. De outro, se esse capital fictício tivesse sido rapidamente liquidado poderia ter aberto uma grave crise econômica e social, que poderia ser acompanhada pelo acirramento das lutas de classe e a possibilidade de transformações profundas na ordem social.

A compreensão da crise atual não pode limitar-se a essas questões até aqui abordadas. Suas determinações mais profundas requerem discutir a crônica sobreacumulação de capital em escala global, que se arrasta, segundo Brenner (2003) e Chesnais (1996), desde a década de 1970 e cuja maior expressão foi o lento crescimento da economia mundial entre 1974 e 2003, marcado pela tendência ao desenvolvimento desigual. O principal desdobramento desse processo foi a dominância do capital financeiro.

## **1 A DOMINÂNCIA DO CAPITAL FINANCEIRO E O REDESENHO ESPACIAL DO CAPITALISMO**

A crise estrutural iniciada em 1974, cujas determinações principais foram a queda da lucratividade e a conseqüente superprodução e o desmoronamento do sistema monetário internacional estabelecido nos acordos de Breton Woods, desencadeou processos que reestruturaram o capitalismo. Esses processos foram, em parte, desencadeados a partir da política de Reagan de reafirmar a hegemonia norte-americana então ameaçada pela crise do dólar, pela derrota no Vietnã, pela decadência do

setor produtivo dos EUA, pelo avanço dos movimentos de esquerda na periferia e pelo clima de contestação social. O projeto de Reagan, sustentado sobretudo pela burguesia financeira e sob a égide do neoliberalismo, baseou-se fundamentalmente na desregulamentação dos mercados financeiros, na majoração acentuada da taxa de juros, na redução do papel do Estado na economia, no endurecimento em relação as reivindicações da classe trabalhadora e no aprofundamento da guerra fria. Suas políticas abririam uma fase de reestruturação no capitalismo e recomporiam, pelo menos nas décadas seguintes, a hegemonia norte-americana, especialmente depois da crise da URSS. Mas o preço em longo prazo dessa estratégia foi o enfraquecimento estrutural da economia dos EUA, cujos efeitos se manifestariam em acentuados desequilíbrios internos e externos, apesar desse país ter mantido a liderança nas finanças globalizadas, em vários ramos dos serviços e em setores de alta tecnologia (BRENNER, 2003; CHENAIS, 1996; FIORI, 2004; VELASCO; CRUZ, 2007).

A reestruturação do capitalismo nos países desenvolvidos, sob o comando de governos neoliberais, concentrou-se na tentativa de desmontar o Estado de Bem-Estar Social e na desregulamentação e na abertura financeira e comercial das economias nacionais. Concomitantemente, as grandes empresas avançaram na chamada reestruturação produtiva, que introduziu, segundo Harvey (1992), um padrão de acumulação flexível, caracterizado por novas formas de organizar o processo de trabalho, pela introdução de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, pela desregulamentação do mercado de trabalho e pela precarização do emprego. Este processo desempenhou papel fundamental na fragmentação e no enfraquecimento da classe trabalhadora e, portanto, contribuiu para a recomposição da taxa de lucro, pois a compressão dos lucros decorrente dos aumentos salariais e a crescente contestação social por parte dos trabalhadores estavam asfixiando o processo de valorização do capital desde o final da década de 1960. Também foi importante para ampliar a oferta de mão-de-obra nas economias centrais a crescente entrada de imigrantes, não obstante as inúmeras restrições nesse sentido (CHESNAIS, 1996; ALVES, 2000; BASUALDO; ARCEO, 2006; SADER; SANTOS, 2009).

Os grandes oligopólios cada vez mais transnacionais também buscaram novos espaços de acumulação, onde a classe trabalhadora fosse mais disciplinada e recebesse baixa remuneração, a legislação ambiental



fosse menos restritiva e contasse com amplos subsídios. Em um contexto de acirrada concorrência, essas empresas buscaram novos espaços de acumulação. Esse processo viabilizou-se em virtude da abertura das economias nacionais periféricas, da diminuição dos preços de transportes, do desenvolvimento das comunicações e do processamento de dados, que permitiram aos grupos transnacionais coordenarem e controlar processos globais de produção espalhados por várias regiões do mundo (CHESNAIS, 1996; ALVES, 2000; BASUALDO; ARCEO, 2006).

Esse processo levou de forma seletiva, ao longo das últimas três décadas, à realocação espacial de diversos segmentos produtivos, em especial na Ásia, o que significou a incorporação de milhões de trabalhadores (muitos com alta qualificação) à economia mundial, remunerados com baixos salários. O resultado foi a reorganização da divisão internacional do trabalho e a abertura de uma nova fronteira de acumulação, que ganharia peso crescente na economia mundial e redesenharia espacialmente o capitalismo. No entanto, essas transformações, que visavam a recomposição da rentabilidade, agravaram o problema de excesso de capital em escala global (BASUALDO; ARCEO, 2006).

A reestruturação do capitalismo recompôs taxa de lucro, que subiu a partir de meados da década de 1980, depois de mais de uma década de queda, em virtude, sobretudo, da compressão dos salários.<sup>3</sup> No entanto, a acumulação de capital nos países desenvolvidos, segundo Chesnais (1998, p. 9-18), não acompanhou, como seria de se esperar, o crescimento dos lucros, o que estaria a indicar a existência de crescentes problemas de valorização do capital no centro do capitalismo na produção<sup>4</sup> e explicaria, em parte, a tendência ao baixo crescimento (CHESNAIS, 1998, p. 9). Em certa medida, isso parece ter, entre outros aspectos, ocorrido em virtude

---

<sup>3</sup> Ver a respeito Brenner (2003, p.88-144)

<sup>4</sup> A existência de capital supérfluo, que encontra dificuldade de valorizar-se na produção, gera um excesso de capital na forma dinheiro que busca valorizar-se no mercado financeiro a partir da especulação. Quando o capital fictício se desloca muito das condições reais de valorização mais cedo ou mais tarde esse capital tem que ser desvalorizado para recompor as próprias condições de valorização. De acordo com Chesnais (1998, p. 14) nos países que compõem a OCDE a formação bruta de capital fixo cresceu, entre 1980 e 1992, 2,3% em média por ano, enquanto que os estoques de ativos financeiros apresentaram uma majoração média anual de 6% no mesmo período.

das crescentes dificuldades dos países centrais competirem com os do Leste asiático. A lenta acumulação no centro do sistema foi o grande responsável, mas não o único fator, pela ampliação do excedente de capital na forma dinheiro, que vinha crescendo desde o final da década de 1960 e que sofreu uma majoração exponencial a partir da própria valorização fictícia nos mercados financeiros cada vez mais globalizados. A desregulamentação e a ampliação dos mercados financeiros criaram as condições para a crescente autonomia da esfera financeira em relação à produção de valor.

O resultado do predomínio do capital financeiro foi, entre outros pontos, uma crônica instabilidade da economia mundial, cuja dinâmica passou a depender, cada vez mais, da formação de bolhas especulativas. No período entre 1990 e 2007, os momentos de auge e os de retração do ciclo econômico foram determinados pela formação e pelo estouro de bolhas especulativas. Foram seis crises, quais sejam: recessão 1990-1991, México-1994, Sudeste Asiático (1997), Rússia/Brasil/Argentina (1998 - 2001), recessão 2001-2002 e crise da bolha imobiliária 2007. Cabe destacar que a instabilidade crônica da economia mundial até 2001, quando da crise da chamada nova economia expressa no estouro da bolha especulativa na Nasdaq, estava concentrada nas economias periféricas, que arcaram com severas crises econômicas e sociais, muitas vezes aprofundadas pela imposição de rígidas políticas ortodoxas pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos governos dos países desenvolvidos. A partir desse momento a crise se deslocou para o centro do sistema. De modo geral, essas crises não ganharam dimensões catastróficas graças à rápida e abrangente ação das instituições multilaterais e dos governos dos países centrais, em particular do norte-americano, que estancou o processo de desvalorização do capital fictício e assim preservou os interesses financeiros do capital globalizado, por meio da formação de novas bolhas especulativas. Exemplo dessa dinâmica foi superação da crise da bolsa de alta tecnologia, em 2001, pela formação de uma nova bolha especulativa centrada no mercado imobiliário norte-americano, em decorrência das políticas expansivas do governo Bush, em especial as de juros baixos e crédito farto (BRENNER, 2006; CORSI, 2009).

Portanto, a questão da ação do Estado para estancar a crise não é uma novidade da crise atual. Sua especificidade na crise atual reside na dimensão dessa ação, que implicou em um salto quantitativo e qualitativo daquela ação anticíclica e regulatória da economia, que não se via desde,

pelo menos, a década de 1970. Esse padrão coloca a questão de saber se a presente crise também não será superada pela formação de uma ou várias novas bolhas especulativas. Contudo, a dinâmica da economia mundial ficou mais complexa com o aumento do peso do novo pólo de acumulação que se formou na Ásia nas últimas décadas e isto precisa ser levado em conta nessa discussão.

O redesenho espacial do capitalismo gerou um novo pólo dinâmico de acumulação na Ásia, que ainda está subordinado à dinâmica do capital financeiro hegemônico no centro do sistema, como ficou evidente na crise de 1997. Contudo, esse pólo dinâmico sustenta-se em capitalismo nacionais, o que lhe confere potencial para superar essa subordinação em um contexto de crise do centro hegemônico. Ou seja, a atual crise torna essa possibilidade em algo mais palpável.

Entretanto, seria uma simplificação creditar à formação desse pólo de acumulação na Ásia apenas as possibilidades abertas pelo novo desenho da divisão internacional do trabalho, derivado da dinâmica da acumulação do capital globalizado e da resposta que este deu a classe trabalhadora das regiões centrais na sua busca por recompor as taxas de lucro. Também devem ser levados em conta os projetos de desenvolvimento definidos por esses países. Fugiria dos limites desse artigo aprofundar esse ponto.<sup>5</sup> Contudo, algumas palavras são necessárias.

Talvez com exceção da Índia, alguns países da região, apesar de suas profundas diferenças econômicas, políticas, sociais, históricas e culturais, têm levado a cabo, desde pelo menos o final da década 1960, projetos de desenvolvimento inspirados no modelo japonês, caracterizado por ampla ação estatal na economia e estratégias de crescimento voltadas para as exportações. A superexploração da força de trabalho associada ao uso tecnologias modernas e ao câmbio desvalorizado consiste em outro pilar do modelo. Este padrão de desenvolvimento abarcou inicialmente Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong e depois alcançou, com características um pouco distintas<sup>6</sup>, outros países da região, como Malásia, Tailândia e Indonésia (PALMA, 2004).

---

<sup>5</sup> Entre outros, ver a respeito: Palma, (2004); Velasco e Cruz, (2007); Arrighi, (2008) e Amsden, (2009).

A experiência chinesa merece algumas considerações adicionais devido ao seu peso econômico cada vez maior na economia mundial e a fracassada tentativa de implantar o socialismo e de seguir a partir do final dos anos 1970 uma via específica de transição para o capitalismo. Este país caminha para se tornar o centro da economia regional, pois tende a deslocar o Japão dessa posição. Seu dinamismo recente está calcado em um conjunto de reformas de caráter capitalista implementadas desde a década de 1980, que reintroduziram a propriedade privada, mercantilizaram a força de trabalho e estão criando uma ampla burguesia, apesar do abrangente controle estatal da economia, em especial de alguns setores estratégicos, como o financeiro e o energético. O governo chinês também adotou programas de modernização do setor agrícola, agressiva política exportadora e atração de investimentos e tecnologia estrangeiros. A transição para o capitalismo está acarretando forte concentração da renda, superexploração da força de trabalho, acentuados desequilíbrios regionais e grave degradação ambiental.

Desde os anos 1960, a estratégia de desenvolvimento calcada nas exportações seguida pelos países do Leste asiático vinha garantindo um elevado crescimento econômico em um contexto internacional no qual os países desenvolvidos estavam cada vez mais necessitados de manufaturas baratas, necessários para a redução de seus custos e da inflação. Essa tendência intensificou-se ainda mais na nova fase do capitalismo, iniciada na década de 1980, que abriu espaços para absorção em massa de produtos manufaturados produzidos pela periferia pelo centro do sistema, o que favoreceu os países asiáticos, que tinham adotado estratégias baseadas nas exportações. Enquanto isso, as demais regiões periféricas enfrentaram uma situação de baixo crescimento, severo endividamento externo, crises infacionárias, crises sociais e crescente instabilidade e vulnerabilidade externa (ARCEO, 2006)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> O desenvolvimento desses países está marcado pela grande presença das grandes empresas japonesas, que buscavam nesses países mão-de-obra barata e menor controle ambiental. Depois se seguiram empresas coreanas, norte-americanas e européias. Este processo de expansão criou um espaço econômico regional que gravitava em torno do Japão (ARECEO, 2006).

<sup>7</sup> A mundialização do capital colocou, por exemplo, em cheque o desenvolvimentismo na América Latina, que tinha optado, nas condições da grande Depressão dos anos 1930 e da II Guerra Mundial, por uma estratégia de desenvolvimento voltado para o mercado interno, baseada na substituição de importações. Todavia, o modelo desenvolvimentista começou a ruir na América Latina mesmo antes das profundas transformações vividas

Apesar do dinamismo adquirido pelas economias asiáticas, o centro do capitalismo continua sendo a economia norte-americana, não só pelo seu peso econômico e financeiro e pelo papel do dólar como moeda chave do sistema monetário internacional, mas também pelos efeitos dinâmicos de seus desequilíbrios. Seus graves desequilíbrios, particularmente nas contas externas, potenciam tanto a expansão quanto a retração da economia mundial. Os EUA continuam na liderança de setores tecnologicamente avançados, como engenharia genética, tecnologia espacial e aeronáutica, telecomunicações, etc., setores que ficaram conhecidos nos anos de 1990 como a nova economia (BRENNER, 2006). Contudo, este setor não mostrou suficiente peso e dinamismo para soerguer o conjunto da economia norte-americana e para ser à base de sustentação de sua hegemonia, que parecer carecer de uma base econômica mais sólida.

Os EUA conseguem sustentar crescentes déficits nas contas de transações correntes em razão da pujança de seu sistema financeiro

---

pelo capitalismo a partir dos de 1980. Não só em virtude do baixo desempenho econômico e da incapacidade de completar o processo de industrialização e do agravamento das condições sociais, mas também, sobretudo, devido à ascensão das lutas sociais que marcaram esse período. As classes dominantes, temerosas em relação a esses avanços e ao desfecho que a luta de classes poderia ter, unificaram-se e buscaram implementar uma nova disciplina através do mercado. Esse foi o caso do Chile, que, após a derrubada de Allende do poder, adotou a partir de 1973 uma política liberal que levou a desindustrialização e ao enfraquecimento da classe trabalhadora. A Argentina seguiria o mesmo caminho a partir da implantação da ditadura militar em 1976. Em outros países da região a adoção da estratégia neoliberal foi mais paulatina e se deu sob a pressão de processos hiperinflacionários, de profunda crise econômica, de grave crise fiscal e da crise das dívidas externas. A estatização das dívidas externas contribuiu fortemente para a deterioração da situação fiscal e para o incremento da inflação, enfraquecendo o Estado. A fuga de capitais e a deterioração dos termos de intercâmbio, ausentes na Ásia, pelo menos com a mesma intensidade, foi outro elemento que enfraqueceu a posição dos países latino-americanos. Também foi essencial a contínua pressão dos organismos multilaterais de crédito. Esses processos, em particular o crescente desemprego decorrente a crise econômica, debilitaram a capacidade de resistência da classe trabalhadora. Não por acaso o Brasil, que viveu forte acessão dos movimentos sociais na década de 1980, abraçou a estratégia neoliberal mais tardiamente. Sem dúvida que a adoção dessa estratégia implicou em uma reacomodação dos setores das classes dominantes, com o fortalecimento dos setores financeiros e rentistas e dos vinculados às exportações. Setores de classe fortemente articulados com o capital estrangeiro, que nunca tiveram firme solidariedade com o desenvolvimento nacional na periferia. Os setores do capital nacional mais vinculados à produção e ao mercado interno perderam terreno nesse novo contexto, embora também tenham se acomodado, pois são grandes aplicadores do mercado financeiro e aproveitaram a explosão especulativa na região a partir da adoção da políticas econômicas neoliberais na década de 1990. (BASUALDO; ARCEO, 2006; CORSI, 2009).

globalizado e de vários países superavitários, em especial os países asiáticos, estarem dispostos e em condições, ou sem alternativas, a financiá-los. Ponto fundamental para a atração de capitais necessários para fechar seus déficits reside na capacidade do sistema financeiro norte-americano de atrair capital em busca de valorização fictícia. O mercado norte-americano é o epicentro dessa forma de valorização em escala mundial.

Os países que financiam os desequilíbrios norte-americanos fazem isso devido aos seus próprios interesses de garantir o incremento de suas exportações. Mas isso implica sustentar o excesso de consumo dos norte-americanos. Agem dessa maneira também em virtude da falta de opções consistentes em manter suas reservas que não em dólares, dado não existir ainda outra moeda, ou outras moedas ou ativos, que desempenhem o papel de reserva de valor em escala mundial. Dessa maneira, contribuem, de um lado, para manter suas moedas desvalorizadas e, de outro, estabilizam a economia norte-americana, permitindo aos EUA adotar políticas expansionistas, que contribuem para impulsionar a economia norte-americana e, portanto, suas próprias economias e o conjunto da economia mundial. Este tipo de relacionamento conforma, segundo Belluzzo (2005), uma espécie de simbiose entre as economias asiáticas e a norte-americana.

O conjunto da economia mundial acaba sendo impulsionado ou retardado pelos EUA. Nas recessões, o desaquecimento da atividade econômica contribui para retrain a economia mundial, em especial na atual situação de globalização (BELLUZZO 2005; BRENNER 2006). Hoje, o alto índice de desemprego, o elevado endividamento das famílias, a baixa taxa de investimentos, o elevado endividamento público, a fragilidade do sistema financeiro dificultam a retomada da economia norte-americana, com reflexos negativos para a economia mundial, ainda mais que o Japão e a União Européia também enfrentam situação bastante difícil. Aparentemente, o centro desenvolvido do capitalismo tenderá para uma lenta recuperação, enquanto alguns países da periferia rapidamente voltarão a crescer, o que pode estar indicado certo deslocamento desses países em relação ao núcleo desenvolvido do capitalismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simbiose entre as economias asiáticas e a norte-americana está sob forte tensão e poderá não sobreviver à crise atual. Por outro lado, a própria crise abre novas possibilidades de reconfiguração e expansão do capitalismo, que parece contar com maior grau de liberdade, pois não enfrenta, até o momento, uma forte contestação social, como nos anos 1970. Hoje, a classe trabalhadora encontra-se fragmentada, na defensiva política e sem projeto alternativo de sociedade. Os diversos movimentos de contestação social que versejaram nas últimas décadas parecem também não ter propostas e forças capazes de superar o sistema capitalista.

Nesse contexto, um dos resultados possíveis da crise seria aprofundar a aparente tendência do deslocamento do centro do capitalismo para a Ásia, em particular para a China, que pode superar a crise redirecionando sua economia para o mercado interno (ARRIGHI, 2008). Porém, a China está, tudo indica, distante de conseguir galgar à posição hegemônica, pois não parece ter condições de firmar-se, em curto prazo, como novo centro hegemônico. Isso não depende apenas da força de gravitação da economia, mas passa também pela liderança tecnológica, financeira, política, ideológica, cultural e militar. Questões que a China (ou qualquer outro país da região) está longe de responder. Não por acaso, o modelo chinês não entusiasma as massas oprimidas do mundo e nem responde a crise ecológica, um dos problemas nevrálgicos para a humanidade. O modelo chinês caracteriza-se, entre outros aspectos, por uma industrialização destrutiva do meio ambiente, pela concentração da renda e pela intensa exploração dos trabalhadores.

A relativa decadência dos EUA pode abrir a possibilidade do capitalismo evoluir, como aponta Harvey (2009), para um mundo multipolar. Entretanto, não está descartada uma reafirmação da hegemonia norte-americana, o que dependerá, entre outros aspectos, das respostas dadas a crise, das políticas de transformação da base energética, da capacidade da chamada nova economia liderar a reestruturação do conjunto da economia norte-americana. Também dependerá da recomposição do sistema financeiro norte-americano como centro da valorização fictícia de capital, o que reafirmaria a dominância do capital financeiro e a dinâmica da acumulação baseada em bolas especulativas.

Essas possibilidades não parecem indicar a melhora substantiva dos padrões de vida das populações pobres do mundo, a inserção dinâmica das economias periféricas na economia mundial, o enfrentamento abrangente da crise ecológica e muito menos a ruptura com o capitalismo. No entanto, as respostas a crise e os caminhos que serão trilhados não estão previamente determinados, embora condicionados por esse conjunto de processos históricos que marcam o presente.

## REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. H. *A ascensão do “resto”*: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2009.

ARCEO, E. El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina: estrategias de los setores dominantes y alternativas populares. In: BASUALDO, E.; ARCEO, E. (Org.). *Neoliberalismo y setores dominantes*: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

ARRIGHI, G. *longo século XX*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

\_\_\_\_\_. *Adam Smith em Pequim*: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Panorama mundial. *Sinopse Internacional*, Rio de Janeiro, n.12, p. 1-3, set., 2009. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/sinopse\\_intl/SI12.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/sinopse_intl/SI12.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2009.

BASUALDO, E.; ARCEO, E. (Org.). *Neoliberalismo y setores dominantes*: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BELLUZZO, L. G. M. O dólar e os desequilíbrios globais. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.25, n. 3, p. 49-65, jul./set. 2005.

BLACKBURN, R. La crisis de las hipotecas subprime. *New Left Review*, Madrid, n. 50, (Ed. em língua Espanhola), mai./jun. 2008.

BORÇA JR., G. R.; TORRES FILHO, E. T., Analisando a crise subprime. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDS, n. 30, dez. 2008.

BRENNER, R. O princípio de uma crise devastadora. 2008. Disponível em: <[www.vermelho.org.br](http://www.vermelho.org.br)>. Acesso em: 13 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Novo boom ou nova bolha? a trajetória da economia norte-americana. In: SADER, E. (Org.). *Contragolpes*. São Paulo: Boitempo, 2006.



BRENNER, R. *O Boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

CHESNAIS, F. Até onde irá a crise financeira. *Le Monde Diplomatique*, 2007. Disponível em: <[www.uol.com.br](http://www.uol.com.br)>. Acesso em: 13 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. Rumo a uma mudança total dos parâmetros econômicos mundiais dos enfrentamentos políticos e sociais. *Outubro*, São Paulo, n. 1, p. 7-32, 1998.

\_\_\_\_\_. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CLASSE média europeia fica mais pobre. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 out. 2009. Folha Dinheiro, Caderno B6.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Balance preliminar de las economías de América latina y Caribe*. Santiago, 2008. Disponível em: <[www.eclac.cl/estadisticas/](http://www.eclac.cl/estadisticas/)>. Acesso em: 20 dez. 2008.

CORSI, F. L. A crise estrutural e reconfiguração do capitalismo global. In: ALVES, G. ; FIGARI, C.(Org.). *La precarización del trabajo em América Latina*. Perspectivas del capitalismo global. Londrina: Práxis; Canal 6, 2009.

\_\_\_\_\_. Capitalismo global: crise, bolhas especulativas e periferia. In: TUMOLO, P. S.; BATISTA, R.. L. (Org.). *Trabalho, economia e educação*. perspectivas do capitalismo global. Londrina, Práxis; Massoni, 2008.

\_\_\_\_\_. Economia do capitalismo global: um balanço crítico do período recente. In: ALAVES, G.; BATISTA, R. L (Org.). *Trabalho e educação*. contradição do capitalismo global. Maringá: Praxis, 2006.

DOWBOR, L. A crise financeira sem mistérios. *Le Monde Diplomatique*, 2009 . Disponível em: <[www.diplo.uol.com.br](http://www.diplo.uol.com.br)>. Acesso em: 15 jan. 2009.

FIORI, J. L., O mito do colapso americano. *Valor Econômico*, 08 out. 2008, p. A17.

FOLHA DE S. PAULO. São Paulo, 04 ago. 2009. Folha Dinheiro. Caderno B1, 2, 3.

FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 18 jan. 2009. Folha Dinheiro.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2007-2009. *Perspectivas de la economía mundial*. Disponível em: <[www.imf.org/external/spanish/ft/tweo/2009/02/pdf/texts.pdf](http://www.imf.org/external/spanish/ft/tweo/2009/02/pdf/texts.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2009.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. Resgatar o capitalismo dos capitalistas e de sua ideologia falsária. *Agência Carta Maior*, 2009. Disponível em: <[www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)>. Acesso em: 19 fev. 2009.

LEIVA, O. C. Estados Unidos y China: locomotoras en la recuperación y las crisis cíclicas de la economía mundial. In: REYNO, J. E., (Org.). *La economía mundial y América Latina*. tendencias, problemas e desafíos. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

MEDEIROS, C. A. A china como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, São Paulo v. 2, n. 3, jul./set. 2006.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

SADER, E.; SANTOS, T. *A América Latina e os desafios da globalização*. São Paulo: Boitempo, 2009.

VEJA. Economia. São Paulo: Abril Cultural, n. 2104, 18 mar. 2009.

VELASCO E CRUZ, S. C. *Trajetórias*: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: UNESP, 2007.

## A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES

*Marcos Cordeiro Pires<sup>1</sup>*

*Luís Antonio Paulino<sup>2</sup>*

### INTRODUÇÃO

Quando procuramos refletir sobre os principais eventos da realidade sócio-econômica, sempre contamos com uma certa “sedimentação” dos acontecimentos, de forma a observar o movimento da economia com algum distanciamento e compreender o sentido dos fatos. No entanto, quando nos deparamos com um evento de grande significância econômica, como foi o estalar da crise financeira no segundo semestre de 2008, corremos o risco de analisar um objeto em movimento, muitas vezes em contradição com os seus fundamentos mais significativos. Isto é similar a uma corrente marítima, que na superfície se desloca num sentido e com determinada temperatura, podendo estar em contradição com o turbilhão que se move nas profundezas, e cujos impactos não poderiam ser previstos a partir da simples observação superficial.

---

<sup>1</sup> Doutor em História Econômica (USP). Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – FFC-Unesp – Marília.

<sup>2</sup> Doutor em Economia (Unicamp). Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – FFC-Unesp – Marília.

Nesse sentido, preparamos este texto com o objetivo de proporcionar ao leitor uma perspectiva acerca desses eventos, mesmo correndo o risco de sermos desmentidos pelos fatos que se desenrolarão nos meses seguintes. Calculado o risco de uma análise precipitada, julgamos conveniente corrê-lo, já que consideramos importante contribuir de alguma maneira para a ampliação do debate sobre a crise econômica atual. Ao longo deste trabalho faremos uma breve descrição das origens da crise financeira e de seu impacto na economia real, tanto no mundo como em nosso País.

## **1 A ORIGEM DA CRISE FINANCEIRA**

Nenhuma crise surge inesperadamente como um raio em dia ensolarado. Os sinais da crise surgem bem antes dela estourar, ainda quando um determinado padrão ou modelo econômico aparenta estar em plena forma. De fato, ela é o desfecho de um processo, com suas contradições, que se desenrola em um período de tempo específico. O grande problema relacionado às crises não diz respeito ao fato de que elas ocorrerão ou não, pois a recuperação traz consigo os germes da próxima crise. A pergunta é: quando? Eventos fortuitos marcam o estouro das crises, como a “Quinta-feira negra” de 24 de outubro de 1929, a desvalorização da bath tailandês em agosto de 1997 ou o 11 de setembro de 2001. De forma similar, o dia 15 de setembro de 2008 entrará para a História como o dia em que teve início uma das mais fortes crises econômicas do capitalismo. Nesse dia, faliu o banco norte-americano Lehman Brothers, um das mais importantes instituições financeiras do mundo, com mais de 150 anos de existência, que levou a uma reação em cadeia de falências e concordatas de bancos e empresas, e colocou em xeque o funcionamento do sistema econômico até então vigente, baseado nas premissas de auto-regulação do sistema financeiro e na ausência de mecanismos de controle estatal ou inter-estatal nos fluxos e nos instrumentos financeiros. O pânico que se iniciou no mercado financeiro se espalhou por outros setores econômicos provocando uma forte retração na economia mundial, impactando negativamente o comércio internacional, o nível de atividade e o nível de emprego.

Algumas correntes classificam o período em que se gestou a atual crise como de “financeirização da economia global”, cujo início teria

coincido com o fim das paridades fixas acordadas em Bretton Woods, em agosto de 1971, decorrente do fim para paridade dólar-ouro determinada unilateralmente pelos Estados Unidos<sup>3</sup>. A partir de então, o sistema monetário internacional passou a flutuar sem o lastro de nenhum ativo, sendo as cotações internacionais das moedas determinadas, em tese, pela sua livre flutuação em resposta aos movimentos internacionais de capitais associados ao comércio e aos investimentos internacionais. De fato, este sistema passou a funcionar com base no dólar norte-americano, mesmo que este não tivesse que responder automaticamente às vicissitudes do balanço de pagamento dos EUA. O fim do lastro concedeu aos Estados Unidos o poder de ajustar seus problemas fiscais e de transações correntes sem nenhuma restrição externa. A título de exemplo, o preço de uma onça troy de ouro em 1971, antes do fim das paridades fixas, era de US\$35,00. Atualmente (Outubro de 2009), girava em torno de US\$ 1.100,00, ou seja, o dólar de 2009 é aproximadamente 3,20% do poder de compra do dólar contra o ouro de 1971!

O sistema de taxas flutuantes trouxe para a economia real um componente de instabilidade muito grande<sup>4</sup>. Se antes se podia negociar contratos de exportação a médio e longo prazos com certo horizonte de estabilidade cambial, depois de 1971 essa prática se tornou insustentável, uma vez que não se poderia afirmar com certeza qual seria a cotação do câmbio no dia seguinte. Para o setor produtivo, particularmente aquele que de alguma maneira se relaciona com o mercado externo, fosse para vender sua produção, fosse para adquirir insumos, a variável “taxa de câmbio” é essencial para a definição do nível de lucratividade das empresas.

Esta instabilidade inerente ao novo padrão levou o mercado financeiro a criar uma série de instrumentos que pudessem garantir, ou melhor, proteger, os agentes econômicos de flutuações bruscas, não só das cotações cambiais, como também das principais commodities, títulos de dívidas privadas, taxas de juros etc. por meio dos chamados contratos a termo, contratos de hedge ou, de forma geral, DERIVATIVOS.

---

<sup>3</sup> P.Ex. François Chesnais (1997); Robert Brenner (2003), Maria da Conceição Tavares (2009).

<sup>4</sup> Sobre a evolução do sistema financeiro e da instabilidade que o acompanha, ver: Barry Eichengreen (1999).

Os derivativos podem ser definidos como títulos financeiros cujo preço deriva do preço de mercado de outro ativo real ou financeiro – preço da onça de ouro, preço da arroba da carne bovina, preço da ação, taxa de juro, taxa de câmbio, índices ou quaisquer instrumentos financeiros aceito para ser negociado nesse mercado. Por exemplo, as opções de ações são títulos financeiros cujos preços dependem do preço das ações. No mercado à vista, compra-se, vende-se e liquida-se física e financeiramente a negociação no mesmo instante. No mercado de derivativos, negociam-se contratos com vencimento e liquidações financeira e física numa data futura por um preço determinado. Ele difere do mercado à vista tanto pela sua característica de negociação quanto pelos objetivos que vendedores e compradores desses contratos desejam obter: minimizar riscos de mercado inerentes à atividade econômica. Esta pode estar diretamente relacionada à produção de bens industriais, agrícolas, de serviços, bem como ao setor financeiro. O mercado de derivativos consiste, basicamente, de quatro modalidades de contratos: a termo, futuros, de opções e de swaps.<sup>5</sup>

A instabilidade que gera a busca de proteção pelos agentes econômicos é a mesma que leva a este mercado grupos de investidores que têm por único objetivo aproveitar as flutuações de tal forma a comprar ativos pelo menor preço e vendê-los com o maior lucro. Esses agentes são chamados de especuladores que muitas vezes manipulam o mercado com vistas a influenciar na precificação dos ativos objetos de especulação. O mercado de derivativos movimentava atualmente, por ano, cerca de 600 trilhões de dólares.

Além da instabilidade decorrente da flutuação cambial, a década de 1970 legou para as décadas seguintes mais um ingrediente de crise, qual seja, a impossibilidade de se manter elevadas taxas de lucro no setor industrial em decorrência da grande concorrência de grupos oligopólicos e da queda de expansão do mercado mundial, fenômeno decorrente dos choques do petróleo e do forte processo inflacionário que os acompanhou. Dessa forma, cada vez mais as empresas passaram a colocar seus excessos de caixa não na expansão da capacidade produtiva, mas em aplicações em títulos financeiros, fossem eles governamentais ou derivativos, com vistas a

---

<sup>5</sup> Não é nosso objetivo analisar a fundo este conceito. No entanto, para se obter mais informações sobre os derivativos, consultar: Lozardo(1998).

complementar suas receitas. Desde aquela época, os lucros “financeiros” tornaram-se tão ou mais importantes que os lucros operacionais, assistindo-se a predominância da “tesouraria” da empresa sobre a “linha de produção”. Além disso, dada a recorrência das crises, acentuou-se a chamada “preferência pela liquidez” por parte dos agentes econômicos, ou seja, ao invés de manter sua riqueza em ativos ligados ao processo produtivo e de geração de empregos, procuram manter uma parte significativa de sua riqueza em formas o mais próximas possível da forma mais líquida de riqueza: o dinheiro.

Já na década de 1980 economistas críticos e empresários advertiam sobre o risco da financeirização da economia. Akio Morita, fundador da corporação japonesa SONY, assim refletia os riscos dessa instabilidade;

Acho que o problema principal está em nosso dinheiro. Para manter atividades econômicas num sistema livre e aberto, é preciso comprar e vender a preços adequados, lembrando que estes preços dependerão da oferta e da procura. [...] Se vendo um produto pelo preço de mil ienes a alguém nos Estados Unidos ou na Grã Bretanha, espero receber, em dólares ou libras, o equivalente a mil ienes. A taxa de câmbio pela qual a conversão é feita deve ser justa e refletir a relativa competitividade das indústrias de diferentes nações. Isso porque, acredito, a indústria deve ser o fator básico no estabelecimento do valor do dinheiro de um país. (MORITA, 1986, p. 304).

Mais adiante, reclama das manobras de empresas industriais mais interessadas em lucros fáceis no mercado financeiro do que na produção. Vejamos:

Eu escrevi antes, talvez não com muita simpatia, sobre como os empresários americanos têm de dirigir seus negócios, com lucros crescentes na cabeça, sempre temerosos de que o preço de suas ações venha a cair se os dividendos trimestrais não derem sinais de crescimento. Nesse clima, quando a busca dos lucros é cada vez mais intensa, os executivos são forçados a procurar as formas fáceis de conseguir o lucro, e aí acontecem duas coisas perigosas: alguns desses gerentes já perceberam que podem fazer dinheiro mais facilmente com a negociação de dinheiro em vez de mercadorias; outros descobriram que a manufatura, na qual os custos são mais baixos, pode produzir lucros mais rapidamente, mesmo que isso signifique mudar a produção para outro país. (MORITA, 1986, p 306).

Olhando *a posteriori*, as previsões de Morita se realizaram em sua plenitude. Não só as empresas industriais embarcaram de vez na financeirização, como também deslocaram sua produção para países que apresentassem mais baixos custos, como na China e em outros países asiáticos. Por outro lado, as fraudes financeiras que surgiram no final da década de 1990 desvendaram o lado obscuro na busca de lucros desenfreada, expondo as manipulações contábeis de grandes empresas, como a World.com, Enron, Merck ou Xerox. O economista John K. Galbraith descreveu em seu livro “a Economia das Fraudes Inocentes” o mecanismo estrutural que se esconde por trás de práticas similares (GALBRAITH, 2004).

Desde a década de 1980 o mercado financeiro assumiu proporções gigantescas se comparado com o setor produtivo. Diversos instrumentos financeiros aparentemente sólidos, garantidos pela mais alta *expertise* econométrica, foram colocados no mercado com o objetivo de atrair o dinheiro que não encontrava aplicação produtiva. Qualquer ativo poderia ser objeto de “inovações” financeiras por meio da criação de novos derivativos. Necessitaríamos de um livro inteiro para descrever em pormenores este processo, mas vale a pena tentar explicar o fator que provocou o estouro da crise, nesse caso os derivativos relacionados aos títulos de dívidas imobiliárias nos Estados Unidos.

Como mencionamos anteriormente, a ausência de lastro para a emissão de papel-moeda proporcionou uma vantagem adicional para a economia dos Estados Unidos. Desde o começo da década de 1960, a economia daquele país vem apresentando expressivos déficits comerciais e orçamentários. Esta debilidade levou o governo Nixon, em 1971, a romper com a paridade fixa. No entanto, antes de a desvalorização do dólar provocar um ajuste no setor externo de forma a conter o déficit, a sua posição privilegiada como “moeda mundial” sem limites para emissão não conteve, ao contrário, estimulou, no longo prazo, o excesso de demanda, levando a economia do país a persistir no mesmo caminho. Tal como salientam Duménil e Lévy (2007, p. 154):

Una de las manifestaciones más evidentes de la posición de dólar como moneda mundial es precisamente que, contrariamente a los otros países, Estados Unidos no está obligado a asegurar el equilibrio de sus cuentas externas; puede permitirse tener una balanza comercial deficitaria. [...] Nada obliga a Estados Unidos a tener una política restrictiva para contener sus importaciones y limitar el déficit comercial estructural.



Adicionalmente, a manipulação das taxas de juros do Tesouro americano era a chave para garantir, de maneira aparentemente ilimitada, o fluxo de recursos que cobrisse seu déficit. Tomando-se como base a média dos últimos cinco anos (2004-2008), os Estados Unidos apresentam um déficit em conta corrente da ordem de 5,3% do PIB, o que equivale, tomando-se por base o PIB de 2008, a algo em torno de US\$ 770 bilhões, valor esse financiado, principalmente, pelos países com elevados superávits comerciais, como a China, Rússia, Alemanha e até mesmo o Brasil, cujas reservas cambiais, a maior parte em títulos do Tesouro americano, já ultrapassa os US\$ 218 bilhões.

Do ponto de vista da demanda interna, a liquidez proporcionada por essas políticas garantia oferta abundante de crédito para financiar o consumo das famílias. As políticas de afrouxamento da política monetária já haviam levado ao estouro na “bolha tecnológica” de 1999/2000. Em meados da década de 2000, em decorrência da liquidez provocada pelo aumento de gastos militares, o sistema financeiro tinha recursos abundantes para estimular o consumo das famílias, dentre outros bens, a aquisição de residências.

Esse aquecimento do mercado imobiliário provocou um forte aumento nos preços das residências, o que desencadeou uma espiral ascendente, chegando-se mesmo a estimular o refinanciamento de hipotecas, ao liberar dinheiro “in cash” para que o mutuário gastasse em outros bens. Esse mesmo movimento tratou de incorporar ao mercado compradores com histórico de crédito problemático, os chamados clientes “sub-prime”, que em condições normais ficariam fora do mercado. Esse procedimento inflou ainda mais o mercado, criando uma ilusão de que os preços das moradias permaneceriam em patamares elevados.

Como forma de captar recursos e principalmente dividir os riscos dessas operações, os bancos criaram derivativos lastreados, em última instância, no valor dos imóveis, que poderiam ser retomados rapidamente em caso de inadimplência do mutuário. Diante dessa garantia, tais títulos foram vendidos a bancos de investimento de todas as partes do mundo, criando-se uma pirâmide de cartas de baralho.

O ponto fraco do esquema estava, obviamente, na capacidade de pagamento das famílias mais pobres. Qualquer oscilação mais forte das

taxas de juros ou ainda qualquer sinal de recessão que pudesse comprometer a renda desses mutuários poderia significar inadimplência. E foi o que ocorreu a partir do segundo semestre de 2007. Este aumento da inadimplência levou à retomada de milhares de imóveis, o que desencadeou a desinflação no mercado imobiliário. Criava-se o paradoxo de títulos registrados com um valor  $X$  e as moradias com um valor  $X/2$ . Este foi o ingrediente novo que desencadeou a crise não só com os títulos “sub-prime”, mas também de outros ativos que também se encontravam inflados, como petróleo e *commodities* agrícolas<sup>6</sup>. O pânico se espalhou pelo sistema e a falência do Lehman Brothers foi o evento mais característico.

O que se seguiu foi o pânico que sempre acompanha eventos dessa envergadura<sup>7</sup>. O crédito se contraiu rapidamente porque os bancos carregados de derivativos desvalorizados tiveram que registrar suas perdas. Os principais bancos dos Estados Unidos e da Europa estavam virtualmente falidos. O socorro dos governos, com pacotes trilhionários de socorro evitou uma catástrofe ainda pior.

No entanto, os pacotes governamentais de estímulo e socorro nos Estados Unidos, no Japão, na Inglaterra e na Zona do Euro, adotados entre novembro de 2008 e março de 2009, não conseguiram evitar a contração do crédito que, de certa maneira, viabilizava o consumo de bens de maior valor, como os automóveis. Gigantes do setor como a General Motors, a Chrysler e a Ford se viram em sérias dificuldades.

O aumento do desemprego e a redução dos salários reais levaram também à contração do comércio internacional. Economias dependentes do mercado externos sofreram de maneira mais acentuada, como a China, Japão, Coréia do Sul e México. No entanto, os países menos dependentes desse comércio sofreram fortemente pela contração do crédito e pelo aumento dos juros que inviabilizaram o financiamento de exportações e a concessão de cartas de crédito.

Do ponto de vista dos Estados Unidos, os mecanismos de propagação da crise em nível mundial podem assim ser resumidos, de acordo

---

<sup>6</sup> A respeito do tema, consultar a descrição do inchaço do mercado imobiliário e de outros ativos feita por Ernani Torres Teixeira Filho (2009).

<sup>7</sup> Ver a este respeito Charles Kindleberger (2000).

com Francisco Lopes (2009, p. 13): (a) Contração de crédito produzida pelo processo de redução da alavancagem no sistema financeiro global e conseqüente fragilização dos bancos; (b) Destruição de riqueza, como resultado da queda nos preços de ativos financeiros, como imóveis e ações; (c) Deterioração das expectativas sobre a evolução futura da atividade econômica, afetando decisões de dispêndio de empresas e famílias; e (d) Redução no crescimento das exportações e do comércio mundial. De fato, para aqueles países que mais se vinculavam com o comércio exterior dos EUA esses fatores levaram ao agravamento da crises em suas economias

O fundo do poço aparentemente ocorreu no último trimestre de 2008 e o ano de 2009 começou sob a égide do pânico. Apesar disso, certas economias começaram a se desgarrar da crise, principalmente a China, por conta de um expressivo pacote de investimentos públicos, de 584 bilhões de dólares, aproximadamente 15% de seu PIB, anunciado em novembro de 2008 e da espetacular expansão do crédito em mais de um trilhão de dólares nos primeiros sete meses de 2009. Os gastos em infra-estrutura compensaram em parte a queda expressiva do comércio exterior. Países exportadores de *commodities* puderam retomar o ritmo suas vendas externas, dentre esses os países latino-americanos, asiáticos e africanos. Os preços de commodities que foram afetados fortemente nos primeiros meses da crise iniciaram um período de recuperação a partir de abril. Os impactos da crise na economia mundial, tomando-se por base o desempenho das principais economias, podem ser acompanhados com os gráficos 1, 2 e 3, a seguir.

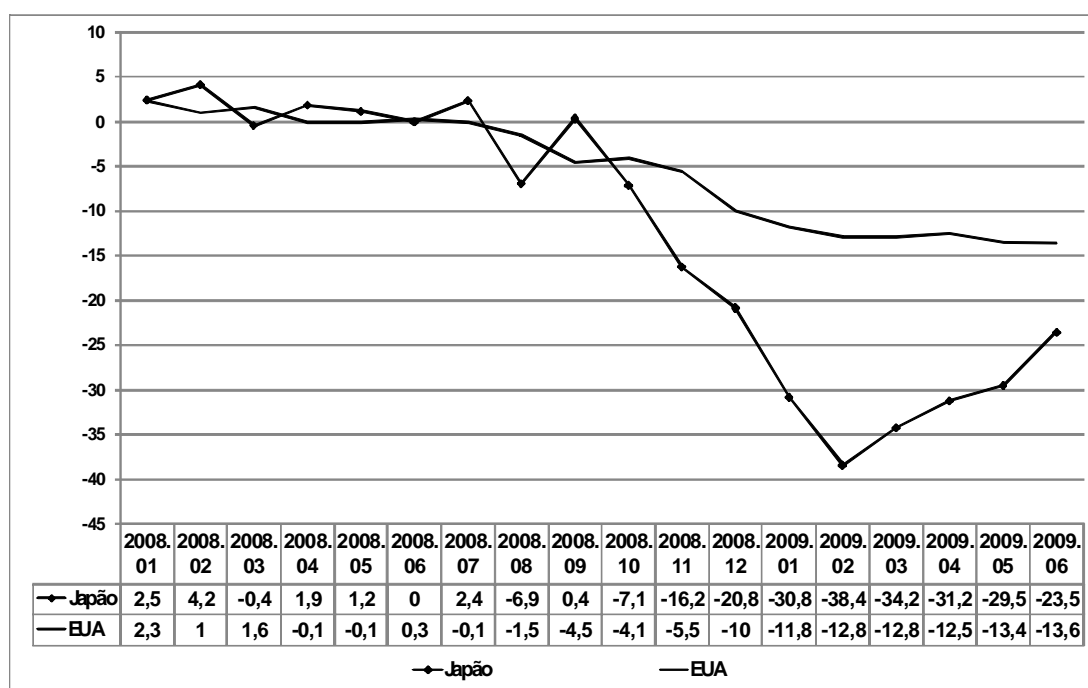


Gráfico 1 – Evolução da Produção Industrial – Estados Unidos e Japão – janeiro/2008 – junho/2009. (em %).

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das séries de The Economist. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2009.

Trabalhando-se com os dados da produção industrial para Estados Unidos, verifica-se que a desaceleração teve início antes mesmo do estouro da crise, em setembro de 2008. De maneira similar observa este movimento na indústria japonesa. No entanto, diante do pessimismo generalizado, o desempenho das séries de ambos os países sofre um recuo acentuado a partir de outubro. Nota-se que a produção industrial do Japão atingiu o fundo do poço em março de 2009, quando recuou 38,4% frente a mesmo mês de 2007. Daí em diante, verifica-se a reversão da tendência, sem, contudo, figurar no campo positivo. Já nos EUA, até junho de 2009 não se apresentava a reversão da tendência, indicando que a reversão ainda não começara.

O Gráfico 2 trata da evolução do nível de desemprego na economia norte-americana. Constata-se que já em fevereiro de 2008 a tendência se torna ascendente. Entre este mês e junho de 2009 a taxa de desocupação subiu 97%, se estabilizando, aparentemente, no mês seguinte.

Tal situação, principalmente entre aqueles consumidores atrelados a hipotecas, tende a agravar o problema relacionado aos títulos imobiliários, levando ao aumento da recuperação de moradias junto aos inadimplentes. Além disso, a contração do consumo dos trabalhadores tende a criar um efeito recessivo cumulativo, mantendo distante o horizonte da recuperação.

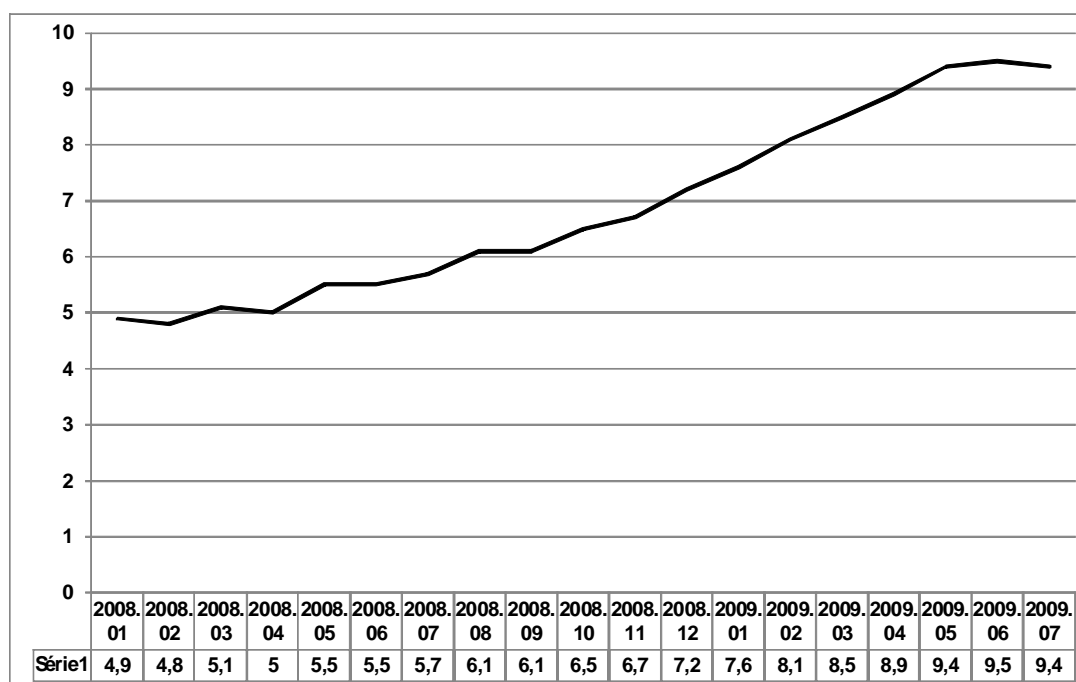


Gráfico 2 – Taxa de desemprego – Estados Unidos – janeiro/2008 – julho/2009. (em %).

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das séries de The Economist. Disponível em: [www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br). Acesso em: 30 set. 2009.

Os dados da Zona do Euro e da China demonstram que a desaceleração do PIB teve início no terceiro semestre de 2007. Novamente, com o agravamento da crise, observa-se a desaceleração mais forte a partir do quarto trimestre de 2008. Não obstante a gravidade da crise, a economia chinesa permanece no campo positivo apresentando crescimento superior a 6% no primeiro trimestre de 2008 e revertendo a tendência no trimestre seguinte. Já os países da Zona do Euro, cujo desempenho do PIB é bem inferior ao do padrão chinês, também apresentaram uma leve reversão no segundo trimestre de 2009, ainda que na zona negativa, subindo de -4,8 para -4,6%.

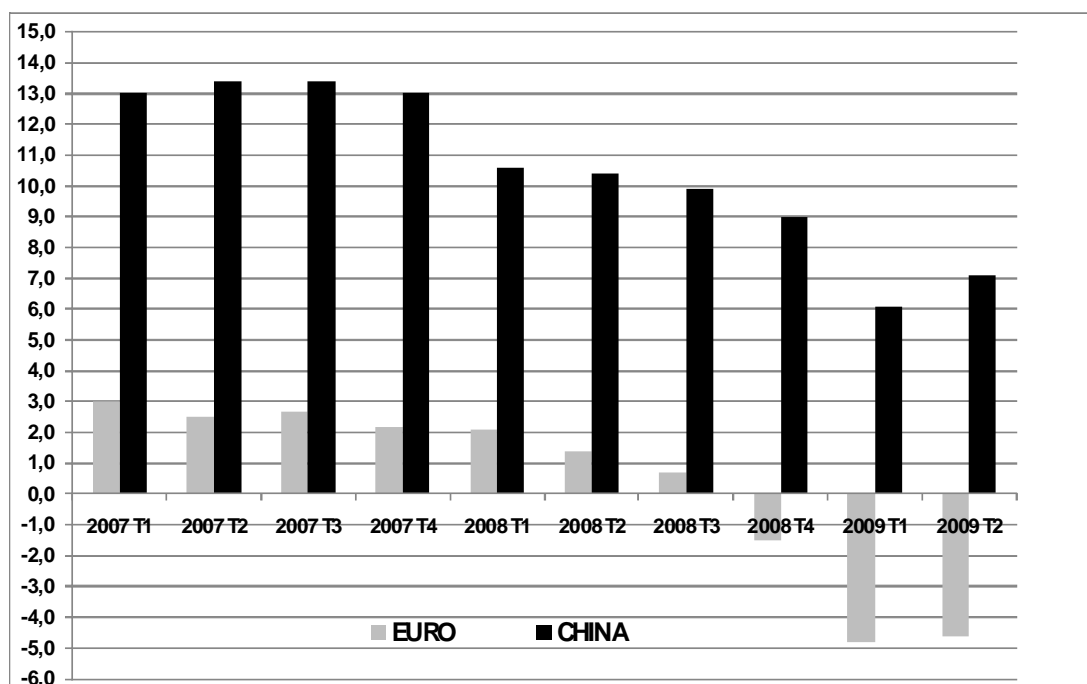


Gráfico 3 – PIB Trimestral – Zona do EURO 2007 – T1 – 2009 – T2. Variação real anual (em %).

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das séries de The Economist. Disponíveis em: [www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br), e das estatísticas do National Bureau of Statistics da China. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/Quarterlydata/>. Acesso em: 30 set. 2009.

Pelo que se pode notar, a recessão ainda está distante de se dissipar nos países mais industrializados. A exceção é a economia chinesa que, apesar de sentir o impacto da crise e da contração dos principais mercados de exportação, ainda assim conseguiu manter seu crescimento em meio da turbulência. Tal condição, como ressaltamos, oferece uma oportunidade para os países exportadores de *commodities*, como o Brasil.

Em um balanço preliminar da crise, segundo estimativas do FMI, as perdas acumuladas no sistema financeiro internacional podem totalizar algo em torno de US\$ 4,1 trilhões. O PIB mundial, que em 2007, havia crescido 5% deve encolher 1,4% em 2009. Segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT, o total de desempregados deve saltar de 189 milhões, em 2008, para 239 milhões, 2009. O Banco Mundial espera que, em função da crise, mais de 50 milhões de pessoas escorreguem para abaixo do nível extremo de pobreza em 2009.

## 2 O BRASIL E A CRISE

Apesar de o Brasil apresentar melhores condições para enfrentar a crise, ele não poderia passar incólume aos seus efeitos. Podemos relacionar seis fatores que poderiam servir de acelerador da crise no país, são eles: (a) contração da demanda externa, particularmente das exportações de maior valor agregado; (b) pela contração do crédito externo, fosse para o financiamento de exportações, fosse para o capital investido em títulos e ações; (c) a forte desvalorização do real contra o dólar e as possíveis pressões inflacionárias decorrentes dessa situação; (d) pelo impacto decorrente da contração do mercado externo sobre os empregos do setor exportador; (e) pela contração do crédito doméstico, tanto para o giro das empresas como aquele destinado ao consumo das famílias, principalmente de automóveis, eletroeletrônicos e linha branca; e (f) pela erosão da confiança dos agentes econômicos locais, fosse pelo adiamento de investimentos e/ou pelo adiamento do consumo.

Diante da crise o governo interveio, num primeiro momento, de maneira difusa. O Banco Central elevou a taxa de juros no final de 2008, por temer o impacto inflacionário do câmbio no mercado doméstico. Num segundo momento, O Banco Central passa a adotar uma forte diminuição das taxas de juros, chegando ao inédito patamar de 8,75% ao ano. Simultaneamente, flexibilizou o depósito compulsório dos bancos para irrigar a economia, ressentida que estava dos fluxos externos que secaram com a crise. Já do lado do Ministério da Fazenda, foram adotadas medidas para alavancar o crédito dos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), desoneração do IPI de veículos automotores, materiais de construção civil e eletrodomésticos (linha branca). Além disso, o governo aumentou seus gastos e diminuiu o superávit primário.

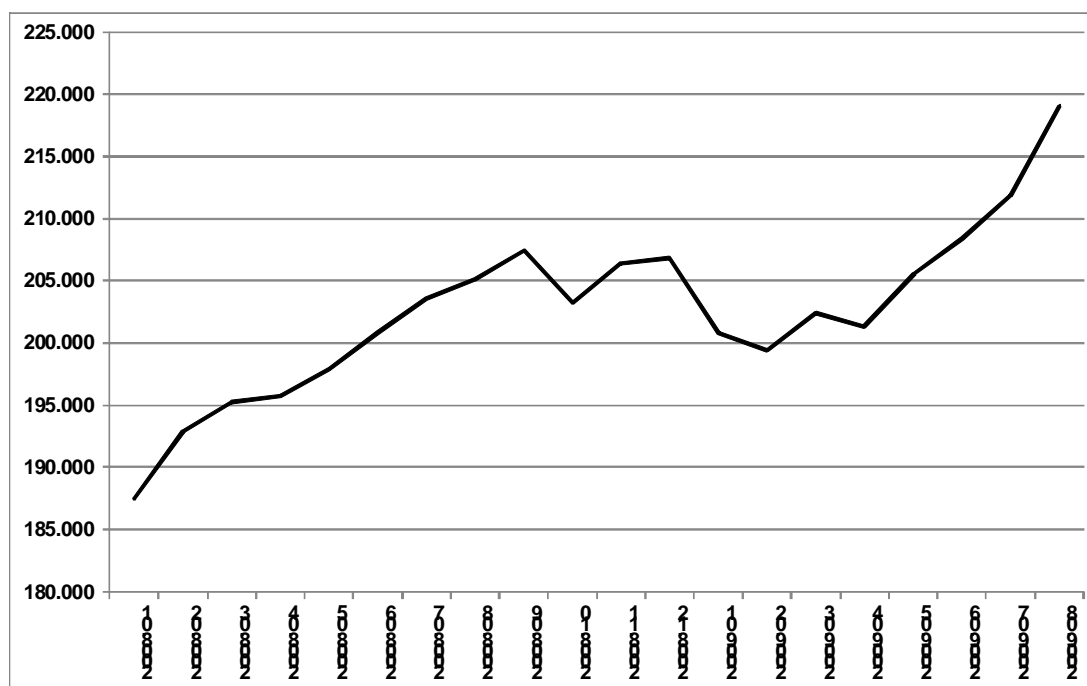


Gráfico 4 – Brasil: Reversas Internacionais. Mensal. Jan./2008 – Ago/2009 (milhões de US\$)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries de BCB Boletim/BP. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2009.

Comparativamente às outras crises financeiras, o país tem enfrentado a crise em melhores condições. De acordo com a Sinopse Internacional do BNDES (2009, p. 9):

Em relação ao mercado de crédito, ao contrário dos países desenvolvidos que estão no cerne da crise, o Brasil possui uma indústria bancária altamente solvante cuja solidez reflete uma regulação do setor transparente e eficiente. Agregue-se a isso, a existência de bancos públicos fortalecidos e capazes de expandir crédito em um momento de crise de confiança. Apesar do agravamento da crise a partir do mês de setembro de 2008, as operações de crédito mantiveram uma expansão expressiva. No acumulado em 12 meses até fevereiro de 2009, houve um crescimento de 28% do crédito, ante igual período do ano anterior. As atuações do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal têm contribuído para esse resultado. As operações de crédito sob responsabilidade dos bancos públicos passaram de 13,20% do PIB em setembro de 2008, para 15,4% em fevereiro de 2009, o que representou um aumento da participação no crédito total, de 34% para 37% em fevereiro de 2009. Em termos de taxa de crescimento, as operações de crédito dos bancos públicos registraram um aumento de 15,9% em



fevereiro de 2009, contra setembro de 2008, enquanto que as dos bancos privados nacionais e bancos estrangeiros apresentaram variações de 1,6% e 0,5%, respectivamente.

Não obstante este aspecto creditício, a crise não exauriu a reservas do país. Conforme verificamos no Gráfico 4, os níveis elevados de reservas internacionais funcionaram como um amortecedor para a crise, evitando os impactos nefastos de fugas repentinas de capital. Partindo-se de um patamar de 207 bilhões de dólares, em setembro de 2008, o volume de reservas caiu para 199 bilhões no pior momento da crise, em fevereiro de 2009, para atingir o patamar de 219 bilhões de dólares em agosto.

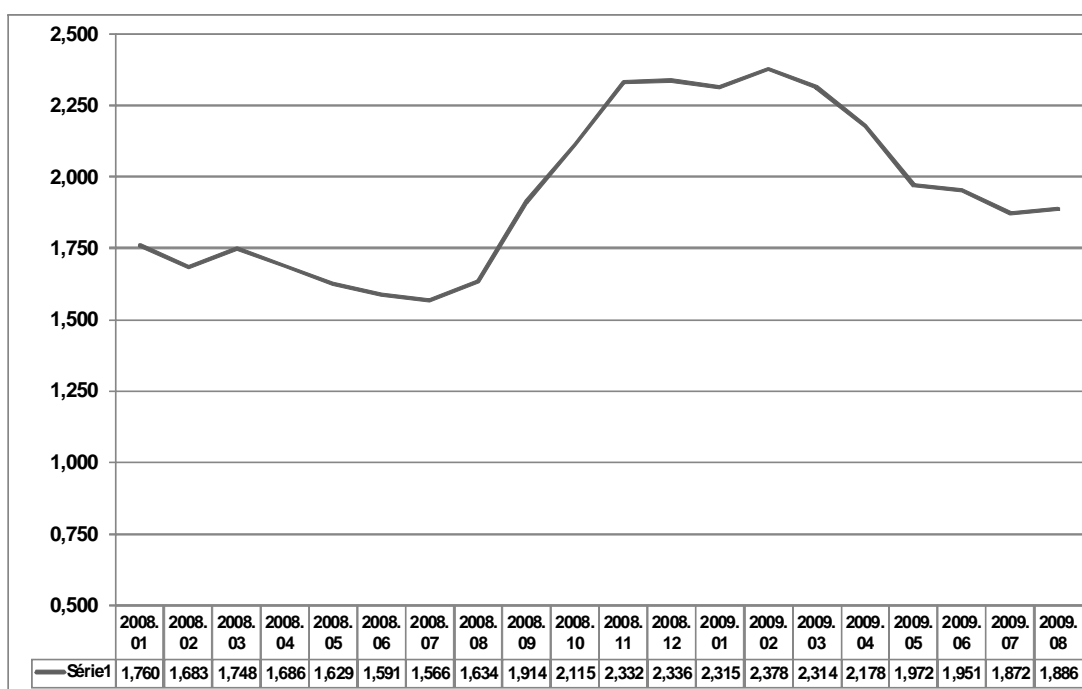


Gráfico 5 – Brasil: Taxa de câmbio – real/dólar – compra – fechamento mensal, fim de período. Jan./2008 – Ago/2009.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries de BCB Boletim/BP. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2009.

A manutenção dos elevados níveis e reservas contribuiu para a contenção da desvalorização cambial, iniciada em setembro de 2008. No pior momento da crise o dólar atingiu, em média mensal, R\$ 2,378, em fevereiro de 2009. A partir daí iniciou uma trajetória de queda que pode até

exigir medidas de controle do fluxo de capitais como forma de estabilizar a taxa.

O desempenho cambial é decorrente de uma série de fatores, como por exemplo, a manutenção de um saldo comercial superior às expectativas iniciais, decorrente de uma desaceleração das importações mais forte do que a das exportações. Veja-se o Gráfico 6, a seguir:

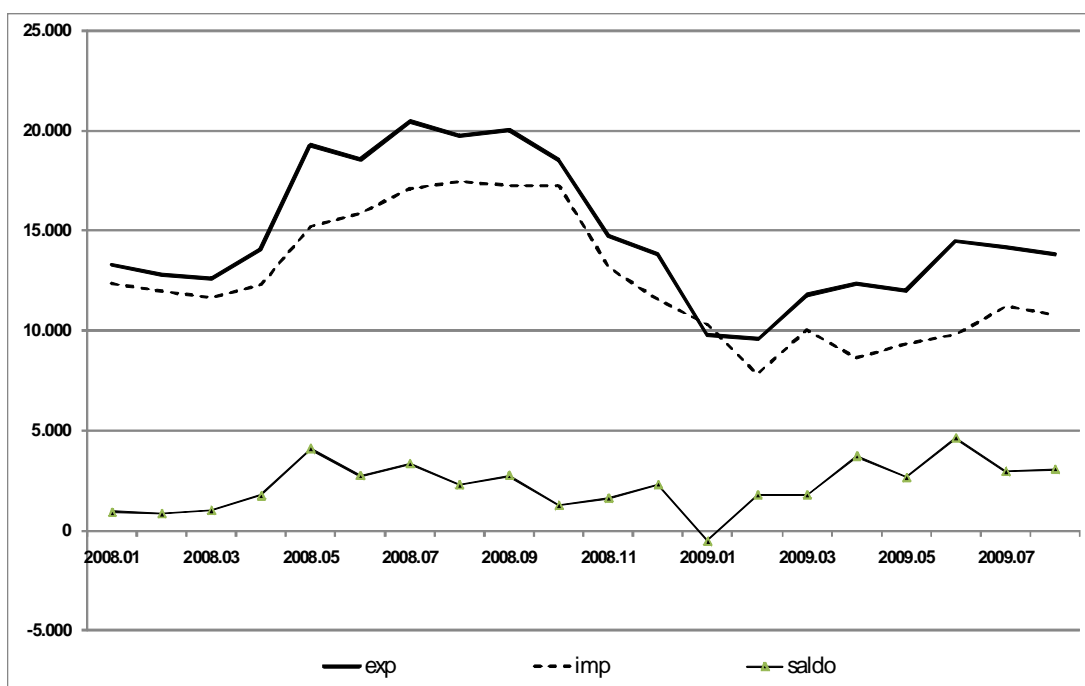


Gráfico 6 – Brasil: Exportações, Importações e Balança Comercial. Jan./2008 – ago./2009. ( milhões de US\$)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries de BCB Boletim/BP. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30set. 2009.

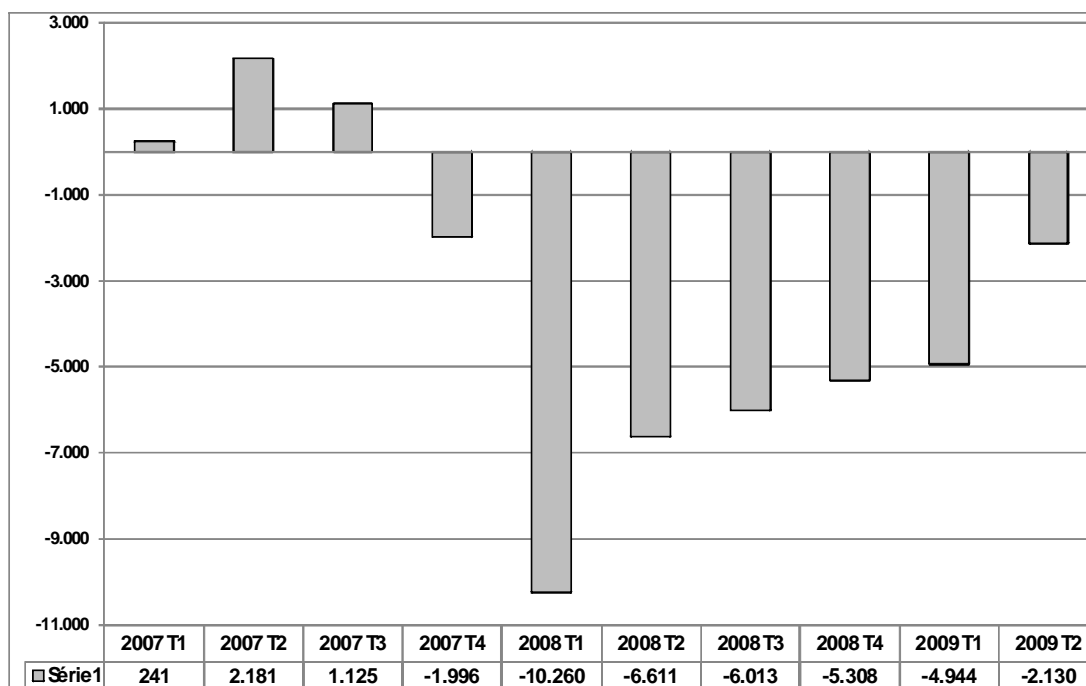


Gráfico 7 – Brasil: Transações Correntes. Trimestral – 2007-T1 – 2009-T2. (milhões de US\$)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries de BCB Boletim/BP. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2009.

Apesar de se verificar uma queda no volume do comércio exterior como, por exemplo, a queda de 32% em julho de 2009 se comparado ao mesmo mês de 2008, o saldo comercial caiu bem menos, da ordem de 12% para os mesmos meses citados. O saldo acumulado entre janeiro e agosto de 2009 alcançou 20 bilhões de dólares. Isto impactou positivamente no saldo das Transações Correntes (Gráfico 7), que vem se recuperando do forte déficit do primeiro trimestre de 2008, quando a crise internacional começava a tomar seus contornos nos países industrializados.

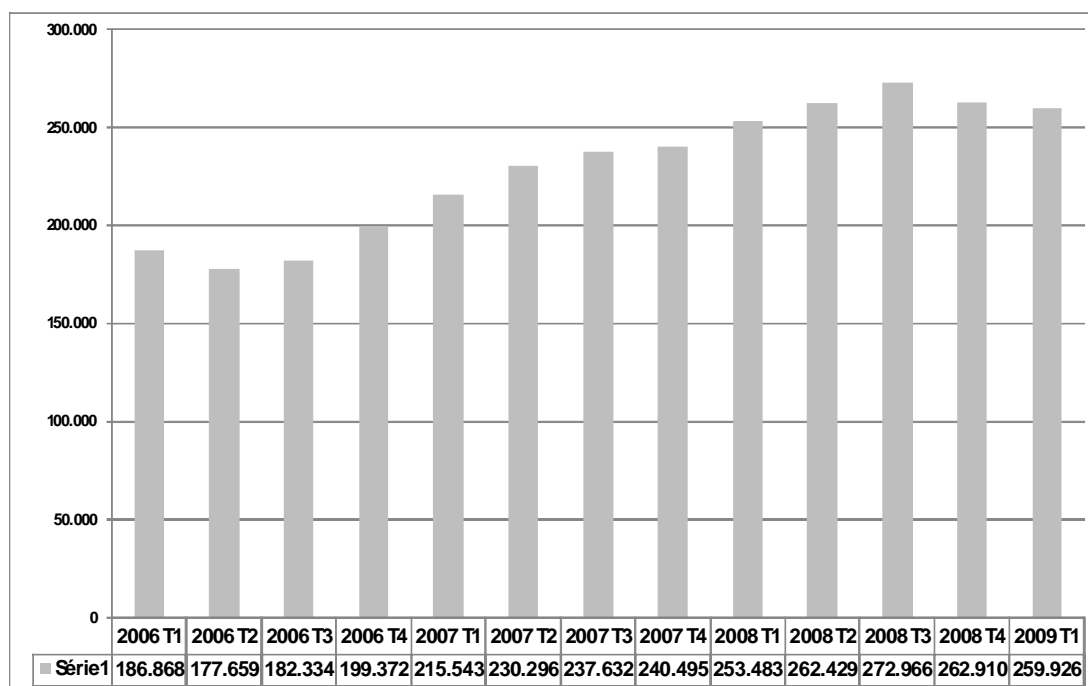


Gráfico 8 – Brasil: Dívida Externa. Trimestral – 2006-T1 – 2009-T1. (milhões de US\$)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries de BCB Boletim/BP. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2009.

A crise também foi relativamente branda quando se analisa seu impacto sobre o estoque da dívida externa, conforme se observa o Gráfico 8. Entre o terceiro semestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009 a dívida se contraiu em 4,5%.

Um fato que ocorreu em meio da crise foi que o Brasil se tornou credor do FMI, ao emprestar 10 bilhões de dólares para que o Fundo recomponha suas reservas e ajude outros países em pior situação. Tal compromisso foi assumido pelo governo brasileiro na Cúpula do G-20, realizada em Londres, em março de 2009, que reuniu dirigentes das principais economias do mundo.

Como verificamos anteriormente, o impacto externo da crise não foi tão extenso como se esperava. O impacto das políticas anticíclicas adotadas pelo governo se fez sentir também no desempenho do PIB, conforme o Gráfico 9, a seguir:

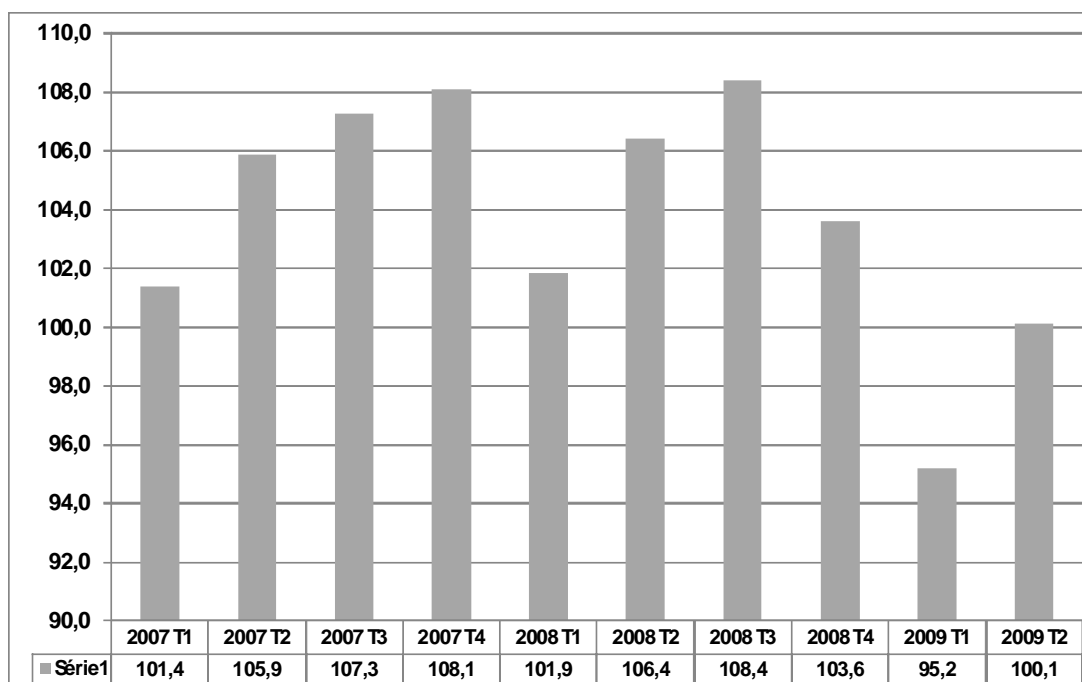


Gráfico 9 – Brasil: Evolução trimestral do PIB a preços de mercado – T1-2007 – T2-2009. base móvel (média do ano anterior = 100).

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries do IBGE/SCN. Disponível em: [www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br). Acesso em: 30 set. 2009.

A economia brasileira, até o terceiro semestre de 2008 vinha crescendo num nível elevado para os padrões recentes, atingindo 8,4% se comparado com o mesmo período de 2007. O quarto trimestre já apresentou uma forte desaceleração, cujo piso ocorreu no primeiro semestre de 2009, quando o PIB recuou 4,8% se comparação com o ano anterior.

É importante considerar que nem todos os setores foram afetados de maneira similar pela crise. De um lado, o pessimismo fez com que se contraíssem os investimentos e o consumo dos bens de maior valor agregado. Por outro lado, setores exportadores sentiram o impacto da crise pela contração dos mercados consumidores para *commodities* agrícolas e minerais, automóveis e aviões. Os setores mais vinculados com a demanda doméstica, principalmente a construção civil, não sentiram fortemente os efeitos da crise.

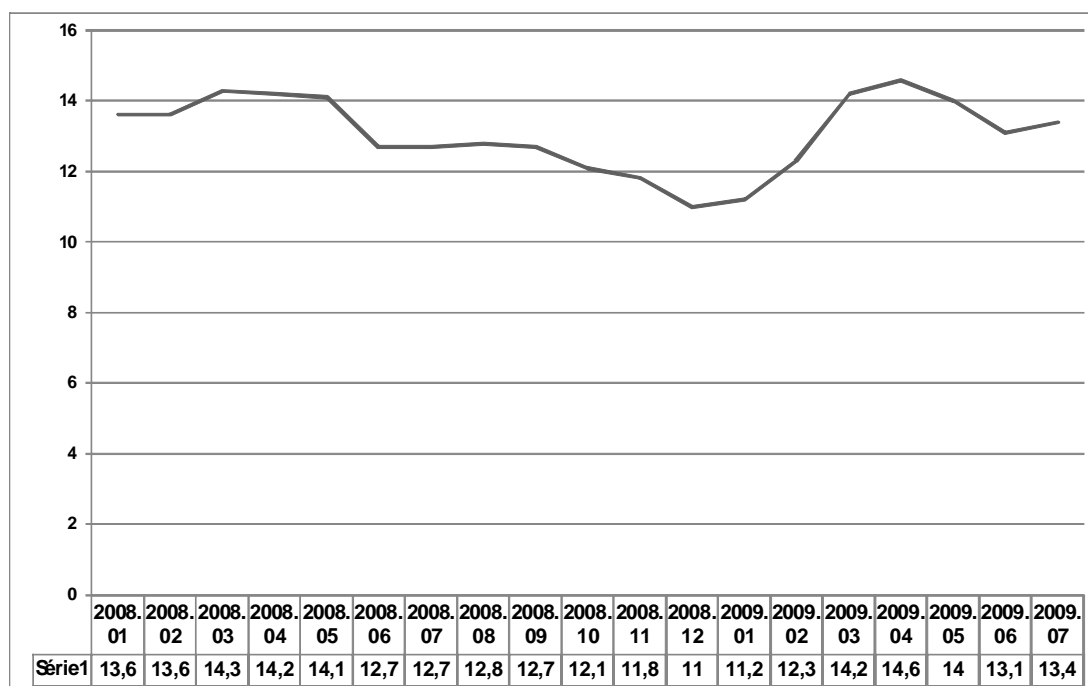


Gráfico 10 – Taxa de desemprego – Região Metropolitana de São Paulo - (%)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries de Seade/PED. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)> . Acessado em: 30 set. 2009.

A evolução do nível de emprego na Região Metropolitana de São Paulo (Gráfico 10), apesar de ser apenas uma amostra do fenômeno, pode descrever parte considerável da realidade. Depois de expressiva redução entre janeiro e dezembro de 2009, a taxa subiu até atingir o pico em abril de 2009, quando começou a reverter a tendência.

A demanda interna é o fator essencial para a reversão dos impactos iniciais da crise. O setor automobilístico, por exemplo, depois de amargar uma forte queda nos meses de novembro e dezembro, quando foram concedidas férias coletivas para os trabalhadores efetivos, e foram demitidos os trabalhadores temporários, voltou a contratar mão-de-obra no começo do segundo semestre de 2009, diante das fortes vendas internas e apesar das quedas nas exportações.

O Gráfico 11, a seguir, descreve a evolução trimestral do consumo final e do consumo das famílias.

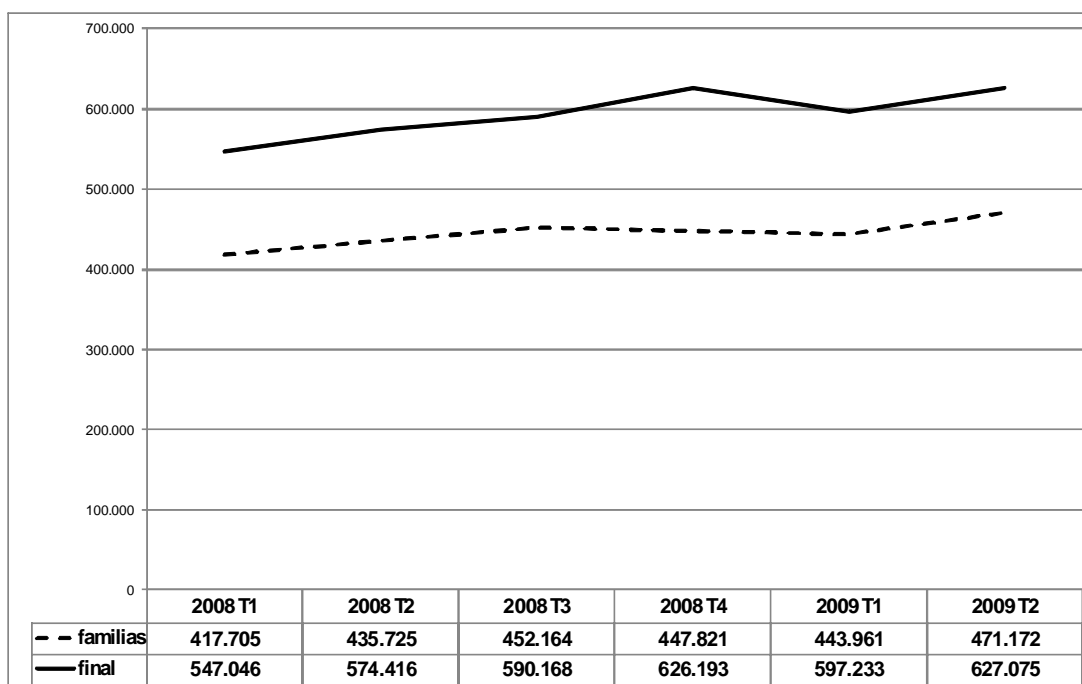


Gráfico 11 – Brasil: Consumo Final e Consumo das Famílias – T1-2008 – T2-2009. (Milhões de reais)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de séries do IBGE/SCN. Disponível em: <[www.ipedata.gov.br](http://www.ipedata.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2009.

Comparativamente ao quarto trimestre de 2008, o consumo das famílias cresceu 5,2%, enquanto que o consumo final evoluiu apenas 0,15%. Isto indica uma diminuição relativa do consumo produtivo em detrimento do consumo de bens finais. É claro que isso ocorreu porque a indústria apresentava forte capacidade ociosa. É urgente a retomada dos investimentos como condição necessária para o crescimento do PIB livre de pressões inflacionárias e de outros gargalos produtivos. Pelos dados disponíveis, espera-se que a economia brasileira feche o ano de 2009 com um crescimento de 1% e a perspectiva é que para 2010 o PIB avance de 4,5% a 5%.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme advertimos no começo deste artigo, não nos propusemos nestas páginas fazer uma análise exaustiva do problema da crise. Antes, gostaríamos de introduzir este tema para que daqui a alguns anos possamos escrever com o devido distanciamento as características desse processo tão rico que ainda não esgotou suas potencialidades. Como dissemos na introdução, assumimos um risco calculado, e esperamos ter contribuído de alguma forma para o debate.

## REFERÊNCIAS

- BNDES. *Sinopse internacional*, n. 11, mar., 2009.
- BRASIL. IPEA. *Séries estatísticas*. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- BRENNER, R. *O boom e a bolha*: os Estados Unidos na economia mundial. São Paulo: Record, 2003.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1997.
- CHINA. National Bureau of Statistics. *Séries*. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/Quarterlydata/>>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- DUMÉNIL, G; LÉVY, D. *Crisis y salida de la crisis*: orden y desorden neoliberales. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- EINCHENGREEN, B. *A globalização do capital*: uma história do Sistema Monetário Internacional. Lisboa: Bizâncio, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Crisis financeiras*: análise, prevenção e gestão. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- GALBRAITH, J. K. *A economia das fraudes inocentes*. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.
- KINDLEBERGER, C. *Manias, pânico e crashes*: um histórico das crises financeiras. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- LOPES, F. L. A dimensão da crise. In: BACHA, E; GOLDFAJN, I. *Como reagir à crise*: políticas econômicas para o Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica; Casa das Garças, 2008.
- LOZARDO, E. *Derivativos no Brasil*: fundamento e práticas. São Paulo: Edição do Autor, 1998.
- TAVARES, M.C. A crise financeira atual. *Paper Itamaraty*. 30 abr. 2009.
- TEIXEIRA FILHO, E. T. A crise financeira internacional: do Subprime à Deflação Global de Ativos. In: SEMINÁRIO CRISE FINANCEIRA. 29 maio 2009. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão; IPRI. Ministério de Relações Exteriores, 2009.



## O TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Sérgio Luiz Cruz Aguilar<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

O terrorismo não é um fenômeno novo na história da humanidade. Tem sido utilizado como arma através dos tempos por aqueles que não possuem poder militar baseado no preparo de efetivos militares e de armamentos, como uma forma extrema de pressão política, muitas vezes com sucesso (AGUILAR, 2004).<sup>2</sup> Inicialmente, o terrorismo apareceu no contexto de conflitos regionais, quando o desequilíbrio de forças desfavorecia determinado grupo que passava a utilizar ações dirigidas a personalidades, forças militares e populações do grupo ou grupos rivais na tentativa de reverter a situação em seu favor. Os atos contra civis que, a princípio, nada teriam a ver com as reivindicações políticas dos perpetrantes são antigos, mas a ação do terrorismo em escala mundial é mais recente.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doutor em História (Unesp). Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília (Univem). Marília – SP, CEP 17516460, e-mail: tcaguilar@hotmail.com.

<sup>2</sup> AGUILAR, Sérgio. Questões do terrorismo internacional. *Revista do Exército Brasileiro*, v.141. Rio de Janeiro: Bibliex, 2004, p.36 – 46.

<sup>3</sup> As ações contra civis já eram verificadas em conflitos surgidos séculos antes de Cristo como, por exemplo, no império ateniense de Péricles, cujos crimes cometidos eram absurdos para princípios helênicos da época. TUCÍDIDES (1996).

O processo de globalização que vivemos transformou o caráter, dimensão, capacidade letal e as formas de perceber o terrorismo. O desenvolvimento da tecnologia dos meios de comunicação, o incremento da integração regional e a maior permeabilidade das fronteiras facilitou a formação de grupos terroristas com alcance transnacional, podendo-se afirmar que há uma estreita correlação entre a globalização, terrorismo e os riscos de segurança. Em consequência, o terrorismo passou a fazer parte das prioridades da agenda dos Estados em suas relações internacionais.

O texto é baseado no minicurso Terrorismo e Relações Internacionais ministrado durante a 7ª Semana de Relações Internacionais, realizada na Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (Unesp) – Campus de Marília – SP, em agosto de 2009.

Inicialmente, abordaremos as questões relacionadas com a definição de terrorismo, suas raízes e consequências para, em seguida, apresentarmos como os Estados e organizações internacionais têm tratado o assunto em termos de tratados e resoluções aprovadas e ações desenvolvidas para a prevenção e o combate a esse fenômeno.

#### **ALGUMAS QUESTÕES SOBRE O TERRORISMO INTERNACIONAL**

A expressão “terrorismo” surgiu pela primeira vez no Dicionário da Academia Francesa de 1798, ao se referir ao período em que a França esteve governada pelos jacobinos (agosto de 1792 - julho de 1794). Anteriormente, Edmund Burke popularizou a palavra terrorista ao se referir a Robespierre e aos jacobinos durante o que chamou de período do “Regime do Terror”, um dos momentos mais sangrentos da Revolução Francesa. (BURKE, 1982). Assim, o surgimento do conceito moderno de terrorismo está ligado à política de terror praticada pelo Estado, o chamado “terrorismo de Estado”.

A partir de então se verifica seu extenso uso por agentes não estatais, como os irlandeses e russos<sup>4</sup> na segunda metade do século XIX e

---

<sup>4</sup> O primeiro atentado suicida que se tem notícia aconteceu em 1881 na Rússia, quando um rapaz chamado Grinevetsky, integrante de grupo de nihilistas, durante uma parada pública, atirou uma bomba que explodiu entre ele e o Czar Alexandre II.

os sérvios bósnios no início do século XX, com um retorno ao terrorismo estatal dos regimes nazista e soviético da década de 1930 e o não estatal dos tempos atuais. Esse vai-e-vem da expressão terrorismo é útil para entender por que atualmente há uma grande dificuldade da sociedade internacional em chegar a um consenso sobre a definição de terrorismo, determinando quando o uso da violência é legítimo e o conseqüente enquadramento de atos governamentais como atos terroristas, quando for o caso.

Decorrente da dificuldade de consenso e de diferentes visões sobre o tema há várias definições. No caso dos Estados Unidos, talvez o país mais interessado em estabelecer mecanismos de prevenção e combate ao terrorismo, diversos departamentos ou órgãos apresentam definições próprias. O Departamento de Estado define como “violência premeditada e politicamente motivada contra objetivos não combatentes, por grupos subnacionais ou agentes clandestinos”. O Bureau Federal de Investigação (FBI) entende como “uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar o governo, população civil ou algum outro setor buscando objetivos políticos ou sociais”.<sup>5</sup>

#### A Colômbia, define como terrorista

El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. (COLÔMBIA, 2000).

A Argentina, por meio do seu Código Penal de 2007, artigo 213, define terrorista como aquele que

Tomare parte de una asociación ilícita cuyo propósito sea, mediante la comisión de delitos, aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, siempre que ella reúna las siguientes características:

- a) Tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político;
- b) Estar organizada en redes operativas internacionales;

---

<sup>5</sup> Definições apresentadas pelo Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa da Universidade de Defesa Nacional, Washington, EUA, em curso frequentado pelo autor em junho de 2009.

c) Disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o la integridad de un número indeterminado de personas. (ARGENTINA, 2007).

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), não foi possível ainda chegar a um consenso que possibilite a aprovação de uma definição comum sobre o terrorismo. No entanto, a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral em 9 de dezembro de 1999, apresentou em seu artigo 2º que

Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

- a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou
- b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir. (BRASIL, 1999).<sup>6</sup>

O anexo mencionado apresenta a lista dos instrumentos internacionais relacionados com o terrorismo adotados até então. Assim, a Convenção deixa bem claro o entendimento de um ato terrorista como sendo aquele em que há a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves a um civil que não tenha relação com um conflito armado, quando o propósito do referido ato for “intimidat uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir”.

Alguns poucos países como os Estados Unidos da América (EUA), de maneira unilateral, passaram a apresentar listas anuais dos grupos

---

<sup>6</sup> A Convenção entrou em vigor em 10 abr. 2002. BRASIL. Decreto nº 5.640. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília, 26 dez. 2005

reconhecidos como terroristas. Naquele país, a primeira lista foi publicada durante o governo do presidente Bill Clinton, em outubro de 1997, e apresentou 30 grupos. Esse número sofreu variações a cada ano e a última lista divulgada em julho de 2009 pelo Escritório do Coordenador de Contraterrorismo do Departamento de Estado apresentou 45 grupos. Os critérios utilizados pelo Departamento são: a organização tem que ser estrangeira; deve estar engajada em atividades terroristas de acordo com o Código Federal, Lei de Imigração e Naturalização e Lei de Autorização das Relações Exteriores, ou ter capacidade e intenção de se engajar nessas atividades; e a organização deve ameaçar a segurança dos EUA (defesa nacional, relações exteriores ou interesses econômicos) ou de seus nacionais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

Apesar da falta de consenso sobre uma definição, é possível identificar pontos comuns que se apresentam na maior parte das definições, seriam elas: o uso ilegal ou ameaça do uso da violência; civis ou propriedades como alvos; propósitos políticos dirigidos a uma instituição (Estado, organização) de modo a compelir seus agentes a agir ou abster-se de agir de determinada forma; provocação ou manutenção de um estado de terror em uma população ou um setor dela.

De qualquer forma, a origem desse terrorismo moderno se relaciona com as questões sociais. Os grupos de pessoas se reúnem para gerar ou rechaçar algum tipo de mudança social. Com o tempo esse grupo vai: assumir uma identidade, definindo os atores e o que o grupo representa; definir uma oposição, o ator ou grupo ao qual se opõe socialmente; e adquirir uma referência comum sobre o tema que se debate. Porta, ao analisar o terrorismo de esquerda na Itália, apresentou um interessante esquema partindo dos movimentos sociais que surgem em razão de desacordos, injustiças e petições, que, por não terem seus interesses atendidos, passam a utilizar ações violentas. Nessa situação se apresentam dois intervenientes fundamentais para a escolha do caminho que esse movimento vai seguir, a ação de uma ideologia radical e a reação do Estado às ações violentas. Nesse momento, quando o movimento opta por criar estruturas ilegais e pela clandestinidade total, tem-se a origem de um grupo terrorista (PORTA, 1995).

A partir daí apresenta-se um inimigo invisível, extremamente radical que, independente da origem social ou etnorreligiosa, coloca a luta pela causa acima de qualquer conceito, até mesmo o da preservação da vida humana,

sua ou de outrem. A radicalização apresenta como característica principal a não negociação. Para atingir seus objetivos, todos os meios são justificáveis, mesmo os imorais ou antiéticos. Há uma desumanização ao atribuir a responsabilidade às vítimas, à tentativa de uma justificação moral pelos atos praticados, como a honra para aqueles que os praticam, e a minimização das consequências com a valorizando dos atos em prol da causa.

Se for utilizado como exemplo o terrorismo islâmico, a justificação da radicalização e da opção pela violência se dá, também, pela manipulação das diferentes leituras do Corão. A Jihad (Guerra Santa), por exemplo, tem, no seu sentido original, o empenho em busca do equilíbrio a serviço do Criador e o esforço de defesa dos valores da fé islâmica. A tradição maometana prega o empenho da fé e do exemplo, a prática da devoção e meditação por meio de usos e costumes ensinados pelo Profeta como caminho da Jihad menor para a Jihad maior (BARTHOLO JR ; CAMPOS, 1990).

A manipulação desses conceitos prega a força religiosa como forma de derrotar o suposto inimigo responsável pela humilhação, marginalização e pobreza, como é o caso da Al Qaeda em relação aos EUA, ou ao ocidente em geral. No caso do terrorismo islâmico, a manipulação das diferentes leituras do Corão e a falta de perspectiva para a resolução de problemas sociais resulta no surgimento de pessoas propensas a cometerem, inclusive, atentados suicidas, como ocorreu em 11 de setembro nos EUA. O suicida seria uma pessoa que, ao não encontrar soluções exequíveis para suas expectativas, busca o reconhecimento ao matar e morrer em seu próprio nome ou em nome do grupo a que pertence.

Independente da origem, a exacerbação do radicalismo acaba gerando medo, intranquilidade e incerteza, prejudicando economias, principalmente as relacionadas com o turismo nos países considerados alvos potenciais, ou gerando o xenofobismo. Prejudica, também, a área social, na medida em que para o seu combate são destinados cada vez mais recursos que poderiam ser aplicados em projetos de desenvolvimento.

Tira a liberdade das populações por conta do necessário aumento das medidas de controle de estrangeiros e do trânsito de pessoas em aeroportos, portos e fronteiras em todo o mundo. Os EUA tiveram que alterar procedimentos em suas fronteiras após o 11 de setembro, assim como a Europa, após os atentados em Madri e Londres. Todavia, as ações

em nome da segurança acabam chocando-se com o modelo de sociedade que algumas populações escolheram para viver. Os europeus, por exemplo, escolheram um modo de vida inserido na União Europeia com uma liberdade não só comercial, mas também de trânsito de pessoas, por vezes restringida por causa das normas de segurança.

Assim, a origem do terrorismo é social e a não-resolução desses problemas permite o crescimento de grupos que optam pelo uso da violência. Não há dúvidas que a Al Qaeda intensificou a sua atuação, tanto em quantidade como na qualidade dos ataques, a partir da intransigência política que bloqueia uma possível solução para o problema no Oriente Médio e a partir da postura unilateralista, belicista e imperialista do governo norte-americano do presidente George W. Bush.

Pode-se afirmar, também, que os atos terroristas causam mais efeitos que danos. Tomando por base os ataques da Al Qaeda nos EUA, o maior atentado terrorista que se tem notícia na história, o governo norte-americano estima que aquela organização gastou entre 400 e 500 mil dólares. Os danos foram parte do Pentágono, quatro aviões privados e as torres do *World Trade Center* destruídas, e 2792 vítimas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004). Só por esses dados iniciais pode-se concluir que o fator custo/benefício foi altamente favorável à organização terrorista. Se forem somados o dinheiro gasto pelos EUA para modificar as instituições do Estado, o custo das guerras no Afeganistão e no Iraque e da implantação de medidas de segurança que grande parte dos países adotou ao redor do mundo, pode-se inferir que os efeitos foram muito maiores que os danos e o fator custo/benefício adquire valores incomensuráveis.

Um dos pontos fundamentais para que as ações terroristas produzam os efeitos esperados é a mídia. O desenvolvimento dos meios de comunicação permite que rapidamente as imagens dos atentados sejam transmitidas para todo o mundo, qualquer que seja o local da ação terrorista, influenciando a opinião pública e produzindo reflexos no campo político, uma vez que o apoio popular é uma fonte utilizada pelos governos como justificação contínua da sua política. Mas, enquanto os atentados buscam efeitos sobre o grupo escolhido como alvo, a maximização produzida pela mídia exerce um fator multiplicador, ao permitir que os grupos terroristas se beneficiem da cobertura dos atentados para convencer novos adeptos à sua causa, inclusive potenciais suicidas.

Por outro lado, o processo de globalização deu condições para que algumas organizações terroristas passassem a atuar em redes e adquirissem um enfoque global. Utilizando uma das célebres frases de Charles Darwin, “não é a mais forte das espécies a que sobrevive, nem a mais inteligente, mas sim a mais adaptável a mudanças”, nesse sentido as organizações terroristas se adaptaram mais rapidamente que os Estados às mudanças provocadas pela globalização e delas tiraram proveito para aumentar a qualidade e a quantidade dos atentados. Assim, as organizações terroristas, fazendo uso do ambiente globalizado da alta tecnologia, dos meios de comunicação e sistemas bancários interligados e da Internet, puderam estabelecer uma estreita relação com o crime organizado internacional, utilizando-se desses “facilitadores” (narcotráfico, tráfico de armas e pessoas, lavagem de dinheiro, contrabando, documentos falsos) para adquirir uma capacidade de atuação global.

## **O TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Com o terrorismo internacional adquirindo esse enfoque global, os Estados se tornaram incapazes de lidar com o problema individualmente. A própria grande potência mundial percebeu que o uso da força de maneira unilateral se mostrou pouco eficiente e que a prevenção e o combate ao terrorismo só poderiam ser mais eficazes por meio da cooperação internacional. O tema ganhou, então, prioridade na agenda internacional.

Mas vale a pena salientar que a preocupação da sociedade internacional nesse sentido não é nova. No plano jurídico internacional, uma série de convenções multilaterais que tratam do assunto foi aprovada a partir do início da década de 1960, perfazendo um conjunto de instrumentos jurídicos que se encontra em vigor e que tenta prevenir e neutralizar a ação terrorista. A tabela a seguir apresenta os tratados relacionados com o terrorismo, o ano de aprovação, o ano de entrada em vigor e a quantidade de Estados-membros.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Textos disponíveis em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>. Entrada em vigor e número de Estados-membros disponíveis nos sites da Organização da Aviação Civil Internacional <http://www.icao.int>, da Organização Marítima Internacional <http://www.imo.org> e da ONU em <http://www.un.org>. Acesso em 21 jul. 2009.



Tratados	Aprovação	Entra da em vigor	Membros
Convenção sobre Infrações e outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves	1663	1969	165
Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves	1970	1971	184
Convenção para a Repressão a Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil	1971	1973	187
Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozem de Proteção Internacional	1973	1977	172
Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns	1979	1983	167
Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares	1980	1987	141
Protocolo para a Repressão a Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que prestem Serviços à Aviação Civil Internacional	1988	1989	168
Convenção para a Repressão a Atos Ilegais contra a Segurança Marítima	1988	1992	153
Protocolo para a Repressão a Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental	1988	1992	141
Convenção sobre a Marcação Explosivos Plásticos com a Finalidade de Detecção	1991	1998	141
Convenção Internacional para a Repressão a Atentados Terroristas a Bomba	1997	2001	162
Convenção Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo	1999	2002	169
Convenção Internacional para a Repressão a atos do Terrorismo Nuclear	2005	2007	54

Não se limitando a esses tratados, a própria ONU, por meio de sua Assembleia Geral adotou uma série de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (Res. 49/60 de 17 fev. 1995) e seu suplemento (Res 51/210 de 16 fev.1997). Foi criado, ainda, o Serviço das Nações Unidas para a Prevenção do Terrorismo integrado ao Escritório das Nações Unidas para Controle de Drogas e Prevenção do Crime, com sede em Viena, na Áustria.<sup>8</sup>

Em decorrência dos atentados nos EUA, o Conselho de Segurança (CS) aprovou duas resoluções para o esforço global no combate ao terrorismo (Res. 1377 de 12 nov. 2001 e Res. 1456 de 20 jan. 2003). A Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, criou o Comitê Contra o Terrorismo – *Counter-Terrorism Committee (CTC)* para monitorar a implementação da resolução e tentar aumentar a capacidade dos Estados

<sup>8</sup> Tem por finalidade orientar pesquisas sobre o terrorismo e colaborar para o aumento da capacidade dos países em investigar e prevenir atos terroristas.

no combate ao terrorismo. Em 2004, a Resolução 1540 do CS atribuiu ao Comitê a função de monitorar as medidas que incluem a prevenção ao acesso às armas de destruição em massa por atores não estatais, incluindo grupos terroristas. A Resolução 1624 do CS, de 14 set. 2005, determinou que os Estados-membros deveriam se comprometer, por lei, com a proibição de qualquer ato terrorista ou seu incitamento, independente da motivação, à negação de asilo ou instrumento similar para aqueles considerados culpados por tais crimes. Em 2006, a ONU aprovou a Estratégia Global Contra o Terrorismo.

No âmbito regional, a OEA, em 1971, aprovou a Convenção para a Prevenção e Punição de Atos Terroristas Configurados em Delitos contra as Pessoas e Extorsão Conexa quando Tiverem eles Transcendência Internacional. O assunto foi também tratado tanto nas assembleias regulares, como nas conferências especializadas realizadas em Lima (1996) e Mar del Plata (1998). Na primeira foi aprovado o Plano de Ação de Cooperação Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo. Na segunda foi firmado um compromisso que fortaleceria o Plano de Ação. Em 1999 foi criado o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE) para desenvolver, coordenar e avaliar a implementação do Plano de Ação e do Compromisso de Mar del Plata. Em 2003 entrou em vigor a Convenção Interamericana para a Repressão ao Terrorismo<sup>9</sup> e na Conferência Especial sobre Segurança realizada na Cidade do México, os países membros resolveram promover o intercâmbio de informações sobre assistência legal para o combate ao terrorismo. Posteriormente, a Declaração de São Carlos, aprovada na VI Sessão do CICTE, realizada em março de 2006, na Colômbia, reafirmou o compromisso de fortalecer os mecanismos de cooperação internacional, o intercâmbio de informações e as medidas jurídicas para prevenir e combater o terrorismo.

As iniciativas regionais se deram no âmbito do Conselho Europeu com a Convenção Europeia para a Repressão ao Terrorismo de 1977; da Liga Árabe com a Convenção Árabe para a Repressão ao Terrorismo de 1998; da Organização da Conferência Islâmica com a Convenção para o Combate ao Terrorismo de 1999; da Comunidade dos Estados Independentes com o Tratado de Cooperação entre os Estados Membros

---

<sup>9</sup> Já ratificada por 24 membros. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-66.html>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

no Combate ao Terrorismo; da União Africana com a Convenção da Organização para Prevenção e Combate ao Terrorismo; e da Associação para a Cooperação Regional do Sul Asiático com a Convenção Regional para a Repressão ao Terrorismo; essas quatro últimas de 1999.

No Mercosul e seus associados, houve o entendimento comum de que: 1) houve a multiplicação de ameaças não convencionais e, principalmente, de atores não estatais; 2) que esses atores não balizam suas ações pela lógica do poder, mas a própria assimetria acaba sendo a causa de seu comportamento, gerando insegurança; 3) que essas novas ameaças e atores não podem ser tratados apenas em termos militares ou de segurança pública, nem conseguem ser solucionadas pela ação individual do Estado, permitiu a adoção de medidas de caráter multilateral no âmbito do bloco.

Em 1993 foi regulamentado o controle integrado de fronteiras. (MERCOSUL, 1993) Em 1996 foi estabelecida a Reunião de Ministros do Interior com o objetivo de “avançar na elaboração de mecanismos comuns, para aprofundar a cooperação nas áreas de sua competência”.<sup>10</sup> O Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul, aprovado em 1998, apresentou uma série de medidas para fazer frente às ameaças e para otimizar os meios dos organismos vinculados com segurança. A partir dele, Argentina, Brasil e Paraguai estabeleceram o Comando Tripartite, congregando órgãos dos três países responsáveis pela segurança.<sup>11</sup> Em dezembro de 2002, os três países do Comando Tripartite convidaram os Estados Unidos para se juntar ao mecanismo consultivo, criando o Mecanismo 3+1 sobre a Problemática da Tríplice Fronteira com a finalidade de discutir os problemas da região no campo dos ilícitos transnacionais e sua possível vinculação com o terror e seu financiamento.

O Acordo sobre Extradicação firmado em 1998 enquadrou, em seu capítulo III, o terrorismo como não sendo crime político e, portanto, passível de extradicação, além de enumerar diversos delitos considerados terroristas e prever a possibilidade de extradicação também pela tentativa de execução desses atos (MERCOSUL, 1998).

---

<sup>10</sup> No caso do Brasil, participa o Ministro da Justiça. (MERCOSUL, 1996).

<sup>11</sup> O mecanismo foi criado em 1998 e dizia respeito à chamada Tríplice Fronteira, região englobada pelas localidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad de Leste (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina).

O Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional deveria maximizar os níveis de segurança na região através do intercâmbio de informações entre os órgãos de controle e as forças de segurança e/ou policiais; cooperação e coordenação para o desenvolvimento de atividades simultâneas operacionais e de controle; estabelecimento de sistemas de informática e de comunicações necessários para o exercício da ação policial; aperfeiçoamento da capacitação dos recursos humanos disponíveis dos diferentes órgãos de controle e forças de segurança e/ou policiais, de modo a obter sua utilização racional.<sup>12</sup> O Plano previu ações contra o terrorismo como: criação de um foro especializado de intercâmbio de informações no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, com reuniões semestrais entre os representantes dos Órgãos Especializados e/ou de Inteligência de cada um dos Estados-Parte e Associados; elaboração de informes bimestrais; criação de um sistema de consultas rápidas, integrado ao Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (SISME) para agilizar pedidos de antecedentes relacionados com o terrorismo; coordenação de procedimentos que permitissem uma rápida colaboração entre os órgãos responsáveis dos Estados; intercâmbio de experiências e capacitação de técnicos e especialistas (MERCOSUL, 1999).

As diversas decisões que complementaram esse Plano previram uma maior integração dos órgãos responsáveis por diversas áreas delituais dos Estados-Membros, o intercâmbio de informações através do SISME, o estabelecimento de sistema de alerta e de comunicações permanente entre os órgãos responsáveis pelo controle de transporte de cargas e a criação de um banco de dados (MERCOSUL, 2000/2002).

Foi criado, no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, um Grupo de Trabalho Especializado sobre Terrorismo. Em 28 de setembro de 2001, logo após os atentados nos Estados Unidos, os ministros do Interior da Argentina, Paraguai e Uruguai e da Justiça do Brasil decidiram criar um Grupo de Trabalho Permanente no Mercosul para avaliar ações conjuntas e coordenadas contra o terrorismo, o aumento de troca de informações sobre a questão, além de estudar ações a serem inseridas no

---

<sup>12</sup> O Plano substituiu o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional, aprovado pela decisão Nr 05/98 e o Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira. (MERCOSUL, 1999).

Plano de Segurança Regional.<sup>13</sup> Do trabalho desses grupos, foi possível chegar a acordos sobre a operação conjunta de serviços de inteligência das polícias do Mercosul, cooperação contra o tráfico aéreo ilegal conexo com atividades criminosas transfronteiriças e contra a corrupção nas fronteiras.

A Decisão 09/02 aprovou um conjunto das ações operativas em substituição ao capítulo que tratava do terrorismo no âmbito do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional como a conformação de um foro especializado de intercâmbio e análise de informação sobre terrorismo no âmbito da Reunião de Ministros do Interior; a criação de um Sistema Integrado de Intercâmbio de Informação com dados sobre pessoas, organizações que, em forma real ou potencial, possam apoiar ou executar ações terroristas, laboratórios ou indústrias que produzam insumos e tecnologias que possam ser utilizadas na elaboração de armas químicas, além do intercâmbio de experiências ou informação preventiva para responder aos efeitos de diferentes tipos de doenças que possam ser propagadas; implementação de cursos de atualização sobre luta contra o terrorismo que permitam obter, através do intercâmbio regional e extra-regional, melhorias nos níveis de treinamento do pessoal dos Organismos de Controle (MERCOSUL, 2002).

No quadro apresentado acima, percebe-se que a maior parte dos tratados foi adotada antes dos atentados de 11 de setembro. Se for lembrado que o número de membros das Nações Unidas é de 192 Estados, é considerável a adesão a esses mecanismos internacionais. Além disso, uma série de mecanismos foi adotada nos quatro cantos do mundo por organizações internacionais regionais. No entanto, essas convenções universais ou regionais acabaram apresentando um tanto quanto limitadas e com poucos resultados práticos, sendo insuficientes para neutralizar o terrorismo.

Essa situação só foi alterada depois dos atentados nos EUA quando, até mesmo por uma pressão norte-americana, as iniciativas de prevenção e combate ao terrorismo ganharam mais fôlego. O próprio CICTE, que havia sido criado em 1999, só se tornou ativo a partir de 2002. No mesmo sentido, algumas organizações internacionais adotaram medidas relacionadas à questão com implicações a todos os seus membros. A

---

<sup>13</sup> O grupo passou a se reunir quinzenalmente desde 2001 para trocar e analisar informações relativas à possível atuação terrorista na sub-região. (BRASIL, 2001).

Organização Marítima Mundial (OMM) adotou novas regras para aprimorar a segurança em portos e navios e a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) colocou em vigor o *Advanced Passenger Information*, um sistema de transmissão adiantada de nomes de passageiros e tripulações para as autoridades de destino dos vôos verificarem a presença de possíveis terroristas.

Outro fator importante para o combate ao terrorismo é o seu financiamento. O relatório da comissão norte-americana que avaliou os atentados de 11 de setembro concluiu que todos os terroristas ingressaram legalmente nos EUA com vistos e/ou obtiveram extensão de seus vistos, abriram contas correntes com dinheiro e cheques de viagem, utilizaram cartões de débito/crédito para financiar gastos e receberam dinheiro da rede de apoio da Al Qaeda para suas contas (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2004). Por essa razão, o combate ao financiamento e à lavagem de dinheiro ganhou prioridade e os mecanismos que já haviam sido criados com esse objetivo adquiriram maior importância.

Foi o caso do fortalecimento do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI (*Financial Action Task Force on Money Laundering and Terrorist Financing - FATF*), organização intergovernamental criada em 1989 para desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. As 44 recomendações aprovadas pelo Grupo, mais nove recomendações especiais de outubro de 2004, formam a estrutura básica de mecanismos para detectar, prevenir e suprimir o financiamento do terrorismo e de atos terroristas (FATF/GAFI, 2009).

Cabe salientar que, também nesse caso, as iniciativas internacionais para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo são anteriores aos atentados nos EUA. O Grupo de Ação Financeira do Caribe contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo foi fundado em 1992 e reúne 30 países da América Central e Caribe. O Grupo de Ação Financeira da Ásia e do Pacífico data de 1997. O Comitê de Peritos para a Avaliação de Medidas Anti-Lavagem de Dinheiro foi fundado em 1997 e congrega os Estados-membros do Conselho Europeu.

Foi o caso, também, no âmbito da América do Sul, do Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o

Financiamento do Terrorismo (GAFISUD), organismo regional criado em 2000, por iniciativa do Brasil e da Argentina com os mesmos propósitos da FAFT, composto por dez países membros, cinco associados e diversas organizações observadoras.<sup>14</sup>

Além dessas iniciativas, mais de 105 países estabeleceram suas Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) responsáveis por receber, analisar e disseminar informações financeiras às autoridades competentes relativas a procedimentos suspeitos de crime e potencial financiamento do terrorismo ou as requeridas pelas legislações nacionais para combate à lavagem de dinheiro.<sup>15</sup> Em 1995, formou-se o chamado Grupo de Egmont, um grupo informal para estimular a cooperação internacional por meio de encontros regulares das UIFs dos Estados para buscar formas de cooperação para o intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências.

## CONCLUSÃO

O terrorismo é fato recorrente na história. Achar que um dia ele possa acabar é adotar uma posição por demais otimista. No entanto, pode-se admitir que se os Estados adotarem medidas para atacar sua raiz, diminuindo os problemas sociais e as intolerâncias étnicas e religiosas, e a sociedade internacional permitir o exercício do direito à autodeterminação, reivindicado por alguns povos que ainda não tiveram a oportunidade de constituir seu próprio Estado, o uso desse recurso provavelmente diminuirá.

Por outro lado, o combate ao terrorismo necessita de coordenação de esforços e de uma vasta cooperação internacional. Nesse ponto, ganha importância a inteligência como forma de levantar dados que permitam tanto ações eficazes de prevenção de atos terroristas como a captura dos perpetrantes caso esses atos ocorram. Isso implica a necessidade de

---

<sup>14</sup> Os grupos similares da Eurásia, do Leste e Sul da África e do Norte da África e Oriente Médio são de criação mais recente em 2004. Disponível em: < <https://www.coaf.fazenda.gov.br/links-interessantes/organismos-internacionais> > . Acesso em: 12 ago. 2009.

<sup>15</sup> No Brasil, a Lei 9.613, de 3 de março de 1998, criou a Unidade de Inteligência Financeira (UIF). BRASIL. Lei n. 9613 Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, 3 mar. 1998.

investimentos em material, equipamentos e formação de recursos humanos, além do estabelecimento de uma rede internacional que conduza à união de esforços na troca oportuna de informações.

Tanto no plano internacional como interno dos Estados há a necessidade de coordenação interinstitucional de modo a tornar as ações contraterrorismo mais eficientes e eficazes. Isso, por vezes, esbarra na cultura das sociedades. O compartilhamento de informações entre Estados, por vezes, ainda é visto como prejudicial à segurança nacional. Internamente, esse compartilhamento vai contra a cultura do trabalho isolado que muitas agências adotam há anos.

Enfrentar o terrorismo internacional implica resolver alguns dilemas. Primeiro, o da permeabilidade das fronteiras e maior liberdade de movimento dos indivíduos alcançados no âmbito dos blocos de integração econômica com a necessidade de um maior controle que implicaria o cerceamento dessas liberdades. Segundo, o relacionado a um maior controle das populações e a necessidade das atividades de inteligência que muitas vezes implicam a perda de liberdades civis no interior dos Estados e ferem a privacidade das pessoas. Terceiro, a necessidade de um controle adequado de estrangeiros sem ferir os dispositivos dos diversos tratados internacionais que estabelecem regras sobre o tratamento e os direitos que essas pessoas devem gozar no território do Estado em que se encontram.

Por fim, deve-se mudar a mentalidade existente em muitos países que são imunes à ação do terrorismo internacional e, em consequência, não precisam atribuir prioridade ao tema, nem fazer parte do esforço internacional para a prevenção e o combate a grupos terroristas. Basta lembrar que os atentados ocorridos em Buenos Aires, em 1992, contra a Embaixada de Israel e em 1994 que atingiu a Associação Mutual Israelita – Argentina (AMIA) não tiveram como alvo o governo, as instituições ou o povo argentino, mas a comunidade israelense. Da mesma forma, os atentados às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia não tiveram como alvo esses países, mas os norte-americanos.

A insegurança é fruto de frustrações. O terrorismo desse século XXI tem como causa os problemas não resolvidos do século anterior e o não-atendimento às aspirações de diversos povos. Já está claro, inclusive para a maior potência mundial, que o poderio militar não é suficiente para



resolver o problema do terrorismo. Da mesma forma, o terrorismo por si só não resolverá problema algum. A possibilidade de diminuir o efeito perverso desse fenômeno está no esforço da sociedade, por meio de um tratamento político, econômico e social mais justo dos problemas geradores de insegurança.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. Questões do terrorismo internacional. *Revista do Exército Brasileiro*, Rio de Janeiro: Bibliex, v.141, p.36 – 46, 2004.

\_\_\_\_\_. Questões de segurança no Mercosul pós-atentados nos EUA. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro: Bibliex, v. 794, p.85 – 97, 2002.

ARGENTINA. *Código Penal de la Nación Argentina*: Ley 11.179. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#22Idem> . Acesso em: 12 jul. 2009.

BARTHOLO Jr., R. S.; CAMPOS, A. E. (Org.). *Islã: o credo é a conduta*. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

BRASIL. Decreto nº 5.640. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília, 26 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJB53EDE30ITEMIDB20C926D488F448FB489CAB86D7F0233PTBRIE.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *Declaração do Mercosul sobre o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/acs/releases/2001/setembro/RLS%20260901%20declaracao.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9613 Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, 3 mar. 1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm). Acesso em: 12 jul. 2009.

BURKE, E. *Reflexões sobre a revolução em França*. Brasília: Editora UnB, 1982.

BUZAN, B. As implicações do 11 de setembro para o estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 233 – 263, jul./dez., 2002.

COLÔMBIA. Ley 599 de 2000. *Diario Oficial*, n. 44.097. 24 de julio del 2000. Disponível em: [http://equidad.presidencia.gov.co/consejeria/documentos/leyes\\_fav/Ley599-2000-codpenal.pdf](http://equidad.presidencia.gov.co/consejeria/documentos/leyes_fav/Ley599-2000-codpenal.pdf). Acesso em: 15 jul. 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism. *Foreign Terrorist Organizations*. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. National Commission on Terrorist Attacks. *The 9/11 Commission Report*. Washington, 2004.

FATF/GAFI. *As nove recomendações especiais*. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/brazil/Nove\\_Recomendacoes\\_Especiais\\_do\\_Grupo\\_de\\_Acao\\_Financeira\\_contra\\_a\\_Lavagem\\_de\\_Dinheiro.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/Nove_Recomendacoes_Especiais_do_Grupo_de_Acao_Financeira_contra_a_Lavagem_de_Dinheiro.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009.

MEDEIROS, A. P. C. O terrorismo na agenda internacional. *Revista CEJ*, Brasília, n. 18, p. 63-66, jul./set. 2002.

MERCOSUL. CMC. Decisão n. 5/93. Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados em Fronteira entre os Países do Mercosul, 1993.

\_\_\_\_\_. Decisão Nr 22/99 Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/portugues/snor/normativa/decisiones/dec2299.htm>>. Acesso em: 22 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. Decisão n. 7/96. Reunião de Ministros do Interior. XI CMC. Fortaleza, 17 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Decisão n. 14/98 Acordo sobre Extradicação entre os Estados-Partes do Mercosul. Rio de Janeiro, 10 dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Decisão n. 22 e 23/99. Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional. XVII CMC. Montevidéu, 7 dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Decisão Nr 22/99 Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/portugues/snor/normativa/decisiones/dec2299.htm>> . Acesso em: 22 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. Decisões n. 7 e 8/00, 13 e 14/01 e 9 e 10/02 trataram da Complementação e Adequação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, entre os Estados-Partes do Mercosul e entre os Mercosul, Bolívia e Chile

\_\_\_\_\_. Decisão n. 09/02. Adequação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, entre os Estados Partes do Mercosul. XXII CMC. Buenos Aires, 5 jul. 2002.

PORTA, D. Left-wing terrorism in Italy. In: CRENSHAW, M.(Ed.). *Terrorism in context*. Pensilvânia: The Pennsylvania State University Press, 1995. p. 105 – 159.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: UnB, 1996.

## EDUCACIÓN PARA LA PAZ EN EL MUNDO GEOPOLÍTICO ACTUAL

*Clemente Herrero Fabregat<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

**E**l contexto geopolítico mundial fue calificado a finales del siglo XX como caótico, se puede añadir además que es convulso tal como nos muestran los últimos acontecimientos en Afganistán, donde el sistema electoral occidental está fracasando, o en Irak con atentados continuos. Diferentes son las causas de la convulsión: desde el desigual desarrollo de la sociedad mundial, con pueblos que se encuentran en muy bajos estratos de civilización y tecnología frente a otros auténticamente desarrollados, hasta la ruptura del relativo equilibrio mundial presente durante la “guerra fría” con la descomposición de la antigua Unión Soviética. Como recordaba en 1999 Ignacio Ramonet desde 1989, final de la guerra fría, ha habido alrededor de sesenta conflictos armados en el mundo que han provocado centenares de miles de muertos y más de diecisiete millones de refugiados. Si comparamos ésta década con el período de la guerra fría (1945-1989) en la que se dieron alrededor de setenta conflictos, comprenderemos lo acertado

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Formación del Profesorado y Educación., Madrid, España. E mail: clemente.herrero@uam.es. Este trabajo es fruto del curso y de la conferencia impartida en la 7ª Semana de Relaciones Internacionales , FFC-Unespe-Marilia-SP, en Marilia, agosto de 2009.

de calificar el mundo geopolítico actual de convulso. Ésta es una realidad que nos llega a través de los medios de comunicación: prensa escrita, televisión, radio, internet, pero que se muestra muchas veces sin un análisis riguroso. Igualmente nos llegan noticias de la crisis económica que está sufriendo el mundo, básicamente Estados Unidos y Europa, que se añaden a esta convulsión mundial. Pero, ¿han de ser únicamente los *media* los que nos informen de estos hechos cruciales para la humanidad? ¿Queda al margen la educación en estos temas? ¿Tiene algo que decir la geografía enfocada como un sistema de análisis crítico? ¿La geopolítica, materia olvidada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, puede ayudar a estos análisis? A estas preguntas se va a contestar procurando dejar claro tres aspectos que constituyen el núcleo de este trabajo:

- La geografía, y más exactamente la geopolítica, pueden mostrarnos las causas de la situación actual de un mundo convulso. Se convierten en una herramienta de análisis que el ciudadano debe emplear.
- Estas mismas disciplinas nos deben ayudar a conocer las causas que han motivado la situación actual de desequilibrio mundial.
- Se deben proponer soluciones desde estos ámbitos disciplinares, que ayuden a formar una conciencia crítica para que se inicie una transformación de la sociedad.

Para la comprensión de todo este proceso hay que acudir a diferentes disciplinas que pueden agruparse en clásicas: geografía e historia; políticas: ciencia política y economía; conductuales: psicología, antropología y sociología, pero sobre todo hay una disciplina, la geopolítica que se puede constituir en síntesis de todas ellas.. No se trata de estudiar y analizar independientemente cada una de estas materias sino de comprender su interacción dialéctica, analizar el punto de interdependencia que da sentido a las Ciencias Sociales, por lo que el estudio ha de ser interdisciplinar, siguiendo los presupuestos de la Escuela de Frankfurt<sup>2</sup>. Dicho grupo de filósofos y sociólogos pretendía establecer una base integradora para el

---

<sup>2</sup> La escuela de Frankfurt se constituyó entre los años veinte y treinta en torno al Instituto de Investigaciones Sociales creado en 1923 con la ayuda financiera del comerciante Hermann Weil. Los máximos representantes son: Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse y Erich Fromm.

conjunto de las Ciencias Sociales, procurando ligar la teoría y la praxis, ya que el punto de partida de la investigación social no son los hechos objetivados, aun cuando estén formalmente conectados en un sistema. El punto de partida es la experiencia, pero no la experiencia positivista, sino la experiencia de la sociedad como totalidad. En líneas generales, la teoría crítica tras partir de los problemas de la vida cotidiana, los estudia, y retorna a la misma con la finalidad de introducir a los ciudadanos en un análisis crítico-transformador. Lo importante es articular un enfoque de la teoría que tenga como objetivo emancipar a las personas de la dominación del pensamiento positivista mediante sus propios entendimientos y actos. Esta teoría crítica mediante el análisis pretende dar soluciones para la transformación de la sociedad. Jürgen Habermas, como uno de los teóricos críticos contemporáneos más destacados, desarrolla a lo largo de varias obras la idea de una ciencia social crítica que pudiera situarse entre la filosofía y la ciencia. Es precisamente el pensamiento crítico habermasiano el que va a tener gran influencia en este enfoque crítico-social de emancipación y reconstrucción social. Dicho grupo de filósofos y sociólogos pretendía establecer una base integradora para el conjunto de las Ciencias Sociales, procurando ligar la teoría y la praxis, ya que el punto de partida de la investigación social no pueden ser los hechos objetivados, aun cuando estén formalmente conectados en un sistema. El punto de partida es la experiencia, pero no la experiencia positivista, sino la experiencia de la sociedad como totalidad.

Asumiendo esta perspectiva, los temas de estudio fueron las formas de integración de las sociedades posliberales, la socialización familiar y el desarrollo del yo, los medios y las culturas de masas, la psicología social de la protesta, la teoría del arte, la crítica del cientificismo y del positivismo (CORTINA, 1986). Desde esta perspectiva se criticaba la situación existente de los estudios sociales por ser limitados, compartimentados, especializados, irrelevantes, apologeticos y sometidos a las técnicas y a los intereses del status quo, articulándose un enfoque denominado teoría crítica que pretende mediante un análisis la transformación de la sociedad.

Partiendo de esta concepción que podríamos denominar interdisciplinar de las Ciencias Sociales hay que plantearse como mediante un análisis crítico se puede analizar interrelacionadamente los aspectos más importantes de la realidad social y diseñar el tema de la paz en el proceso

educativo tanto formal como informal. Desde una perspectiva general la paz se presenta como algo contrario a la guerra, por ello es definida por la Real Academia Española como una situación y relación mutua de quienes no están en guerra; también es una pública tranquilidad y quietud de los Estados, en contraposición a la guerra o a la turbulencia. Partiendo de esta idea hay que analizar en un primer momento el origen de los conflictos que se oponen a un mundo en paz, para pasar a establecer posibles soluciones a los mismos.

## **1 ORIGEN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS QUE SE OponEN EN UN MUNDO EN PAZ**

Actualmente y fruto de una desigual transformación de la superficie de la Tierra la humanidad tiene que afrontar una serie de conflictos que la azotan. La base de todos se encuentra en los grandes desequilibrios que se dan en la sociedad mundial, éstos son fundamentalmente económicos, causantes de fuertes tensiones entre naciones o grupos sociales que dan como resultado una situación en que la paz está la mayor parte de las veces ausente. Anteriormente se ha abordado este tema (HERRERO, 2008) estableciéndose un esquema conceptual que ha ido cambiándose en función de la puesta en práctica del mismo. La figura 1 nos muestra el origen y desarrollo de los principales conflictos que actualmente tiene el hombre, enfocados desde un prisma geográfico.

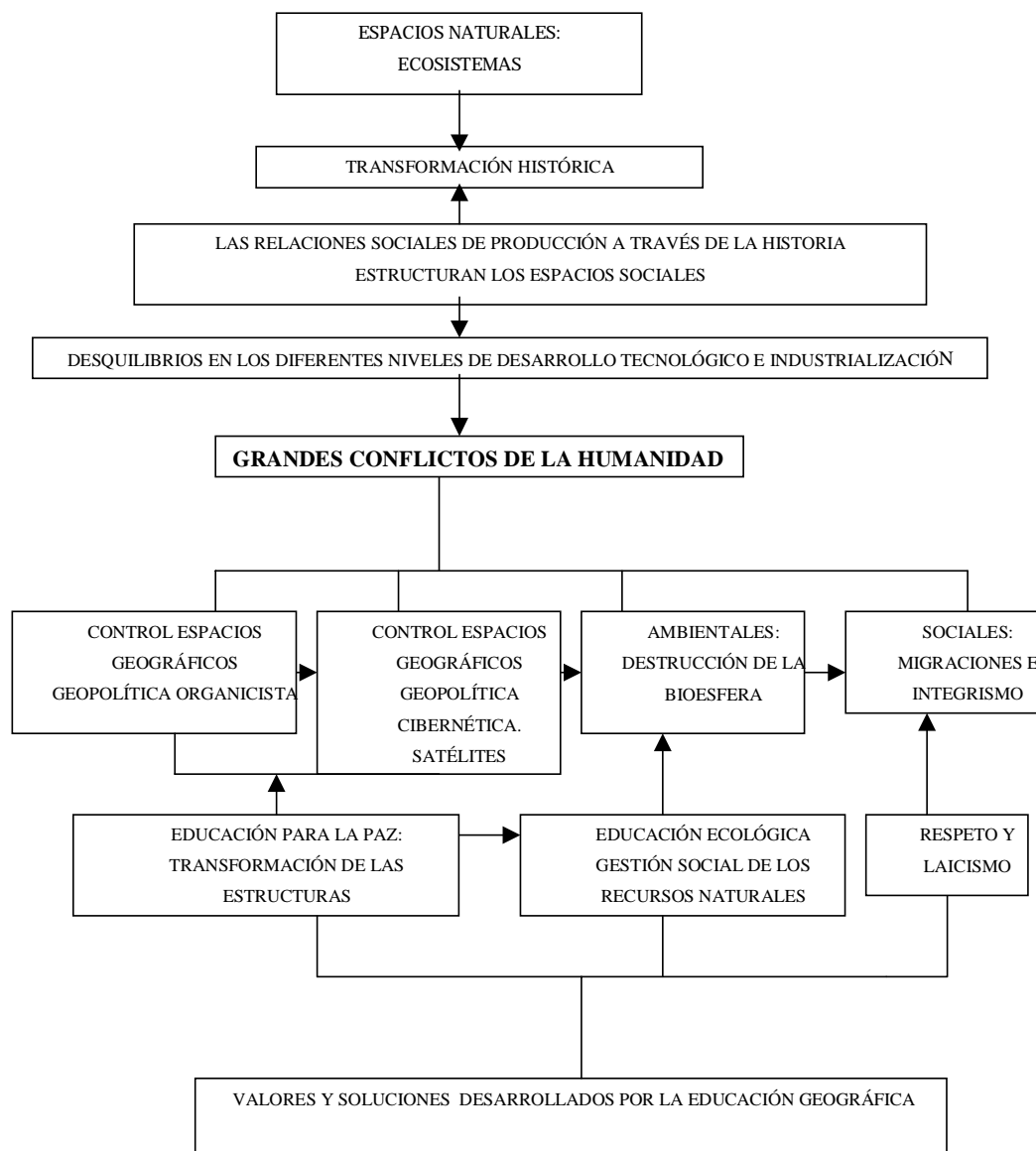


Figura 1 - Análisis del origen de los principales conflictos de la Humanidad desde una perspectiva geográfica.

Se ha de partir del conocimiento de los distintos *espacios naturales de la Tierra* mediante un análisis ecogeográfico de los mismos, éstos que van a facilitar unos *recursos naturales* explotados mediante las *relaciones sociales de producción*, que establecen nexos entre la producción, cambio, consumo de los bienes materiales, basadas en dos sistemas de propiedad el colectivo y el privado; dichas relaciones no hay que analizarlas desde una perspectiva determinista ni meramente economicista ya que en ellas intervienen diversos factores como el clima, la cultura, la psicología social e incluso la religión.

En la transformación histórica de la superficie terrestre se distinguen diversas fases, la primera estuvo presidida por una economía de rapiña, que en líneas generales se dio en el Paleolítico: caza, pesca y recolección. La revolución neolítica, paralela con un cambio climático que determinó la sedentarización de los grupos humanos y las bases de una organización social y económica. Se sabe que hacia el año 5.500 antes de C., y posiblemente mucho antes, existieron en el sudeste asiático comunidades sólidamente establecidas que practicaban la agricultura asociada a la ganadería y vivían en aldeas, en las que se introdujeron nuevas técnicas: el arado tirado por bueyes, el carro, la navegación a vela y la metalurgia que permitieron que los excedentes de alimentos se acumulasen en las ciudades, que se transforman en núcleos de servicios. En la aparición de los metales hay que encontrar el origen de las desigualdades sociales, muy elementalmente se puede establecer que unos los poseían, los señores y el resto se convirtió en esclavos, dándose paso a la división del trabajo. Por último destaca la revolución industrial en la que la fuerza motriz hasta entonces empleada (agua, viento, animales e incluso hombres esclavizados) fue sustituida por la máquina de vapor y posteriormente por el motor de explosión. Actualmente estamos iniciando una revolución que está cambiando gran parte de la organización económica y social: la revolución informática que facilita un flujo continuo de información.

Un aspecto fundamental a destacar es que este proceso, en el que se encuentra el origen del desarrollo desigual de la superficie terrestre, que determina los grandes conflictos que impiden un mundo en paz, no se ha dado linealmente en toda la faz de la Tierra por lo que las divisiones tradicionales de la historia (Prehistoria, Edad Antigua, Media, Moderna y Contemporánea) o la marxista (Colectivismo, Esclavismo, Feudalismo, Capitalismo) hay que relativizarlas ya que una gran parte de los estudios históricos se refieren al espacio occidental europeo. Hay que partir de la idea de que un mismo tiempo-histórico no es aplicable a todos los espacios mundiales. Por eso, tiempo, espacio y movimiento son inseparables de cada realidad observada. Así como hay un espacio-tiempo histórico europeo hay otro latinoamericano, chino, sudafricano, subsahariano, norteamericano etc. Fruto de esta transformación actualmente nos encontramos con diferentes niveles de desarrollo en la Tierra. Pero, no solamente se ha dado un desarrollo desigual en la superficie de la Tierra sino que se observan



grandes desequilibrios económicos y sociales dentro de las diferentes sociedades que han tenido un desarrollo relativamente consonante. Esta transformación no uniforme, que ha dado lugar a espacios con un alto grado de desarrollo, con sus contradicciones internas, frente a otros con un mínimo desarrollo tecnológico y económico pero con grandes reservas de materias primas, ha provocado *los conflictos* que impiden una vida desarrollada bajo los parámetros de la paz.

La transformación ha determinado fuertes desequilibrios económicos en los que hay que encontrar los problemas más acuciantes de la Humanidad. Se refieren al dominio de espacios geográficos por las grandes potencias, dominio basado en una geopolítica de tipo organicista que ha presidido las relaciones internacionales desde más de dos centurias. Este dominio militar ha sido suplido desde el proceso de globalización por una geopolítica más sutil pero, podría afirmarse, mucho más efectiva: el control de los espacios mediante lo que podríamos llamar una geografía cibernética basada en redes informáticas a las que se añade un control del espacio que rodea la Tierra mediante el empleo de satélites. El control de los espacios geográficos por el capital global determina, entre otras muchas cosas, la destrucción de la biosfera, los movimientos migratorios, a los que se añade un fundamentalismo e integrismo religioso de base medieval.

El enfoque crítico en Ciencias Sociales, y más específicamente en geografía, supone dos fases: el análisis dialéctico de los problemas, que se va a realizar en los apartados 1, 2, 3 y 4, y las soluciones a los mismos para una verdadera transformación de la sociedad, que se va a realizar en el apartado 5.

## **2 DOMINIO DE LOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS: GEOPOLÍTICA ORGANICISTA**

La aplicación de los principios biológicos de Darwin a la sociedad realizada por H. Spencer, que transfirió los conceptos y teorías de las ciencias naturales a las ciencias de la sociedad, aplicando a la misma las ideas de organismo, función y metabolismo, dio como resultado una teoría social que beneficiaba a la burguesía emergente de mediados del siglo XIX. La idea de una “lucha por la existencia” como los conceptos de competencia y selección tuvieron un eco inmediato en las ciencias sociales y fueron, además, ideológicamente utilizadas para justificar el naciente orden social capitalista,

exaltando, como algo inscrito en el orden natural, la competencia y el triunfo de los más aptos.

Aplicando estos conceptos biológicos a la expansión de los Estados el geógrafo F. Ratzel (1844-1909), en la primera parte de su obra *Antropogeografía* (1897) trasvasó conceptos biológicos al campo de la geografía al igual que Spengler, transfirió estos conceptos al campo de la historia. Sus trabajos geográficos son marcadamente ecológicos y están inspirados por Haeckel; parte de la idea de asociación y organización de Darwin, es decir, considera al hombre como una parte de un organismo ecológico vivo y señala que los hombres viven bajo las leyes de la Naturaleza, considerando que las formas culturales son el resultado de las condiciones del medio natural. Concibió el Estado como un organismo imperfecto, sujeto a determinadas conformaciones del suelo y de la situación del territorio, ponderando por esta razón la importancia del *lebensraum* o espacio vital. Ratzel desarrolló esta teoría en su *Politischen Geographie* (1903), y en *Der Lebensraum. Eine biogeographische Studie* (1901). En el espacio vital ratzeliano encuentra también un eco “científico” el nacionalismo alemán, triunfante y expansivo a partir de 1871 por la política de Bismarck. Estableció siete leyes de crecimiento del Estado, que se enuncian a continuación:

- 1º El espacio del Estado debe crecer con la cultura.
- 2º El crecimiento del Estado sigue a otras manifestaciones de crecimiento de la población, que deben necesariamente preceder al crecimiento del Estado.
- 3º El crecimiento del Estado se manifiesta por la anexión de otros Estados, en el proceso de amalgamación.
- 4º La frontera es el órgano periférico del Estado.
- 5º En su crecimiento el Estado lucha por la absorción de secciones políticamente importantes.
- 6º El primer ímpetu para el crecimiento territorial proviene de otras civilizaciones superiores.
- 7º La tendencia general hacia la anexión territorial y la amalgamación, transmite el movimiento de Estado a Estado y aumenta su intensidad.

Por consiguiente, la potencia de los Estados está en relación directa con diversos factores, entre los cuales destacan las condiciones

naturales y las aptitudes políticas. La grandeza de los Estados depende del área geográfica y de los habitantes, que son consideradas dos fuerzas políticas decisivas; pero también depende de la posesión de medios de dominio, de naturaleza material e intelectual, y especialmente la estabilidad de las instituciones políticas.

Posteriormente el sueco R. Kejelen, creador de la geopolítica, considera que ésta es “la ciencia del Estado como organismo geográfico y, significativamente, como soberanía. “El Estado es un organismo biológico, un ser vital supraindividual que se desarrolla en un espacio en el que nace, crece y muere en medio de luchas y conflictos biológicos, dominado por dos esencias principales: el medio y la raza”. Por consiguiente, la grandeza de los Estados depende del área y de los habitantes, que son consideradas dos fuerzas políticas decisivas; pero también depende de la posesión de medios de dominio, de naturaleza material e intelectual, y especialmente la estabilidad de las instituciones políticas. Siguiendo estas ideas se llegó a la conclusión que cada pueblo dispone de una extensión que está en relación con su tipo de civilización y que determina su expansión territorial. Esta afirmación trajo consigo:

- 1º La justificación de la expansión territorial de un pueblo que considere que su *lebensraum* le queda reducido, y por ello debe ampliar sus fronteras a costa de pueblos cuya civilización es inferior. Los evolucionados, pueblos de *kultur*, pueden someter de esta forma a otros pueblos.
- 2º El concebir la sociedad humana como un organismo o una especie biológica determinó un desprecio hacia las minorías ya que esta concepción no tiene en cuenta que dentro de una unidad étnica o de una comunidad existen sustanciales diferencias, olvidando también los lazos que pueden crearse con el progreso del cosmopolitismo.

Estos ideas hay que ponerlas en relación con las necesidades de expansión de la burguesía industrial alemana, en el momento en que Alemania se ha unificado, ha alcanzado unos límites en los que se enfrenta a otros poderosos vecinos y en que se lanza a una expansión colonial extra europea reconocida por el Congreso de Berlín (1885).

Estas ideas puestas en acción dieron lugar a movimientos expansionistas, primero con el reparto de África y luego con las dos guerras mundiales. Después de la Segunda Guerra Mundial la geopolítica sufrió un

gran descrédito por la utilización que hizo de ella el nacionalsocialismo, pero es evidente que los factores geográficos junto con otros de diferente cariz intervienen en el desarrollo del Estado. Su recuperación se inició en las últimas décadas del siglo pasado, aunque anteriormente Kozlowski hizo análisis geopolíticos de los nuevos potenciales en la política mundial. Tres eventos determinaron el auge geopolítico según Taylor (1994):

- 1º La utilización que se hace de la misma para referirse a la rivalidad global de la política mundial. Henry Kissinger hizo referencias generales a la geopolítica. La crisis mundial determinada por el primer embargo petrolero de 1973, el ascenso de nuevos poderes económicos nacionales, la transformación de las relaciones internacionales y las crisis político-militares del Tercer Mundo con la aparición de las dictaduras en el cono sur americano, precedidas por la brasileña de 1964.
- 2º El renacimiento en el mundo académico de la geopolítica moderna y crítica. Un ejemplo de ello son los trabajos de Yves Lacoste reflejados en la revista *Herodote*.
- 3º La influencia que tuvo el grupo de presión pro-militar y neoconservador que ha utilizado argumentos geopolíticos en su retórica a favor de la guerra fría.

La geopolítica, entonces, fue surgiendo como una forma de conocimiento útil, público, para comprender la dinámica de los conflictos políticos y militares de su tiempo y un referente obligado para orientar la opinión ciudadana desde los análisis ofrecidos a través de los medios de comunicación, especialmente audiovisuales. En los primeros años de la década de los noventa dos hechos importantes: la desaparición de la Unión Soviética (1991) seguido del establecimiento de la Unión Europea a partir de 1992, han determinado que esta disciplina reafirme su importancia debido a dos factores:

- 1º Una sensación de “vacío” en un mundo sin orden mundial que se plasma en las representaciones del orden y de las estructuras económicas, políticas y militares heredadas, que enfrentaron la ausencia de referentes y de sentido de pertenencia en las relaciones

internacionales. La necesidad o vigencia de algunas de ellas condujo, al tiempo, a la parálisis en la acción y a la inercia, o a largos procesos de reforma en los que se debatió la relación entre las organizaciones y la naturaleza de la sociedad global durante esos años.

- 2º La primacía de la “incertidumbre”<sup>3</sup>, es decir, la evidencia y la conciencia de enfrentar problemas, proponer soluciones que no tienen antecedentes, tampoco seguridad de su éxito, pero muy especialmente, la experiencia de vivir un proceso de cambio intenso y profundo, revolucionario en el sentido histórico de la civilización, que está reordenando y redefiniendo las organizaciones humanas y transformando las propias percepciones de sí mismos y de los demás. Hay que añadir que en este ambiente se va afianzando el proceso globalizador que supuso que el dominio geográfico de los espacios sea suplido por el control cibernético de los mismos.

### **3 CONTROL DE LOS ESPACIOS. ESTRATEGIAS. REDES**

La base del control de los espacios se debe básicamente a dos hechos: la revolución informática y el control por parte de los satélites del espacio geográfico. El desarrollo de las redes informáticas ha sido estudiado desde muchas perspectivas. Manuel Castells en *La era de la información* estudia el espacio que desde la sociología se define como constructo social, como sociedad red, como espacio de los flujos. Constituye un intento por formular una teoría sistemática que pueda explicar la lógica y los efectos fundamentales en la sociedad actual de la tecnología de la información. El mismo sociólogo acaba de publicar un libro titulado *Comunicación y Poder*. Por otro lado el geógrafo brasileño Milton Santos en su libro *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción* realiza una teoría general del espacio, como una contribución de la geografía a la reconstrucción de la teoría social y un tratamiento pionero de las relaciones entre la técnica y el espacio. Esto supone una reformulación de la geografía por lo que podría hablarse de la constitución de una geografía cibernética.

---

<sup>3</sup> Recientemente se ha publicado un libro (2009) del profesor Francisco Veiga titulado *El desequilibrio como orden. Una historia de la posguerra fría*, que sirve a corroborar esta sensación de vacío e incertidumbre en las Relaciones Internacionales.

Hay que destacar, como instrumento de control, desde 1948 la red estadounidense Echelon. Agrupa a los países anglosajones a través del mundo (además de Alemania, Dinamarca, Noruega y Turquía). La red trataba tres mil millones de datos al día (comunicaciones telefónicas y en el espacio) cuando fue reorientada a la información económica, antes de ser puesta prioritariamente al servicio de la lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001.

Sobre la importancia de los satélites para controlar el espacio geográfico basta decir que el geógrafo estadounidense Trevor Paglen ha estudiado con un grupo de astrónomos aficionados y un programa informático creado por colegas de la Universidad de California en Berkeley, los satélites espías que EEUU tiene orbitando sobre la Tierra para vigilar a los que en ella viven, localizando 189 artefactos de vigilancia. Con este material en julio de 2009 ha montado una exposición en el Museo de Arte de Berkeley, que comienza con una instalación multimedia de una visión nocturna de la Tierra envuelta por pequeños puntos luminosos. Cada uno de esos luceros es un satélite espía. Los hay de reconocimiento, de la CIA, (alta resolución), de la Marina de EEUU, de interceptación de comunicaciones, de la fuerza aérea estadounidense, para la guerra electrónica... Un total de 189 han sido detectados, aunque podrían ser más. La información sobre estos ingenios es material clasificado y, además de su nombre en código, poco más se sabe de ellos. Paglen tiene una obsesión recurrente, el lado oscuro del Gobierno de EEUU: las actividades secretas de sus 16 agencias de seguridad, sus bases militares especiales o las prisiones fantasmas de la CIA han llamado la atención de este geógrafo, artista social, escritor y fotógrafo. Todo lo que su Gobierno quiere hacer invisible, él intenta hacerlo visible a los ojos de los ciudadanos.

Para comprender mejor el control de los espacios geográficos hay que acudir a las teorías del geógrafo francés Yvès Lacoste, que desde los años setenta del siglo pasado ha recuperado la geopolítica en un sentido amplio y crítico. Fundó en 1977 *Herodote, revue de géographie et de géopolitique*, que ha dedicado los últimos números a la geopolítica del turismo (nº 127) y a la geopolítica de la lengua francesa (nº 126) o a temas más clásicos como a las estrategias de Estados Unidos en Rusia. En sus libros las *Geografía, un arma para la guerra*, pero sobre todo en el capítulo “La Geografía,” tomo IV de la *Historia de la Filosofía* dirigida por F. Chatelet, analiza los espacios

geográficos desde una visión radical que permite una comprensión crítica de la sociedad. Parte de la idea de que existe una geografía de los Estados Mayores, políticos, militares o económicos, que organizan el espacio en relación con sus intereses. En el primer número de *Herodote*, se incluyeron artículos como “Investigación sobre el bombardeo de los diques de río Rojo (Vietnam, verano de 1972). Método de análisis y reflexiones de conjunto”, o “Control del espacio y control social en el estado militar chileno”. Se trata, por tanto, de una geografía comprometida que va a permitir una visión dialéctica del espacio.

Realiza una revisión profunda de la geografía académica y de su objeto, llegando a la conclusión de que “la geografía en cuanto descripción metódica del espacio en su aspecto físico y humano, debe ser reemplazada, en el marco de las funciones que ejerce el aparato del Estado, por una parte, por el control y organización de los hombres que habitan su territorio, y por otra, por la guerra” (LACOSTE, 1977, p. 7). La geografía se constituye en un arma para hacer la guerra, en un arma para controlar a los hombres, el saber geográfico en manos de una clase dominante organiza, domina y controla un espacio política, militar o económicamente. De esta forma se presentan tres tipos de Geografía: la de los Estados Mayores, la espectáculo y la de los profesores, de las tres es la primera la que nos muestra la estrategias espaciales que las clases dominantes utilizan para el control del espacio y de la sociedad.

Los militares utilizan el saber geográfico para controlar los espacios, un ejemplo de ello se tuvo en la guerra del Vietnam, que utilizó masivamente material geográfico: cartografía automática, fotografías aéreas, mapas de tiempo, etc. Este geógrafo demostró, realizando un razonamiento geográfico, que el Pentágono pretendía, mediante el bombardeo sistemático de los diques del delta del río Rojo, no sólo destruir la vegetación, transformar la disposición física del suelo, provocar unos nuevos procesos de erosión, alterar determinadas redes hidrográficas para modificar la profundidad del nivel de base con lo que se secarían los pozos y los arrozales, sino modificar radicalmente la distribución espacial de la población practicando un política de reagrupación en las “aldeas estratégicas” y de la urbanización forzada con lo que el control de la población se hacía totalmente efectivo.

El Estado también ha utilizado la Geografía para organizar estratégicamente el espacio económico, político y social de manera que esté capacitado para sofocar los movimientos populares. Un ejemplo de ello es el control del espacio y el control social que el Estado militar chileno llevó a cabo.

Las grandes firmas comerciales, las multinacionales, despliegan estrategias espaciales tras razonamientos geográficos; por un lado, se plantean la ubicación de nuevas plantas industriales, por otro, el control del espacio agrario; piénsese, por ejemplo, en como la United Fruit Company, actualmente Chiquita Brands ligada a la familia Bush, organizó el espacio de la explotación frutera, en Centro América, estableciendo redes de comunicación, ferrocarriles, puertos, en función de sus intereses económicos

Junto a esta geografía, que puede calificarse de los “Estados Mayores” aparece otra que influida por los *mass media* oculta que esta materia pueda ser un poder, nos referimos a la geografía-espectáculo: películas, postales, que presentan el espacio como algo para contemplar y admirar, por lo que la geografía no procede de un razonamiento sino más bien de una contemplación estética. Por ejemplo, este enmascaramiento por parte de la geografía turística es muy claro en Foz de Iguazú (Brasil), donde el visitante observa unos magníficos paisajes; la realidad social es otra, se trata de una ciudad fronteriza entre Paraguay, Brasil y Argentina con un alto nivel de delincuencia y muertes violentas.

Por último la geografía de los profesores, iniciada a partir del siglo XIX, tiene un discurso geográfico y escolar completamente aséptico y desinteresado. Se basa en el concepto de región geográfica lo que obstaculiza analizar las estrategias espaciales a la que se han hecho referencia. Por esta razón no analiza los problemas reales de la sociedad, que desde una perspectiva crítica no puede ser fragmentada ya que dicha fragmentación impediría tener una visión completa y dialéctica de la misma. Por esta razón se va a seguir estudiando interrelacionadamente los grandes problemas que el mundo actual tiene, de ellos vamos a fijarnos en tres: la destrucción de la biosfera, las migraciones internacionales y el integrismo religioso, entre otros muchos que no se van a analizar en este trabajo. La dinámica de las Relaciones Internacionales no puede entenderse sin comprender los aspectos que analizamos a continuación.



#### 4 LA DESTRUCCIÓN DE LA BIOSFERA

Tanto los conflictos geopolíticos como la globalización han traído consigo un proceso de destrucción de la biosfera, que desde la revolución neolítica empezó a sufrir impactos. Durante las etapas de recolección, caza, pesca, ganadería y agricultura tradicionales, la huella sobre el paisaje ha sido en las tres primeras prácticamente nula y en las dos siguientes equilibrada. A partir de la Revolución industrial, que, no obstante, trajo consigo grandes avances para la humanidad, el impacto ha sido muy fuerte ya que se llevó a cabo bajo parámetros de un liberalismo total incentivado actualmente por la globalización, lo que ha supuesto la destrucción del equilibrio ecológico del planeta. A este hecho hay que añadir el vertiginoso crecimiento de la población mundial que ha pasado de 600 millones en el siglo XVII a mil millones a mediados del siglo XIX. Actualmente se encuentra alrededor de 6.800 millones (2009). Este fuerte incremento ha determinado que los ecosistemas del conjunto del planeta experimenten considerables trastornos; los bosques son destruidos para dejar sitio a los cultivos o a los pastos o bien, en las regiones frías, para suministrar pasta de papel. Los océanos son cribados por unos barcos de pesca cada vez más eficaces y potentes, además son contaminados por unos residuos industriales más o menos nocivos.

Por ejemplo, en Brasil se ha dado una fuerte devastación de las sabanas corriendo el riesgo estos ecosistemas de quedar reducidos a vestigios, como ocurrió con la selva que cubría la costa atlántica del país. El 93 por ciento de la Selva Atlántica brasileña ha desaparecido por completo, y el siete por ciento restante solo se mantiene porque esta protegida por la ley, según datos de la ONG Fundación S.O.S. Mata Atlántica, sobre la base de registros de satélites y comparaciones con datos históricos. Brasil es el país del mundo con un mayor índice de deforestación, unos 22.264 kilómetros cuadrados de bosques son convertidos anualmente en leña y ceniza, principalmente por parte de industrias madereras que luego dan paso a la ganadería y agricultura en la cuenca del Amazonas, de acuerdo con datos oficiales. El Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales (INPE) calcula que en los últimos 50 años los principales ecosistemas naturales del país como la Amazonia, la Selva Atlántica, las sabanas interiores y los bosques de araucarias del sur del país han perdido 3.6 millones kilómetros cuadrados de su área original. Solamente la Amazonia brasilera, un área de

casi cinco millones kilómetros cuadrados, ha perdido el 17 por ciento de su cobertura forestal.

A esto hay que añadir los impactos ambientales provocados por las plantas industriales, dentro de los cuales hay que señalar la contaminación del aire, la contaminación de las aguas continentales y marinas, y la acumulación de residuos sólidos en forma de vertederos y parques de almacenamiento de desechos. Se ha establecido un índice de correlación entre el nivel de contaminación atmosférica y la mortalidad debida a enfermedades respiratorias (bronquitis, enfisema).

Todo ello se refleja en el llamado “cambio climático” y su efecto en los ecosistemas que sostienen la vida en el planeta. Los cambios en la temperatura y en la frecuencia e intensidad de las lluvias impactarán negativamente en la producción de alimentos; el abastecimiento de agua, la viabilidad de los ecosistemas y los beneficios ambientales que los ecosistemas ofrecen a la humanidad. Los glaciares han tenido un retroceso sin precedentes debido al calentamiento global; regiones enteras han sido afectadas; animales y vegetales han sido desplazados o han muerto, debido a su incapacidad de adaptación. La creciente intensidad en los desastres naturales ha generado cientos de miles de víctimas y grandes costos materiales; se han formado vectores transmisores de enfermedades en regiones donde antes no se presentaban.

## **5 MIGRACIONES E INTEGRISMO**

Existen otros conflictos, derivados de los grandes desequilibrios tales como los movimientos migratorios y el integrismo religioso que muchas veces acompañan a las mismas, por mencionar algunos de los más importantes, frente a los cuales se debe desarrollar el respeto y el laicismo.

Las desigualdades entre los países industrializados y los que viven en el subdesarrollo han provocado grandes flujos migratorios (Sur-Norte), sobre todo hacia Estados Unidos, Unión Europea y Japón, que buscan ya no un mejor nivel de vida sino subsistir y salir del hambre endémica que sufren, todo ello incrementado por una fuerte presión demográfica con unos altos índices de crecimiento vegetativo. Estas corrientes migratorias determinan una fragmentación social en los países receptores ya que cada

vez mas se requieren trabajadores y trabajadoras para cubrir ciertos sectores de trabajo que la población autóctona rechaza. Por ejemplo, hay que destacar el interés que los empresarios españoles de la agricultura, el sector servicios o la construcción por esta mano de obra que soluciona sus problemas de producción; además el trabajo doméstico, es asumido por inmigrantes que cubren el espacio dejado por personas nacidas en esos países.

Hay que destacar el desarrollo del turismo, que juega un papel muy importante en numerosos países, el comercio del sexo se ha generalizado como un elemento más de esa “industria del entretenimiento”. El tráfico de trabajadores, fundamentalmente de los destinados a la prostitución, es un comercio lucrativo, las mujeres son, con mucho, el grupo más importante afectado por esa actividad. Los ahorros remitidos por los emigrantes, al igual que las ganancias provenientes de las redes clandestinas, generan fuentes de divisas extranjeras cada vez más importantes para ciertos Estados. Los envíos de divisas por parte de los emigrantes, estimados en 70.000 millones de dólares en 1999 y en 230.000 millones de dólares en 2005, constituyen para muchos países en desarrollo una fuente considerable de reservas de divisas. Por ejemplo, un tercio del total en Bangla Desh. En el caso de Republica Dominicana esos ingresos son más elevados que los del turismo, principal factor de crecimiento económico del país. En México son la segunda fuente de divisas, después del petróleo.

El integrismo es otro de los problemas que acucia a la sociedad, básicamente el religioso, pero no únicamente de una confesión, sino de varias que propugnan integrar la religión a la política. Respecto a este tema únicamente se hace referencia para tener una visión global de la realidad social.

## **6 SOLUCIONES A LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA HUMANIDAD**

Se estudiará a continuación lo que una educación crítica y geográfica, enraizada en los problemas de la sociedad, puede aportar a la transformación de la sociedad. Primero la educación para la paz como base para superar el dominio y el control de los espacios geográficos. En segundo lugar los valores y soluciones que hay que desarrollar para evitar la destrucción de la biosfera, y en tercer lugar como el respeto y el laicismo son valores a desarrollar frente a los movimientos migratorios y al integrismo religioso.

### **6.1. LA EDUCACIÓN PARA LA PAZ, COMO INSTRUMENTO PARA ENFRENTARSE AL DOMINIO Y CONTROL DEL ESPACIO GEOGRÁFICO**

Geografía, geopolítica y educación desde una perspectiva crítica deben ser concebidas como instrumentos de análisis y comprensión de la realidad mundial que permitan comprender como se llega a la paz cuando los conflictos se resuelven, todo ello dentro de un proceso de concienciación social. En un libro clásico sobre *Educación para la paz*, Hicks (1999) la define en relación con la violencia, para él hay dos tipos de paz, la directa que es personal y está en función de la agresión, disturbios, terrorismo, guerra cuya ausencia da lugar a una paz negativa; y la indirecta, que es estructural y está motivada por la pobreza, hambre, discriminación, su ausencia da lugar a una paz positiva. Como afirmaba María Zambrano (1999) existe un campo inmenso, el de la educación, donde el esfuerzo por el logro de la paz efectiva no resulta en absoluto arduo o pequeño. La educación constituye un campo privilegiado y lo es porque si en él no se deja crecer esta nueva planta de la paz como estado permanente y natural del mundo humano, ésta no podrá darse en verdad. Sin educación para la paz no habrá paz. Si los dirigentes pueden hacerla, sólo la educación puede establecerla.

La geografía, y más exactamente la geopolítica, por sus características y valor educativo son unas disciplinas que pueden ayudar a comprender los conflictos, que son la cara negativa de la paz, y desarrollar en la persona valores, que contribuyan a una mejor comprensión de las sociedades mundiales, tales como la justicia, respeto, solidaridad, laicidad y ecologismo, entre otros muchos, con el fin de formar personas íntegras y con pensamiento crítico y maduro. Se debe desarrollar un espíritu crítico para conseguir futuros ciudadanos que luchen contra la marginación, pobreza, incultura y la soledad, procurando establecer una sociedad más justa, sin los fuertes desequilibrios que se sufren actualmente. Esto no se consigue con un canto lírico a unos valores, que muchas veces resultan etéreos, sino realizando un análisis dialéctico de la realidad social para conocer todos los elementos y factores que provocan los conflictos que como se oponen a la paz. A partir de este análisis crítico de la realidad social es cuando se desarrollaran valores como la solidaridad, fraternidad y respeto, aunque por la propia naturaleza del hombre resulta utópico pensar un mundo permanente pacífico y armonioso en el que las guerras, la violencia y los problemas estructurales se resuelvan.

Sí el análisis realizado en la primera parte ha mostrado como el sistema de relaciones de producción basado en la propiedad privada ha dado como resultado unos desequilibrios económicos que afectan a la sociedad mundial, la solución primaria que se plantea será el cambio de este sistema de producción por otro basado en la propiedad social. Ante esta situación hay que desarrollar valores en el individuo procedentes de la implementación de un espíritu crítico de análisis de la realidad social que trae consigo la transformación de la misma. Esa transformación puede ser radical, de cambio de las estructuras productivas, o puede proceder de una gestión que transforme dichas estructuras. En este segundo caso se llega a un sistema productivo mucho más socializado en el que los desequilibrios se vayan paliando, reformándose y transformándose las estructuras productivas. Ninguna de estas soluciones se pueden generalizar a toda la superficie del planeta ya que, como se ha indicado anteriormente, un mismo tiempo-histórico no es aplicable a todos los espacios mundiales por lo que hay diferentes niveles de desarrollo en la relación espacio-tiempo histórico. Cada situación va a requerir una solución determinada, pero siempre basadas en el análisis radical y crítico de la sociedad desde una perspectiva geográfica, que se opone a la geografía académica hasta ahora desarrollada. Por tanto, la geografía se contempla como una disciplina revolucionaria, orientada a la transformación de la sociedad desde tres formas diferentes:

- Dibujando una sociedad más equitativa en la que se erradique la pobreza, el sufrimiento y el sentimiento de inutilidad. El pueblo libre debe conseguir un orden más elevado de existencia.
- Trabajando para la consecución de un cambio radical empleando todas las técnicas para el propósito de romper y reconstruir la estructura de las opiniones convencionales.
- Organizándose para la acción efectiva dentro del mundo académico, profundamente conservador (CAPEL, 1981).

En este último sentido, la comunidad científica universitaria muchas veces es un reflejo del fuerte darwinismo social existente, potenciada desde la estructura jerárquica de la Universidad. El profesor está más interesado en su propia promoción que en un estudio de los problemas sociales, económicos, culturales, y en una palabra humanos. De esta forma dicha comunidad se convierte en un colegio cardenalicio que define dogmas,

sus reuniones científicas se realizan en Congresos, donde más que ciencia se practica la relación social para conseguir el avance profesional; sus revistas son cotos cerrados con trabajos alejados de la realidad, a lo que hay que añadir una organización departamental compartimentada y jerarquizada. Se olvida analizar los cambios sociales, la distribución de la pobreza, el hacinamiento, la injusticia y la discriminación. Todos estos aspectos constituyen la denominada “Gran Omisión” del mundo académico en el que no aparecen las palabras imperialismo y explotación debido a que el positivismo estudia a los hombres como objetos, no como sujetos.

## **6.2 DESARROLLO SOSTENIBLE Y EDUCACIÓN ECOLÓGICA PARA RESOLVER LA DESTRUCCIÓN DE LA BIOSFERA**

La biosfera, como hemos visto, se destruye por la mala gestión que proviene de un capitalismo salvaje que no respeta los ecosistemas del planeta. Los dirigentes en países ricos donde se genera la mayor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que afectan negativamente el medio ambiente global y la vida en el planeta, tienen la tarea y la responsabilidad de reducir las emisiones de estos gases. Debe exigirse a estos países una respuesta responsable por los daños globales que vienen causando en relación al cambio climático, que cumplan con la reducción de emisiones para estabilizar la atmósfera, la no ratificación del protocolo de Kyoto por las grandes potencias industriales es un ejemplo claro de los intereses de las mismas. Frente a este hecho la geografía como ciencia social y educativa puede aportar una solución: el desarrollo sostenible, y desarrollar un valor: la educación ambiental o ecológica.

Respecto a la sostenibilidad la comisión Brundtland de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1987), ante la realidad incontrovertible de la existencia de límites para el desarrollo de la humanidad, precisó que las políticas para crear modelos de desarrollo en los países, deben ser adecuadas para que las generaciones futuras tengan oportunidad de una calidad de vida, al menos igual, a la de las generaciones presentes. Posteriormente la Conferencia de Río de Janeiro (1992) estableció un amplio plan para un desarrollo sostenible del planeta. A este enfoque se le denominó Desarrollo Sustentable, sobre el mismo hay dos posiciones:

- 1<sup>a</sup> La procedente de la economía neoliberal que considera que el medio ambiente se supedita al crecimiento económico, considerando que el deterioro medio ambiental es reversible, recuperable por los avances técnicos y que los recursos que se agotan pueden ser sustituidos ilimitadamente por una tecnología en evolución. No obstante, el enorme avance científico y tecnológico no ha mostrado todavía utilidad para evitar la destrucción de los ecosistemas y la extinción de especies, ni para mitigar las condiciones de desigualdad humana y de pobreza en muchos países y regiones, sino por el contrario, la tecnología en ocasiones ha causado daños en el medio ambiente.
- 2<sup>a</sup> Frente a la idea economicista en la que el ser humano aparece como dominador de la naturaleza debido a una fe ciega en la tecnología, hay que indicar que el uso y consumo de los recursos naturales debe basarse no sólo en la economía y la biología sino también en la ética, la política y la sociología ya que más del 90% de la riqueza mundial se encuentra en manos de sólo el 1% de la población. Hay que introducir reformas a esta distribución desigual de la riqueza global porque esta situación no permite los cambios necesarios para establecer una sociedad más justa. Por estas razones debe considerarse la sostenibilidad social en términos de solidaridad intra generacional para asegurar un desarrollo más equilibrado y racional, evitando los actuales desequilibrios entre los grupos humanos que se traducen en conflictos y violencia. El desarrollo sostenible ha de ser desarrollo de toda la humanidad y no sólo de una quinta parte a costa de las otras cuartas quintas partes. Se puede llegar a valorar este concepto de desarrollo mediante indicadores cualitativos. Éstos no se refieren sólo al producto nacional bruto, hay que manejar también indicadores de bienestar social como la vivienda, educación, transportes y hasta la propia felicidad de la persona (SANTIESTEBAN, 2006).

Por estas razones, se requiere una orientación diferente en las economías mundiales, tomando en cuenta la protección y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, conducida por la innovación científica y tecnológica, y por una conciencia social en aumento. Es decir, hay que implementar modelos económicos, tecnológicos y de producción radicalmente distintos a los que han prevalecido en las últimas décadas. Esta nueva orientación resulta indispensable para el desarrollo de

los países de Latinoamérica donde el flujo elemental de los recursos naturales continúa siendo de tipo lineal consistente en extraer, producir, vender, usar y eliminar.

Realmente las soluciones son difíciles debido a que la presencia de un capitalismo que no integra entre sus aspiraciones la preocupación por una distribución más equitativa de los recursos y de los beneficios y por un desarrollo sostenible, sino que por el contrario tiende a premiar la libertad y el bienestar de las grandes empresas transnacionales de servicios, fabricación y finanzas, las cuales procuran, además, reducir la presión de la competencia practicando el capitalismo de alianza. Entre la apuesta por un desarrollo sustentable y el actual sistema capitalista de libre mercado median criterios claramente diferentes, mientras el primero atiende a criterios ecológicos (que se guían por consideraciones de medio y largo plazo), el segundo lo hace orientado por criterios economicistas, de beneficio inmediato. Aquí radica, sin duda, el principal escollo para ese viraje que la Humanidad necesita hacia un modelo global verdaderamente sustentable (BARRÓN, 2002).

De acuerdo con el estudio sobre Sustentabilidad Ambiental elaborado en 2005 a iniciativa del Foro Económico Mundial, en colaboración con el Centro de Legislación y Política Ambiental de la Universidad de Yale, y el Centro Internacional Red de Información de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Columbia, los países con los índices de sustentabilidad medioambiental más altos son: Finlandia, Noruega, Uruguay, Suecia e Islandia, en los lugares 1, 2, 3, 4 y 5 respectivamente. Los países con los índices más bajos de sustentabilidad medioambiental son: Corea del Norte, Irak, Taiwán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Junto con el desarrollo sustentable o sostenible es necesario el desarrollo del ecologismo a través de la educación que debe incentivar actitudes ecológicas en los alumnos, además de potenciar la solidaridad. Esto es muy difícil de conseguir sin aceptar que el progreso material no es lo primario y que deberíamos ir hacia un cambio en los estilos de producción y de consumo, rompiendo los teoremas del mercado, donde la creación y satisfacción de necesidades superfluas parecen ser imprescindibles para mantener el sistema. La educación ambiental tiene una triple perspectiva: preocupación por la defensa de la naturaleza en general; inquietud por el



futuro; desarrollo de investigaciones y estudios medioambientales en diversas instituciones: internacionales, nacionales, organizaciones no gubernamentales, etc (SOTELO, 1999).

### **6.3 RESPETO Y LAICISMO FRENTE A LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y AL FUNDAMENTALISMO**

En el mundo multicultural en que vivimos, fruto de las grandes migraciones, se debe inculcar en el ciudadano más que el valor de la tolerancia, el del respeto. El término tolerancia procede del latín *tolerare* (sostener, soportar), por lo que significa un grado de aceptación frente a un elemento contrario a nuestra forma de ver y concebir el mundo. En cambio el respeto es aceptar y comprender tal como son los demás, aceptar y comprender su forma de pensar aunque no sea igual que la nuestra. El respeto es el reconocimiento del valor inherente y los derechos innatos de los individuos y de la sociedad, manteniendo una convivencia normal con los otros grupos sociales.

El laicismo hay que entenderlo como una doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa. Javier Otaola (1999) afirma que el laicismo no propugna en principio el combate contra ninguna forma de religiosidad considerada como tal, pero defiende la autonomía y la independencia de las instituciones políticas respecto a cualquiera otra estructura, rechazando la sumisión directa o indirecta de lo político a lo religioso. Solamente un Estado laico es una garantía de libertad y de integración democrática de las diversas creencias religiosas, culturas y grupos humanos por lo que el laicismo es ante todo una ética ilustrada que promueve valores de libertad, igualdad, justicia respeto entre todos los seres humanos con independencia de su adscripción religiosa. Por tanto, hay que entender por laicismo la voluntad de construir una sociedad laica, progresista y fraternal dotada de instituciones públicas imparciales, garantes de la dignidad de la persona y de los derechos humanos. Una cosmovisión con exclusión de toda referencia confesional dogmática, sobrenatural, lo que implica la adhesión a los valores del libre examen. Es necesario establecer un Estatuto que rija la sociedad laica cuyos principios, entre otros muchos, pueden ser:

- 1º El Estado es neutro ante las diferentes confesiones religiosas, no las combate ni las defiende debido a que representa simbólicamente a todos los ciudadanos.
- 2º Por esta razón, los diferentes símbolos religiosos deben estar circunscritos a los templos en los que se realizan las prácticas religiosas libremente y sin ninguna coacción por parte de los poderes públicos.
- 3º En este sentido la sociedad debe vertebrarse a partir de principios éticos universales que estén por encima de toda creencia religiosa y que unan a los hombres, tales como la democracia, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la conquista de la ciudadanía, la fraternidad, etc.
- 4º La formación religiosa de los ciudadanos no la imparte el Estado sino libremente las diferentes instituciones religiosas en su templo y lugares singulares adecuados. Se respeta el derecho de cada confesión a predicar y enseñar su doctrina.
- 5º El Estado como sujeto no está interesado en verdad religiosa alguna por ser insegura, cargada de un valor esencialmente subjetivo.

Estos principios traen consigo la protección de la conciencia libre del individuo y de su privacidad, desalojando radicalmente de la sociedad toda pretensión de instaurar en ella un régimen privilegiado a favor de cualquier fe religiosa que aspire a “institucionalizarse”.

\*\*\*\*\*

Con este modelo, que se propone, de educación para la paz se pretende que los estudiantes y los ciudadanos tengan la capacidad de situarse en el mundo actual, analizarlo, comprenderlo, plantearse su transformación, buscar alternativas a los conflictos para conseguir un mundo en paz, en una palabra, ejercer su ciudadanía conscientemente. Se trata de entender la educación en general como un instrumento de concienciación social ante un mundo convulso no sólo en el plano de la Relaciones Internacionales sino en toda su estructuración, basada en la explotación y el control de unos pocos sobre grandes masas de población que viven en condiciones lamentables e inhumanas.

## REFERÊNCIAS

- AGNEW, J. *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial, 2005.
- BARRON, A. Ética ecológica y educación ambiental en el siglo XXI. In: HERNÁNDEZ DÍAZ, J.M. (Ed.), *La educación y el medioambiente natural y humano*, Salamanca: Ediciones Universidad, 2002.
- BECK, U. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 2004.
- BERNARD COHEN, S. *Geografía y política en un mundo dividido*. Madrid: Ediciones Ejército, 1980.
- CANALES, G. *Geopolítica, geoestrategia, liderazgo y poder*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2005.
- CASTELLS, M. *La era de la información*, Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- CORTINA, A. *Crítica y utopía la escuela de Francfort*. Madrid: Cincel, 1986.
- GARCES, J. *Soberanos e intervenidos*. Madrid: Siglo XXI, 2000.
- GUDYNAS, E. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. *Revista del Sur*, n. 160, 2005.
- HERRERO FABREGAT, C. *Geografía militar de España*. Granada: Grupo Universitario Editorial, 2005.
- \_\_\_\_\_. La formación del profesorado en una sociedad globalizada. *Educativa*, Departamento de Educación de la Universidad Católica de Goias, v.9, n. 2, p. 161-184, dic. 2006.
- \_\_\_\_\_. La enseñanza de las Ciencias Sociales como un instrumento para la paz y la ciudadanía, en *educación para la paz*. Barcelona: CEAC ; Planeta, 2008.
- HICKS, D. (Comp.). *Educación para la paz*. Madrid: Morata ; Ministerio de Educación y Cultura, 1999.
- KOZLOWSKI, T. A. *Nuevos potenciales de la política mundial*. Buenos Aires: Pleamar, 1967.
- LACOSTE, Y. La geografía, tomo IV. In: CHATELET, F. (Dir.). *Historia de la Filosofía*. Madrid: Espasa Calpe, 1976.
- \_\_\_\_\_. *La geografía, un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama, 1977.
- \_\_\_\_\_. De l'étrange fin d'un empire. *Herodote*, n. 4, p. 3-19, 1992.
- \_\_\_\_\_. Perestroï"ka et geopolitiques. *Herodote*, n 5455, p. 3-25, 1989.

LACOSTE, Y. *Geopolítica: La larga historia del presente*. Madrid: Editorial Síntesis, 2009.

ORTEGA, J. *Los horizontes de la geografía*. Barcelona: Ariel, 2000.

OTAOLA, J. *Laicidad: una estrategia para la libertad*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 1999.

RAMONET, I. Introducción: geopolítica del caos. *Le Monde Diplomatique*, edición española, Madrid, Editorial Debate, 1999.

\_\_\_\_\_. *Le Monde Diplomatique, El Atlas*, Ediciones Cibermonde, Valencia, 2007.

RODRÍGUEZ DÍAZ, M. R. *Destino manifesto*. Morelia: Universidad de Michoacán, 1997.

SAMPEDRO, J. L. *El mercado y la globalización*. Barcelona: Destino, 2002.

SANTOS, M. *La naturaleza del espacio: técnicas y tiempo: razón y emoción*. Barcelona: Ariel, 2000.

SCHLÖGEL, K. *En el espacio leemos el tiempo: sobre historia de la civilización y geopolítica*. Madrid: Siruela, 2007.

SOTELO, J. A. ¿Educación ambiental con mayúsculas? In: *Observatorio mediambiental*. Madrid: Universidad Complutense, 1999.

SPENCER, H. *El organismo social*. Madrid: La España Moderna, [20—?].

TAYLOR, P. J. *Geografía política*. Madrid: Trama Editorial, 1994.

VALLESPIN, F. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus, 2003.

VEIGA, F. *El desequilibrio como orden: una historia de la posguerra fría*, Madrid: Alianza Editorial, 2009.

WALLERSTEIN, I. *Universalismo europeo: el discurso del poder*. Madrid: Siglo XXI, 2007.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica y geocultura: ensayo sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Cairos, 2007<sup>a</sup>.

## AMBIENTE, SAÚDE E DIREITOS HUMANOS<sup>1</sup>

*Vânia Fonseca<sup>2</sup>*

### INTRODUÇÃO

O processo de globalização da economia, embora tenha suas raízes no século 19, com o crescimento do comércio mundial, se manifestou mais fortemente no final do século XX, quando os avanços tecnológicos permitiram a integração dos mercados financeiros mundiais em tempo real, o que caracterizou a globalização como predominantemente financeira. Essa globalização estimulou fortemente a internacionalidade do capital, o que refletiu em processos de fusão e surgimento de enormes conglomerados financeiros. A divisão internacional da produção, também responsável por grandes fusões, alterou o sistema produtivo em todo o mundo, eliminando postos de emprego, promovendo a precarização do trabalho e o fechamento de empresas.

Concomitante a essa globalização, e vinculada a ela, agravaram-se as agressões à natureza, com aumento significativo do uso de recursos naturais, crescimento cada vez mais acelerado da degradação ambiental e reflexos indesejáveis e irreversíveis no conjunto do planeta Terra.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na mesa redonda “Meio Ambiente e Direitos Humanos” da 7ª Semana de Relações Internacionais da Unesp Campus de Marília-SP, em 27/agosto/2009.

<sup>2</sup> Pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP), Laboratório de Planejamento e Promoção da Saúde (LPPS). Professora da Universidade Tiradentes (UNIT), Curso de Mestrado em Saúde e Ambiente. CEP: 49050-020, Aracaju, Sergipe, Brasil. [vania@infonet.com.br](mailto:vania@infonet.com.br)

Os impactos da globalização e da crise econômica mundial de 2008-2009, assim como da degradação ambiental, ainda não estão claramente definidos. Mas o que já pode ser observado com nitidez é que as crises econômica e ambiental, juntas, estão provocando o aumento da pobreza, da degradação ambiental, do desnível entre ricos e pobres, da desesperança, da violência. E o ônus dessa crise vem recaindo sobre os mais pobres, sejam estratos sociais dentro de uma mesma região ou país, seja entre países ou grupo de nações.

Irene Khan, Secretária geral da Anistia Internacional, em seu pronunciamento na reunião das Nações Unidas sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio, colocou que, embora uma dessas metas seja reduzir a pobreza até o ano de 2015, o mundo não está caminhando nessa direção. Ao contrário, com a crise econômica e seus reflexos no desemprego e na fome, parece que a situação da pobreza extrema está sendo agravada (KAHN, 2009).

Os governantes, com o intuito declarado de minimizar os problemas relacionados à crise, vem atuando de formas distintas, embora não mutuamente exclusivas. Declarando objetivar a retomada de empregos e do crescimento econômico, governos destinam um enorme volume de recursos para socorrer os mais ricos, favorecendo, inclusive, a perpetuação das grandes empresas e conglomerados econômicos, muitas vezes supranacionais, com destaque para as instituições financeiras internacionais.

Paralelamente, esses governos parecem agir de forma a repassar responsabilidades do estado para o setor privado, quer diretamente via estímulos financeiros e outras vantagens, quer indiretamente via redução da capacidade de atendimento por parte do estado. No Brasil esse repasse de responsabilidades fica evidenciado claramente com as parcerias público-privadas, como na educação, com os vários programas de crédito educativo e crescente incapacidade de atendimento da educação pública; na saúde, com o controle dos planos de saúde e sucateamento do atendimento do Sistema Único de Saúde; na segurança, com o total descontrole da segurança pública que leva ao desespero e atos de vingança.

Alguns governos, com o intuito declarado de diminuir a pobreza, vêm desenvolvendo programas e projetos de distribuição de renda, nem sempre vinculados à remuneração do trabalho e à produção, se constituindo

em composição de renda via transferência governamental, como é o caso do Brasil, onde é crescente essa transferência, segundo estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, (2003).

Muitos governos parecem falhar tanto na busca da solução para os problemas da economia quanto dos problemas sociais e ambientais. E, portanto, não conseguem proteger os direitos humanos, especialmente a liberdade e dignidade de fazer escolhas, o direito à segurança, inclusive alimentar, o acesso à justiça, à saúde e à educação de qualidade, à dignidade humana.

Nesses últimos anos, os direitos humanos foram, demasiadas vezes, relegados a um segundo plano, enquanto o rolo compressor da globalização desregulada passava desenfreado pelo planeta. As conseqüências são evidentes: aumentou a desigualdade, o desamparo, a marginalização e a insegurança; as vozes de quem protestava foram silenciadas de modo audacioso e impune; e os responsáveis pelos abusos – governos, grandes empresas e instituições financeiras internacionais – seguiram praticamente sem nada lastimar e sem ter de prestar contas. Os sinais de inquietação e de violência política se multiplicam. Eles vêm se somar à crise global de segurança que já existe por causa dos conflitos mortais que a comunidade internacional parece não ter capacidade ou não ter vontade para resolver. Em outras palavras, estamos sentados em cima de um barril de desigualdade, de injustiça e de insegurança que está prestes a explodir. (KAHN, 2009).

Não é possível continuar com o crescimento econômico excludente, que promove a concentração do capital e explora indiscriminadamente seres humanos e recursos naturais até o ponto de exaustão, gerando crescente empobrecimento da maior parte da população do mundo e a destruição da natureza. E esse processo de exclusão, que vem atingindo todos os países, inclusive os mais ricos, pode ser observado claramente nas zonas urbanas, que vem “inchando” com o crescimento das populações marginalizadas, habitações e infra-estrutura inadequadas, insuficiência dos serviços urbanos essenciais.

Um dos maiores e aparentemente irreversíveis reflexos desse processo de degradação ambiental, é a mudança climática global, que já vem sendo sentida em todo o planeta Terra, com conseqüências danosas em especial sobre os seres humanos de países mais pobres. No dia 29 de

maio de 2009, foi apresentado, pelo presidente do Global Humanitarian Forum, o “Relatório de Impactos Humanos: Mudança Climática – Anatomia de uma Crise Silenciosa” (“Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis”), que estima a ocorrência de 300 mil mortes em todo mundo a cada ano e cerca de 325 milhões de pessoas seriamente afetadas pelas mudanças climáticas. O relatório, que se constitui em alerta para a próxima reunião global sobre clima, que acontecerá em dezembro de 2009, em Copenhagen, apresenta previsão de que esses números dobrem antes de 2030, caso a tendência atual permaneça (GLOBAL HUMANITARIUM FORUM, 2009).

### **REFLEXÕES SOBRE A SITUAÇÃO DO BRASIL**

Fruto dessa configuração mundial, o Brasil, país de contrastes, apresenta características de regiões desenvolvidas e em desenvolvimento mescladas por vezes em um mesmo espaço, reforçando a concepção de espaço dividido, idealizado pelo notável professor Milton Santos.

### **AS CIDADES**

Essa diversidade econômica e cultural vem gerando um aumento da desigualdade nas zonas urbanas, pois a cidade reflete, em seu espaço, as condições da sociedade que abriga, e suas modificações são diretamente relacionadas com as alterações de fatores sociais, econômicos, culturais.

Assim, a cidade reflete a heterogeneidade de condições da sociedade e os conflitos entre as classes sociais e os grupos. A concentração da riqueza e a exclusão econômica se manifestam no espaço urbano, com degradação do ambiente e manifestação, na paisagem, da insegurança gerada pela explosão da violência.

O crescimento da violência urbana, embora seja sentido por toda a população e alcance quase todas as áreas, não tem distribuição homogênea por toda a cidade e se dá com especificidades quantitativas e qualitativas, com maior incidência de crimes contra a pessoa nas regiões periféricas e de crimes contra o patrimônio nas áreas centrais, mais ricas. (FRANCISCO FILHO, 2003, p. 4)



Esse avanço da violência reflete diretamente na paisagem e na morfologia urbana, com a mudança da fachada das residências devido à necessidade de colocação de grades e equipamentos de segurança domiciliar, a aceleração do crescimento de condomínios verticais com espaço de lazer integrado a eles, o surgimento de espaços residenciais isolados por muros altos e dotados de cercas elétricas, a proliferação de centros de compra e serviços (quer em galerias, quer em *shopping centers*), a mudança das unidades escolares que passam a ter áreas internas, com entrada protegida, para a parada de veículos que levam ou pegam os alunos.

Essa segregação espacial em condomínios residenciais fechados, horizontais ou verticais, se dá concomitantemente à segregação dos setores comercial e de serviços em galerias e *shopping centers* voltados para as classes média e alta, e o surgimento de hipermercados que atendem todas as classes, e que estão acoplando o atendimento de outras necessidades à venda de bens típicos desses estabelecimentos. Assim, permitem aos clientes atendimento em ambiente fechado, geralmente climatizado, com estacionamento próprio, oferecendo condições de segurança para a realização de compras com tranquilidade.

Esse fechamento espacial das atividades urbanas, ao mesmo tempo em que oferece melhores condições de acesso e utilização por parte da população que dispõe de veículo próprio, cria problemas para a população que se desloca à pé ou usa o transporte coletivo, pois as grandes extensões de muros altos tornam as calçadas locais desertos e propícios a ações de marginais. (FONSECA et al, 2007, p. 3).

Por outro lado, permanece a tendência de segregação espacial da pobreza em áreas periféricas, muitas vezes inadequadas para a construção de moradias devido ao frágil equilíbrio ambiental ou dificuldade de implantação de infra-estrutura básica. Essa segregação, que se dá muitas vezes por meio de invasão, vem também sendo provocada por atos do governo que implanta conjuntos habitacionais sem infra-estrutura sanitária, de transporte, de lazer e outras, algumas vezes até com problemas de acesso e ligação às outras partes da cidade. Ainda mais lamentável, é a utilização de áreas de preservação ambiental para a construção dessas moradias, geralmente bastante precárias, em nome da prioridade social do uso do solo.

Essa situação, além de ferir frontalmente a dignidade dos habitantes que ali se alojam, gera regiões intra-urbanas onde a violência se

instala e passa a dominar, se constituindo em território onde o poder público dificilmente pode atuar. A esse respeito, Souza (1996, p. 451) observa que:

O domínio das favelas pelo crime organizado, que cresceu no vácuo das políticas públicas, trouxe, por seu turno, dificuldades cada vez maiores às ações governamentais, seja na melhoria da infra-estrutura urbana, seja na integração social das comunidades à sociedade como um todo, provocando, cada vez mais, a fragmentação sócio-espacial da cidade.

Os problemas das cidades se agravaram bastante com o crescente contingente populacional das zonas urbanas pois, embora tenha havido mudanças na legislação urbanística brasileira ao longo do século XX, a cidade ainda é concebida como uma grande reserva de valor para empreendimentos imobiliários, não havendo preocupação com uma política de regulação social da produção da cidade. E isso se constitui em violência que atinge diretamente as classes menos favorecidas, refletindo na diminuição da solidariedade, na desesperança, no aumento da própria violência.

### **AS ZONAS RURAIS**

Na zona rural a progressão das desigualdades também está presente, com a concentração de terras e de recursos naturais por grandes empresários, em detrimento dos pequenos produtores, fato agravado pela tendência de globalização de cadeias de comercialização, que produzem seus produtos ou privilegiam grandes empresas agrícolas. Além disso, a produção de alimentos, cada vez mais empresarial e com crescente configuração transnacional, explora indiscriminadamente os recursos naturais de solo e água do nosso país, visando basicamente a exportação, quer de produtos *in natura*, quer em produtos de agroindústria.

No Brasil, devido à sua extensão territorial, abundância de terras agricultáveis, clima tropical e disponibilidade hídrica, são encontradas condições propícias para a produção de alimentos, inclusive em áreas onde o volume e a distribuição de chuvas não favorecem o cultivo. Muitos são os perímetros irrigados e novas áreas estão sendo incorporadas à produção irrigada, especialmente ao longo da bacia do rio São Francisco, com planejamento de alcançar as áreas de outras bacias com a transposição das águas desse rio para estados do Nordeste.

A união dos recursos naturais solo e água para a produção agrícola e pecuária é inegavelmente positiva, mas a exploração indiscriminada e falta de cuidados com a conservação do solo e o aproveitamento mais racional dos recursos hídricos se constitui em problema comum em perímetros irrigados. Isso se deve, muitas vezes, à uma conjugação de fatores que levam ao insucesso do empreendimento: falta de capacitação dos pequenos agricultores para a produção irrigada e ausência de fiscalização para coibir a atuação desonesta de “assentados profissionais”, que recebem um lote e logo depois “vendem” para outros agricultores. E muitos dos perímetros irrigados, implantados com recursos públicos para beneficiar os pequenos produtores rurais, acabam por ter os pequenos lotes fundidos em estabelecimentos maiores, explorados por médios agricultores.

Ainda, como característica da zona rural, observa-se o grande número de assentamentos rurais de grupos de agricultores rurais sem terra, o que vem sendo propalado como reforma agrária. Mas esses assentamentos geralmente não recebem o necessário apoio de assistência técnica rural ou crédito adequado e, especialmente na porção semi-árida do Brasil, os assentamentos muitas vezes são realizados em terras impróprias à agricultura, que demandariam grande volume de investimentos para se tornarem produtivas.

Esse conjunto de fatores da zona rural, aliado a outros, faz com que a população ali residente se transfira para as cidades em busca de sustento (HASHIZUME, 2009), o que acaba por refletir nas zonas urbanas, que recebem contingentes populacionais sem qualificação profissional e sem condições de geração de renda, criando outra série de problemas, com destaque para a pressão na demanda por serviços públicos, o aumento da marginalidade, a ocupação de áreas inadequadas à construção de habitações e degradação ambiental.

## **O AMBIENTE E A SAÚDE HUMANA**

A ampliação do entendimento referente a eventos do ambiente natural e social sobre a saúde humana tem estimulado a realização de estudos cada vez mais numerosos, tanto envolvendo a dinâmica geográfica, uso do solo e utilização das terras, quanto aqueles mais voltados para as condições do ambiente natural e os relacionados ao ambiente social.

As mudanças, cada vez mais rápidas e poderosas, aliadas ao desenvolvimento tecnológico, possibilitam formas de transporte, de comércio e de negócios cada vez mais intensas e eficientes, desencadeando rápidas e significativas alterações na sociedade e na natureza. Essas mudanças, aliadas à comunicação, que pode se dar em tempo real, trazem como consequência a circulação de uma quantidade incrivelmente grande de informações que, muitas vezes, geram expectativas sem base de sustentação quanto ao atendimento potencial, geram medos, incertezas, angústias e todos os seus reflexos, especialmente aqueles associados ao estresse, afetando a saúde da população e mudando os padrões epidemiológicos de forma rápida e muitas vezes irreversível.

O ambiente de trabalho e o conjunto de condições para o seu exercício também devem ser considerados, não apenas com relação ao esforço da atividade laboral, a salubridade, a lesões por movimentos repetitivos, hoje conhecidas por distúrbios ósteo-musculares relacionados ao trabalho. Deve ser considerado o aumento no nível de exigência fruto da reengenharia do setor produtivo que ao “enxugar” a estrutura administrativa exige crescente diversificação da qualificação dos seus empregados, acompanhada do concomitante aumento de responsabilidades. Ainda, deve ser considerado o processo de precarização do trabalho que vem se ocorrendo desde o final do Século XX, que ao lado da exigência de maior diversificação na qualificação da mão-de-obra e de aumento das responsabilidades, restringe benefícios e vantagens existentes anteriormente, o que gera insatisfação e revolta.

Ainda, as mudanças ambientais na natureza e na sociedade, vêm urbanizando doenças antes restritas a regiões de matas, vêm permitindo a disseminação de doenças entre regiões, entre nações e até entre continentes de forma extremamente rápida. A grande mobilidade dos vetores permite, também, a mutação cada vez mais veloz dos agentes das doenças infecto-contagiosas (FERREIRA, 2003). As epidemias se sucedem com intervalos cada vez menores e a ameaça de pandemias torna-se cada vez mais séria.

Os reflexos da interação saúde e ambiente, inclusive com relação às doenças infecto-contagiosas, não atingem os seres humanos de forma homogênea. São bastante diferentes as condições de enfrentamento das ameaças porque divergem os fatores relacionados à exposição-risco, resistência orgânica, acesso à prevenção, aos serviços de saúde e ao uso de

medicamentos, dentre muitos outros. Estudo de Szwarcwald (1999) aponta forte relação entre desigualdade de renda e situação de saúde:

Os padrões de desigualdade de renda foram avaliados por meio do índice de Gini, do índice de Robin Hood e da razão da renda média entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres. Os resultados evidenciam correlações significativas dos indicadores de desigualdade de renda com todos os indicadores de saúde, demonstrando que as piores condições de saúde não podem ser dissociadas das disparidades de renda. Para os homicídios, a concentração de indivíduos residentes em favelas se mostrou relevante, sugerindo uma piora adicional das condições de saúde através da deterioração das interações comunitárias e do aumento da criminalidade. A análise geoepidemiológica aponta para o vínculo entre as piores condições de saúde e a concentração residencial de pobreza. (SZWARCWALD 1999, p. 15).

Os serviços de saúde, de educação, de transportes, de infraestrutura física urbana, de saneamento básico, ofertados com notáveis diferenças de qualidade e de forma bastante heterogênea nas regiões urbana, intra-urbana e rural, estão ligados diretamente às condições de saúde e tendem a ter a sua demanda bastante reprimida em áreas com maior densidade populacional, o que reforça a relação entre concentração residencial da pobreza e piores condições de saúde.

## **REFLEXOS A NÍVEL GLOBAL**

Essas características das zonas urbanas e rurais e do ambiente natural e social observadas para o Brasil, parcialmente se repetem em vários países e são agravadas, em muitos deles, pelo aumento da população, que se dá de forma bastante heterogênea para os 230 países listados no censo das Nações Unidas. Alguns países apresentam crescimento bastante acelerado da população, como boa parte dos países pobres, principalmente da África, Indonésia, Oriente Médio e Ásia, enquanto que outros apresentam índices negativos de crescimento populacional como Japão e Alemanha, ou índices bastante baixos como Noruega, França e Suécia (UNITED NATIONS, 2007). Analisando-se os fatores de crescimento dos países, observa-se que alguns deles só não têm crescimento negativo devido ao incentivo à imigração, como o Canadá, enquanto que outros

apresentam taxas negativas ou muito baixas devido à saída de população por emigração, como a Rússia e Cuba.

Na América Latina, embora os índices de crescimento percentual não sejam homogêneos, não se observa crescimento negativo a não ser em Cuba (-0,01), em alguns outros pequenos países da América Central e na Guiana (-0,22). Os demais países, variam entre 2,41% como é o caso da Guiana Francesa, e 1,00%, como o Chile e a Argentina (UNITED NATIONS, 2007).

O crescimento desigual tende a fazer aumentar a distância entre os países ricos e industrializados, como os Estados Unidos, os emergentes como a China, e países pobres e dependentes da produção agrícola em moldes tradicionais como é o caso do Mali, especialmente com o crescente aquecimento global, que provavelmente inviabilizará, a curto ou médio prazo, a produção agrícola sem base tecnológica significativa.

Estimativas para meados do Século XXI apontam que triplicará a população dos países asiáticos como Afeganistão, países da região do Shael - porção subsaariana - como a Libéria, Uganda, Burundi, Chade e Congo, apesar das altas taxas de mortalidade, pois elas são compensadas pelas taxas de natalidade persistentemente altas. Com o crescimento acentuado desses países deverá ser alterada a distribuição da população mundial, que hoje está com 75% das pessoas habitando países subdesenvolvidos e vivendo com menos de dois dólares por dia (UNITED NATIONS, 2007).

O grande crescimento de países asiáticos e africanos, embora faça aumentar bastante o contingente populacional do planeta, não promoverá um aumento proporcional de consumo, mas pressionará a demanda mundial por bens e serviços necessários para o enfrentamento do aumento da fome, das doenças, da violência. Essa pressão da demanda mundial deverá afetar ainda mais forte e aceleradamente o ambiente natural, pela necessidade de aumento da produção de alimentos e de matéria prima, pois a segurança alimentar é fundamental para o controle das doenças e da violência.

Deve ainda ser considerada a crescente tendência de uso de biocombustíveis, cujas matérias primas são produzidas em grandes plantações, em detrimento da produção de alimentos e insumos para a

indústria alimentícia, o que se torna um risco para a segurança alimentar assim como risco ambiental, uma vez que estão sendo desmatadas terras da floresta amazônica e da mata atlântica para o cultivo de matérias primas para fabricação de biodiesel e álcool (FONSECA; MARQUES, 2007; FONSECA; MARQUES; VIEIRA, 2008).

De outro lado, o crescimento populacional dos países ricos, embora muito menos significativo, aliado ao desenvolvimento tecnológico, deverá refletir em aumento de consumo de bens e produtos, o que exigirá maior exploração dos recursos naturais e maior consumo de energia, com todos os problemas daí decorrentes. A divisão internacional da produção, fruto da globalização do capital e do trabalho, deverá ser acentuada, visando o atendimento das demandas que serão geradas, a não ser que uma nova ordem mundial seja estabelecida.

A globalização, ainda em processo, vem encontrando resistência por parte de alguns países e reações bastante fortes especialmente dos países muçulmanos que abrangem cerca de um quarto de todos os países do mundo e quase metade da população mundial (UNITED NATIONS, 2007). Em outros países, como no Brasil, parece co-existirem dois grupos básicos de reação ao processo de globalização da economia e às importações: resistência devido à perda de postos de trabalho e aceitação da oportunidade de negócios mais lucrativos ou preços mais acessíveis independentemente dos prejuízos à indústria nacional e das condições de exploração da mão-de-obra e da falta de controle de qualidade nos países exportadores.

Os resultados da reunião do Fórum Social Mundial, realizado em Belém do Pará no início de 2009, apontam o descontentamento dos países latino-americanos com o processo de globalização e seus reflexos negativos nos seus processos produtivos e nas suas culturas. A produção em larga escala de países como a China e Taiwan, além de sobre-explorar os trabalhadores e aviltar os direitos humanos, se constitui em ação antagônica àquela preconizada pela Agenda 21, que visa a sustentabilidade do ambiente e da sociedade e a manutenção da cultura e do modo de vida local. Nessa mesma reunião, os presidentes da Bolívia, Evo Morales, do Equador, Rafael Correa, da Venezuela, Hugo Chavez, do Paraguai, Fernando Lugo e do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, se fizeram presentes e mostraram estar em sintonia quanto à necessidade de uma união dos países latino americanos como forma de defesa contra a dominação do capital globalizado (SADER, 2009).

Os presidentes dos países latino-americanos parecem ser unânimes no entendimento da situação preconizada por Milton Santos (2000), que já não é mais possível manter coesa e democrática as sociedades onde coexistem processos como a multiplicação geométrica da riqueza financeira, o aumento da degradação do ambiente natural, o crescimento do desemprego e da exclusão social, enquanto o Estado, submetido a periódicas sangrias fiscais, perde paulatinamente a sua capacidade de responder aos novos desafios sociais criados pelo aumento da miséria.

Esse conjunto de fatores do ambiente natural e do ambiente social, onde se inclui a dimensão política, vem provocando reações dos países que se sentem excluídos das tomadas de decisão quanto aos rumos da globalização e feridos na promoção dos direitos humanos, o que estimula a formação de blocos de países em desenvolvimento como resistência ao avanço da globalização e como proteção da autonomia nacional e promoção do desenvolvimento humano que, fundamentalmente é a promoção dos direitos à vida digna, com saúde e segurança. A esse respeito deve ser citada a posição externada por Milton Santos no final do Século XX:

Estamos convencidos de que a mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima, tendo como atores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos; os deserdados e os pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo liberado partícipe das novas massas e não o homem acorrentado; o pensamento livre e não o discurso único. Os pobres não se entregam e descobrem a cada dia formas inéditas de trabalho e de luta; a semente do entendimento já está plantada e o passo seguinte é o seu florescimento em atitudes de inconformidade e, talvez, rebeldia. (SANTOS, 2000, p. 142).

Assiste-se, assim, o delineamento do agravamento das tensões políticas e econômicas internacionais que, além de indicarem uma forma de ameaça à globalização, ultrapassam a idéia de desglobalização, pois outros atos dos presidentes americanos, especialmente de caráter socializante, levam à hipótese de estar se estruturando uma forma de organização bem mais forte entre os países da América Latina, que pode ser considerada como uma “globalização regional”.

E isso pode não ser restrito à América Latina. É possível que esteja sendo gestada uma nova forma de organização por outros grupos de



países que se sentem em desvantagem e ameaçados pela globalização. Neste caso, poderá ocorrer uma espécie de reglobalização, com formação de grupos regionais ou países agrupados por condições sócio-econômicas.

Essa mudança radical pode ser apenas uma questão de tempo, de um estopim desencadear uma reação em cadeia e, a partir de então, a configuração mundial sofrerá alterações profundas e, provavelmente, irreversíveis.

## REFERÊNCIAS

AEB. Incertezas e perspectivas da economia mundial. *Informativo do comércio exterior*. Associação do Comércio Exterior do Brasil. Abril 2009. Disponível em: <[http://www.aeb.org.br/Incertezas\\_e\\_perspectivas\\_da\\_economia\\_mundial.pdf](http://www.aeb.org.br/Incertezas_e_perspectivas_da_economia_mundial.pdf)>. Acesso em 29 maio 2009.

BBC. Líderes do G20 aprovam plano global. *BBC Para África.com*. 02 Abril, 2009. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portugueseafrika/news/story/2009/04/090402\\_g20summitendsvg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portugueseafrika/news/story/2009/04/090402_g20summitendsvg.shtml)>. Acesso em: 08 maio 2009.

DW-WORLD.DE. Fórum Econômico de Davos chega ao fim: crise continua. *Deutsch Welle*. Economia. 01 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.dw-orld.de/dw/article/0,,3994172,00.html>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

FERREIRA, M. E. C. Doenças tropicais: clima e a saúde coletiva. Alterações climáticas e a ocorrência de malária na área de influência do reservatório de Itaipu, Paraná. *Terra Livre*, v.2, n. 20, p. 179-191, jan/jul 2003.

FONSECA, V.; MARQUES, V. T.; DANTAS, S. C.; SILVA, R. O. Urban design and security. Aracaju: closed condominiums and increase in violence. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON URBAN FORM. 15. Ouro Preto, 29 August-1 September 2007. *Anais...* Ouro Preto, 2007.

\_\_\_\_\_. ; \_\_\_\_\_. Fruticultura e biodiesel no Nordeste Brasileiro: vocação exportadora e reflexos na produção de alimentos. In: FÓRUM DO MERCOSUL. 2007. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2007.

\_\_\_\_\_. ; \_\_\_\_\_. ; VIEIRA, L. V. L. Biodiesel e produção de alimentos no Nordeste Brasileiro: reflexão necessária. In: CONFERÊNCIA DA TERRA - FÓRUM INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2008, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2008. v. 1. p. 671-678.

GLOBAL HUMANITARIUM FORUM. *Climate change responsible for 300,000 deaths a year*. 29 May 2009 - Press Release. Disponível em: <<http://www.ghf-geneva.org/index.cfm?uNewsID=157>>. Acesso em: 4 fev. 2009.

HASHIZUME, M. Impasses globais e realidade local se fundem nas discussões. *Reporter Brasil*. 20 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=1499>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

KHAN, I. A crise não é só da economia, é dos direitos humanos. *Informe 2009 – Anistia Internacional: o estado dos direitos humanos no mundo*. Introdução. Disponível em: <<http://thereport.amnesty.org/pt-br/introduction>>. Acesso em: 30 maio 2009.

OECD. Labour Force Statistics (MEI). *Stat Extracts*: complete databases available via source OECD Library. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=MEILABOUR>>. Acesso em: 31 maio 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. *Reunião do G20*: textos aprovados. Estrasburgo, Sexta-feira, 24 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20090424+ITEMS+DOC+XML+V0//PT&language=PT#BKMD-13>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. software@2003 – ESM Consultoria. Dados@2003 – PNUD. Versão 1.0.0. 1 CD-ROM.

SADER, E. Balanço do Fórum e do outro mundo possível. *Carta Maior*. 2009. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15599](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15599)>. Acesso em: 20 fev. 2009.

SANTOS, M. *Por uma Outra Globalização*. do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. *O espaço dividido*: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: EDUSP, 2008.

SOUZA, M. L. As drogas e a “questão urbana” no Brasil: a dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. ; CORRÊA, R. L. (Org.). *Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 419-468.

SZWARCWALD, C. L.al. Desigualdade de renda e situação de saúde: o caso do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 15-28, jan., 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1999000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1999000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 ago. 2009.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division World Population Prospects: The 2006 Revision, Highlights, *Working Paper*, n. SA/P/WP.202, 2007.

CAMINHO BIFURCADO: EM BUSCA DE UM APORTE  
HUMANÍSTICO NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO  
TEMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

*Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio<sup>1</sup>*

*[...] na cessação do sofrimento encontraremos felicidade genuína e duradoura [...] [mas] não é algo que vá ser encontrado por si. Só será efetuada pela criação das causas e condições certas ou, em outras palavras, pela aplicação de esforço. Como ela só pode ser obtida por meio de esforço, falamos sobre a **verdade do caminho**.*

Dalai Lama

## INTRODUÇÃO

Entrava o outono francês do ano de 2000 e Sua Santidade, o Dalai Lama, palestrava. A certa altura, lembrou, com tom irônico, que no Tibete, num passado recente, as pessoas julgavam a importância de um lama pela quantidade de cavalos e serviços que estavam em sua comitiva. Quão maior a dimensão da procissão, mais indicativo era, nos parâmetros ali convencionados, que se estava na presença de um grande mestre ou de uma relevante encarnação merecedora de presentes, os quais eram oferecidos em profusão pela comunidade local. Mas, se ao contrário, um lama instruído

---

<sup>1</sup>Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED), Departamento de Sociologia, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. CEP 13565-905. São Carlos/SP-BRASIL. E-mail: normaf@terra.com.br.

e consumado chegasse à localidade como um simples peregrino receberia uma provisão mínima e ainda, se as pessoas dessem falta de algo, imputariam ao mesmo a suspeita e a culpa: “Oh, aquele peregrino deve ter pego! Ele parecia furtivo!”, conta o líder tibetano ora no exílio.

Essa consideração densa, embora dita à *vol d’oiseau*, nos faz refletir sobre a indiferença, senão mesmo a suspeição, que *a priori* a figura do homem simples causa no ambiente novo no qual as circunstâncias o obrigam a circunscrever-se. Esse não é um fenômeno social exclusivo do contexto tibetano de outrora, mas algo constitutivo do plano corrente das relações sociais na modernidade. O alastramento e culminância da figuração *winner-losers* na vida social corrente, que a cultura americana disseminou mundo afora, facilitou as práticas de discriminação e preconceito dos que são tidos como incapazes de dar conta das dimensões materiais e imateriais da tarefa do viver. Dessas dimensões, destacam-se a reduzida possibilidade de garantia, por meios próprios ou através de redes, dos mínimos vitais e sociais. Como esta figuração é arquitetada a partir de um pressuposto falso - o de que os sujeitos em relação partiram de um ambiente idêntico de oportunidades - o espaço social que a torna verossímil e a propaga deveria, por conseguinte, ser objeto de inquietação pública. Porém, os níveis de alienação sociopolítica tornaram-se estratosféricos, fruto da indisfarçável egolatria imperante. Por meio do acesso às inumeráveis facilidades tecnológicas que, nas últimas cinco décadas, propiciaram a dadas nações um patamar satisfatório de bem estar, as discussões sobre os Direitos do Homem não confluíram em ampliação das pressões para a elevação do patamar da dignidade da pessoa humana nas demais, mas na satisfação por usufruir o seu tanto, desembocando em um tipo de individualismo descompromissado de afirmação de valores e lutas que alcancem um longo espectro social e temporal, na reificação e privatização da felicidade. No dizer de Bauman (1999, p. 276),

A sociedade pós-moderna revelou-se uma máquina de quase perfeita tradução – uma máquina que interpreta qualquer questão social existente ou provável como questão *privada* [...] A mais seminal das privatizações foi a dos problemas humanos e a da responsabilidade por sua solução. A política que reduziu as responsabilidades assumidas em relação à segurança pública, retirando-se da tarefa da administração social, efetivamente dessocializou os males da sociedade e traduziu a injustiça social como inépcia ou negligência individual [...] A frustração alimenta o embaraço não a dissensão.

A imputação de culpa e responsabilização do Outro pelo seu fracasso no autoprovimento não é algo que, nas relações sociais hodiernas, esteja adstrito ao âmbito interpessoal. Extrapola-o. Generaliza-se o atributo deletério para o grupo familiar; deste, para a comunidade onde a família se insere; da comunidade, espraia-se para a escala política mais abrangente e chega-se ao nível nacional. Emergem, daí, os discursos que se referem a dadas nações não apenas como sendo estruturalmente pobres, mas também incapazes de construir perspectivas alvissareiras de desenvolvimento por razões ditas de caráter essencialmente endógeno. Tudo se passa como se os processos que resultam na partição iníqua da riqueza, na instabilidade institucional, na ausência de paz, na perversa organização territorial, na restrição de acesso aos recursos naturais, fossem o próprio *ethos* de um grupo de nações de cujo auxílio internacional, por inútil, se deva desistir. Abandonando-as, por assim dizer, à própria sorte, como pudemos recentemente testemunhar ao ver as nações *winner*s priorizarem a mitigação interna da crise financeira e reduzir sua contribuição aos fundos multilaterais que vinham em auxílio aos países empobrecidos. O discurso que imiscui inferiorização, indiferença e intolerância para com o diferente e, sobretudo, o fragilizado, é cada dia menos velado e culmina em processos de estigmatização em escala continental. A África seria, nessa perspectiva, o continente por excelência dos fracassados.

Nas diversas escalas, vimos ocorrer uma gradual retirada, em termos discursivos, do conteúdo propriamente relacional entre os sujeitos sociais na explicação acerca das agruras enfrentadas por uma das partes e dos privilegiados usufruídos pela outra. Uma vez isso, altera-se a compreensão e o sentido do jogo em ação. Ao invés de mutuamente reconhecidos e correlacionados, como de fato estão, cria-se uma ambígua e persistente negação dos elementos constitutivos de uma explicação, por assim dizer, razoável, além de pública, sobre quem são os sujeitos implicados e quais suas motivações na mudança da posição das peças no tabuleiro nebuloso da sociedade-mundo. Ao suprimir-se o entendimento extenso dos agentes e respectivos *modus operandi* que favorecem o contexto assimétrico de constituição do poder nas interações sociais multiescalares, o processo de produção de *perdedores* mundo afora, e constituição de correspondente estigmatização dos mesmos, é sistemático e infalível.

Em oposição à concepção de Humanidade, isto é, da representação social de um ente coletivo e integrador de trajetórias em escala global, opera-se hodiernamente à valorização da separatividade. Isto é, de um ambiente em cujas identidades territorializadas e simbólicas são fragmentadas e fragmentadoras, sejam elas de cunho étnico, religioso e nacional, dentre outras. Em termos efetivos, a ONU tem sido incapaz de sobrepor, nas arenas multilaterais que promove e junto aos interesses particularizados das nações ricas e poderosas, um projeto global mínimo de desenvolvimento humano o qual, como primeira e urgente providência, imponha barreiras à construção de contingentes amplos de dessemelhantes ante os quais se tem construído uma desresponsabilização por seus destinos. Ao imputar-se aos miseráveis do planeta uma condição inumana irreduzível - escamoteando os processos e as estratégias desumanizantes que lograram sucumbir-lhos - se esvai a necessidade de aproximação, de diálogo, de troca e compromisso de efetivação e aperfeiçoamento de mecanismos compensatórios. No arcabouço discursivo dos *winners*, que se dissemina entre os que, no contexto da modernidade, seguem crentes na esperança de mobilidade social ascendente – incluindo as nações emergentes -, torna-se gradualmente uma espécie de *nonsense* ‘perde-se tempo’ com os que são entendidos como inerentemente perdedores, a não ser no bojo da benemerência de salão. Nesse aspecto, as ações internacionais de assistência humanitária tornam-se parte constitutiva de uma racionalidade autocêntrica, orquestrada para visibilizar o doador no palco das disputas de lideranças globais ao invés de focalizar criticamente a suficiência e acerto das estratégias adotadas para repor a dignidade, individual e coletiva, dos que, humilhantemente, as vêm demandar.

Diante tal panorama, vimos lançar uma reflexão, sob um prisma sociológico, da intersecção necessária – e que, todavia, segue falha - dos temas das mudanças climáticas, dos direitos humanos e dos direitos humanitários na agenda multilateral, os quais desembocam inevitavelmente na assistência humanitária internacional.

## **1 A PROLIFERAÇÃO DA ARTE DE DESSEMELHANÇA COMO INDÍCIO DA DECADÊNCIA CIVILIZACIONAL**

Numa de suas conferências, o diplomata Sérgio Vieira de Mello, no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR),

preocupou-se em destacar o sofrimento social como um processo que, ao invés de indicar o (pouco)valor de um sujeito subjugado - o qual se via na injunção de abdicar de sua própria dignidade para pedir a outrem aquilo que suas circunstâncias lhe impediam de obter por seus próprios meios - era indicativo da incivilidade daquele que necessitava inferiorizar o primeiro para sentir-se digno. No entendimento de Mello, as ações desumanizadoras que tem por base a diferenciação de gênero, nacional, étnica, religiosa, originam-se numa dada racionalidade civilizadora que, inversamente ao bem-estar coletivo com o qual está discursivamente comprometida, promove a barbárie. Nas suas próprias palavras,

O mundo cuidadosamente coreografado da diplomacia tem seguramente o seu lugar: ele oferece uma estrutura de engajamento e diálogo que visa (ou assim diz a teoria) a minimizar o risco de mal-entendidos. Da mesma maneira, porém, essa estrutura pode ter um efeito constrangedor: o espaço para *tour d'horizons* francos é muito limitado [...] Com demasiada frequência nosso mundo exclui e marginaliza aqueles de seus cidadãos que, em conseqüência de violência, desigualdade, intolerância, discriminação, são incapazes de participar de alguma maneira significativa, e pior: que têm miséria sobre miséria acumuladas sobre eles [...] eu vi não só o melhor, mas também o pior do que temos para oferecer uns aos outros [...] Se alguém se considera civilizado, então os que são diferentes são não civilizados: são incivilizados [...] Devemos reconhecer ainda que a palavra 'civilização' tem sido usada, ao longo da história, para justificar brutalidade, pensamento e comportamento expansionistas, colonialismo e até mesmo escravidão e genocídio, como no meu continente, as Américas. Ao realizarem tais atos, essas civilizações argumentavam que estavam praticando, de fato, missões 'civilizadoras'. Nossa discussão da civilização mundial deve ter esses fatos em mente [...] Os princípios de inclusão social, política e econômica são fundamentalmente embasados em direitos e responsabilidades. Os que estão em posições de poder e privilégio, porém, com muita frequência vêem direitos e responsabilidades como uma ameaça a seus próprios interesses. (MELLO, 2004, p.150-9).

As comodidades modernas levaram ao paroxismo o hedonismo nos países materialmente prósperos. Narcisicamente constroem representações sobre o contexto global em que, para fins de fruição de bens e serviços, as distâncias são minimizadas, todo o lugar parecendo próximo, acessível e cujo contato é, enfim, praticável. Mas, quando se trata de solidariedade e compromisso frente o sofrimento alheio, o planeta parece

se esticar, o fenômeno incômodo vai se distanciando... Tudo acontece como se fora um 'lá longe', como se não houvesse e nem pudesse haver meios para o envolvimento direto dos que dispõe de condições técnicas e econômicas para reduzir a dor e as perdas. Basta ver a dificuldade de acesso aos países pobres e miseráveis por meios de locomoção variados. A África Ocidental encontra-se de frente à costa brasileira e, no entanto, as rotas comerciais e outras não se impõem numa regularidade que permita sistemáticas trocas e envolvimento. Tornamo-nos, assim, adeptos do higienismo global que, desde as técnicas corporais dos indivíduos às práticas sociopolíticas entre nações, vê como exótico e distante os grupos em suplício. O uso de línguas, dialetos e costumes fora da unificação americanizada e europeizada são impeditivos do reconhecimento de suas dores como propriamente na esfera de uma experiência humana que nos diga respeito. Os modos de vida tradicionais que são tomados por situações de barbárie - como em Ruanda ou no Sudão - são, por sua essência, destemporalizados frente ao circuito da modernidade.

Conforme Giddens (1991), nas culturas tradicionais, o passado é uma herança a ser valorizada posto que perpetua a experiência identitária, renovando-a em conectividade aos saberes e valores ancestrais ao passo a modernidade é o descarte incessante do passado num mundo cuja geração e acesso a inovações é instrumento de prestígio social e esse prestígio engendra os ditames da ordem social. Isso posto, torna-se simples compreender, num dado recorte, de onde provém uma relativa incomunicabilidade dos dramas sociais que beiram ao genocídio: deve-se tanto às dificuldades de expressão dos grupos sujeitados aos termos culturais da modernidade quanto das limitações de acesso aos meios e formas de comunicação, como internet, telefone e computador, como o acesso à energia elétrica, água potável, remédios... Ao fim e ao cabo, a opressão levada ao extremo torna o drama impronunciável. A mudez, que o distanciamento cultural enseja, constitui zonas de exclusão que, em si, são violências materiais e simbólicas, embora de aparência sutil. Entretanto, banalizam as demais formas de violência que, no dizer de Primo Levi (1987), não aniquilaria apenas o homem, mas dilaceraria a utopia humanista.

Em sua obra, *É isso um homem?* Levi demonstra como a racionalidade de exclusão no interior do Estado moderno é movida para selecionar os homens portadores de vida qualificada e os homens portadores



da vida nua. Para os últimos, a experiência do campo de concentração era a do confinamento e despojamento de roupas, cabelos, privacidade, até o destino final nas câmaras de gás. Nos relatos colhidos pelo autor, os narradores enfatizavam que não eram, os sobreviventes, testemunhas integrais da barbárie, mas os que se viam impedidos de vocalizá-la pelo imposição da morte.

A experiência cultural apartadora não deve ser escamoteada nem tomar uma conotação diversa da que, de fato, carrega, isto é, como parte integrante da modernidade. A atenção da esfera pública à renovabilidade das práticas que banalizam a dessemelhança e desresponsabilização para com o Outro deve, pois, a nosso ver, ser prioritário no ambiente sociopolítico de discussão das tragédias relacionadas aos eventos do clima no continente africano.

### **1.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL PARA UM NOVO CICLO DE BARBÁRIE**

Embora os fóruns multilaterais dedicados aos temas do meio ambiente, direitos humanos e direitos humanitários tenham evoluído em relativa autonomia uns dos outros, o fenômeno das mudanças climáticas globais tem demonstrado que são temas que devem ser tratados de forma convergente pois remetem a um tipo de relação calcada num Outro que, sendo um ente complexo e dotado de vida (ou suporte de vida), foi tratado, até então, com desvalor.

As mudanças climáticas globais têm instituído, nas várias arenas, discursos mobilizadores. Significa dizer, está deflagrado, no *campo socioambiental*. Há acirradas disputas entre as representações sociais de diversas especialidades, a começar das representações hegemônicas das ciências atmosféricas, seguidas das instauradas pelas ciências da terra, ciências biológicas e ciências da saúde. Tais disputas implicam na busca de canais - no próprio meio, no meio técnico e junto ao grande público - para o compartilhamento de seu ponto de vista objetivando a conquista de espaço político e, com este, o acesso privilegiado a verbas e, em última instância, à constituição de uma influência sobre o discurso do Estado. Isto é, sobre o ente que interage com a sociedade civil desde uma relação de poder. Uma vez que essa conquista última esteja garantida, e devido à baixa reflexividade

da máquina pública, visões alternativas permanecerão em baixa, incluindo as que se apercebem que o tema supra, ao fim e ao cabo, desdobra-se na correlação entre desastres e desenvolvimento, que pode ser destrinchado sob paradigmas diversos dos que ecoam na mídia.

Como se sabe, as bases argumentativas do Protocolo de Kyoto foram as de que os Países Partes – Anexo 1 gerariam um aquecimento global adicional que, visto como fator de ameaça em escala planetária, deveriam rever radicalmente suas práticas. Contudo, sabemos que o referido Protocolo encontra-se em processo de contestação, sendo a Conferência das Partes em Copenhague, a COP 15, o fórum onde isso mais fortemente será exposto. De um lado, porque tais países passam a posicionar-se pela revisão das metas processuais de redução dos gases de efeito estufa para impedir que se firam suas estratégias de recomposição de suas riquezas, impactadas pela crise financeira recente. De outro, porque utilizam a crise financeira como mote à desresponsabilização com o futuro dos chamados Países Menos Avançados (PMAs), reduzindo a transferência de provisões aos fundos voltados para a mitigação de impactos e adaptação às mudanças climáticas - como o fundo global do ambiente (GEF) - e para programas multilaterais de assistência e desenvolvimento, como o Programa Mundial de Alimentação (PMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Dito de outra forma, quando um fator significativo de ameaça, como os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas, paira no cenário global, o apelo das nações desenvolvidas e em desenvolvimento nos fóruns multilaterais não é em prol das que apresentam mais acentuada vulnerabilidade, mas em prol de si mesmos e seus projetos de recomposição de ativos, distribuídos da porta para dentro. Trancam suas fronteiras para evitar o assédio dos grupos desvalidos, seja na política de construção de muros entre países, na emergência de leis mais limitantes dos direitos dos imigrantes ou na ampliação da fiscalização nas fronteiras.

Constata-se, no Brasil, uma ampla divulgação dos meios de comunicação sobre o tema das mudanças climáticas; porém, isso ocorre numa circunstância de baixa reflexividade no debate político e científico no tema posto a resistência às necessidades de mudanças estruturais na forma de produção e distribuição da riqueza no nível global. As soluções encaminhadas pelas nações influentes, como o Brasil, para equacionar a

questão ambiental, inda se regem pelos mesmos parâmetros de mercado que engendraram a desigualdade distributiva no planeta e as sucessivas crises do capitalismo, das quais a de 2008 foi uma delas. A explicação científica que, por meio de modelagens matemáticas, identifica e enumera um sem número de fatores de ameaças naturais e, no máximo, identifica espacialmente os locais onde há grupos em vulnerabilidade, não perscruta o processo sócio histórico e tampouco as racionalidades que produzem os lugares e respectivos grupos sociais fragilizados e que impedem, ali, a eficácia da ação do Estado para reduzir a vivência dos desastres. As extensas comitivas que acompanham as autoridades para deliberar, nos fóruns multilaterais, os novos pactos frente às mudanças climáticas, não correspondem, em visões sobre o Outro, em discursos e em práticas sócio políticas, à necessidade efetiva de preparar as nações empobrecidas para prepararem-se para as catástrofes. Os mais ricos retiram-se de compromissos até então assumidos, revisando-os com desfaçatez no momento em que mais fundamental seria cumprir - como se isso fosse o suficiente para impedir o avanço das tragédias que virão nos próximos anos, em maior quantidade e intensidade, abater aos pobres mundo afora, na nudez e nudez que os modelos de desenvolvimento levados a cabo foram inerentemente incapazes de resolver.

Embora alguns eu pretenda uni-las, há um tratamento setorizado das questões contemporâneas como referente às guerras em curso, declaradas ou não, que inviabilizam a estabilidade institucional; ao crescimento do contingente humano em situação de desterritorialização, compelidos à migração interna ou vivendo em acampamentos de refugiados; ao incremento da xenofobia e dos fundamentalismos; ao desenvolvimento econômico e social; e, por fim, ao tema ambiental e as catástrofes anunciadas em razão da mudança do clima. A fragmentação do entendimento dos fenômenos supra no mundo atual suscita a invisibilidade de um processo ainda mais cruento que os interliga e neutraliza a adoção de uma perspectiva dialética capaz de identificar que, nas várias escalas de sociabilidade, os *winner*s - com suas visões de mundo, práticas, valores, discursos - não tem interesse efetivo em colaborar com a construção de um cenário socioambiental de genuína *transformação* na medida em que respondem pela produção de muitas das mazelas ora vistas e vividas. O sofrimento tem a sua própria verdade, diz um ditado antigo, e esta é difícil de ser

captada por quem não o vivenciou ou não tem o arcabouço de experiência humana similar.

Viver, no atual estágio da modernidade, denominado por Beck (1997) como *sociedade do risco*, é exercitar a apoteose do Eu na tentativa de suprimir o medo e o desamparo ante as incertezas que se proliferam. O estranho é, *a priori*, um ameaça ao Eu (cf. Bauman, 1999), razão pela qual a evitação do encontro, ante uma aproximação iminente, é seguido pelo esforço em desumanizá-lo. Não estamos escandalizados tampouco mobilizados devidos às desgraças coletivas que abatem os que consideramos estranhos sejam eles grupos nacionais, étnicos, religiosos ou de estrato social inferior. Os que padecem algures tem a narrativa de seus dramas cortadas por notícias futebolísticas em algum telejornal noturno e evitamos reconhecer como guerra à dizimação de civis em número maior que guerras declaradas, desde que eliminem os *losers*. Ocorre que aqueles a quem atribuímos a denominação de *losers* persistem. Se reportarmos à necessária integração do tema das mudanças climáticas e as questões persistentemente mal resolvidas do direito humano e humanitário no continente africano, teremos pela frente, e de um lado, uma pluralidade dos modos de vida susceptíveis devido à escassez de territórios viáveis para permitir sua manutenção. Porém, de outro, vimos surgir formas de organização que unificam lutas em prol de projetos de desenvolvimento que preservam a riqueza da multiplicidade cultural dos povos do referido continente além de constituir reivindicações orientadas para a busca de compensações frente o dano ambiental que os Países Partes - Anexo 1 causaram às suas bases territoriais.

## **2 O CAMINHO BIFURCADO: PROTEGER A DIGNIDADE HUMANA OU SUBMETTER OS POVOS AO SUPLÍCIO**

Os desastres naturais têm, por enquanto, o poder de, no imaginário social corrente, surpreender. No entanto, à medida que sua incidência se torna mais freqüente, menor preocupação há visando o fomento de redes de solidariedade. O distanciamento social se alarga na naturalização da destruição pelas ditas 'forças da natureza' e os mecanismos de autoproteção dos grupos afluentes são deflagrados. É nesse contexto que entendemos haver, no Brasil, atualmente, uma propaganda televisiva, veiculada em canais de grande abrangência e em horário nobre, de um

automóvel 4X4, cujas qualidades anunciadas são ser robusto, ficar mais alto que os demais motoristas e permitir que se acesse com destemor pelas enchentes...

A sra. Bragg, do Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), em palestra proferida por ocasião da II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de Assistência Humanitária, ocorrida em Florianópolis, em setembro de 2009, declarou sua preocupação com a complexidade e extensão dos conflitos armados e com o aumento da vulnerabilidade frente os desastres naturais. Ocorre que os mecanismos burocráticos onde as práticas de assistência humanitária se dão interferem deletariamente tanto na forma como a vulnerabilidade é entendida como nos procedimentos para reduzida.

Um exemplo seria o caso de São Tomé e Príncipe, Pequeno Estado Insular africano que, mais de um ano após ter encaminhado ao Brasil suas demandas relacionadas ao funcionamento mínimo do Serviço Nacional de Proteção Civil e Bombeiros (SNPCB) (agosto de 2008) - envolvendo a solicitação de doações de equipamentos de proteção individual (EPIs), material de primeiros socorros, ferramentas e peças para reparação de sua frota em estado de sucateamento, mas em uso -, e sendo uma das nações mais pobres do planeta e suscetível a sofrer os efeitos nocivos das mudanças climáticas, não conseguia vencer os obstáculos burocráticos do meio diplomático para ter sua solicitação devidamente considerada para fins de preparação ao enfrentamento de sinistros. De lá para cá, sua população litorânea sofreu, por duas vezes, os efeitos do impacto de ondas gigantes e o incêndio das instalações da Empresa de Águas e Energia, que levou à destruição total de seu principal gerador público de energia. Em ambos os casos, os bombeiros do SNPCB lançaram-se nas águas e no fogo para salvar vidas sem que eles próprios tivessem meios mínimos de autoproteção, enquanto, no Brasil, a burocracia estatal, quinze meses depois da primeira solicitação, perdia nos meandros a seqüência de apelos e pedia esclarecimentos do tipo: *“como tais doações podem ser relacionadas ao clima?”*. Após esse período, instruída, baseada em preceitos da ONU, com a necessidade de providência de um ofício da parte demandante, tido como fundamental para anexar à lista de itens solicitados pela autoridade santomense e permitir seu respectivo atendimento. Dito de outro modo, a racionalidade burocrática se impôs assimetricamente tanto frente ao clamor

relacionado à preparação para os sinistros quanto frente ao acontecimento trágico que poderia ter sido, ao menos, mitigado. Se mais não fosse, o caso acima lança elementos para uma reflexão sobre a relação do Brasil com um país africano lusófono, isto é, da rede de relação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa que o Brasil, na atual política externa, diz priorizar; contudo, ainda não consegue encontrar meios alternativos para lidar com as nações, no tema dos desastres, de uma forma preventiva e célere. Se mover para antecipar providências, para preservar a vida e a dignidade dos povos, deveria ser *conditio sine qua non* da assistência humanitária de um país que aspira posições de poder e práticas inovadoras, como no Conselho de Segurança da ONU, aonde o tema das mudanças climáticas vem recebendo continuado tratamento nos últimos anos.

Assim, há caminhos a percorrer nas distinções que os meandros da diplomacia deva fazer entre o urgente, o importante e o essencial. A nosso ver, o rigor diplomático não deve ser caracterizado, nas relações bilaterais, pelo seguimento *strictu* ao preciosismo de regras de escritório que, aqui e acolá, pululam para mal disfarçar a má vontade de atendimento ao clamor de alguns países cujas condições de miserabilidade não permitem priorizar a adequação das práticas administrativas ao estilo da modernidade, sobretudo num contexto em que as vidas de seus compatriotas continuam sendo ceifadas pela ausência de solidariedade internacional substantiva. Sem energia elétrica, uma vez o incêndio da central de energia, computadores não funcionam para fazer os ofícios de cujos despachos dependem as botas que precisam os bombeiros para pisar nas brasas...

Em termos práticos, ao reportar as relações entre Brasil-África no contexto de desastres, vários tipos de integração ainda precisam ser exercitados, uma das quais se refere à interface das políticas da educação superior, de assistência humanitária e de ciência e tecnologia.

De um lado, o Brasil apresenta um consolidado Programa de Estudante Convênio que, no âmbito da graduação e pós-graduação (PEC-G e PEC-PG), permite aos selecionados de países africanos e outros terem acesso às mais prestigiadas Instituições de Ensino do país, embora ainda muito fortemente na região Centro-Sul. No entanto, não raro a inserção desses estudantes nas instituições que os recebem conta com episódios de discriminação e preconceito. O grupo por vezes é tratado por docentes, funcionários e colegas brasileiros como inferior e são levados à segregação.

E muitas das desventuras de seu cotidiano - relacionadas ao atraso no repasse de bolsas de auxílio por seus países, pobres, de origem, pela ausência de fiador para obterem condições de alugar moradia, pela desconfiança de funcionários e serviços de segurança dos *campi* devido à forma diversa como agem no ambiente público, ausência de direitos similares a dos alunos brasileiros no regimento interno de algumas das Instituições de inserção, carências de toda a ordem, além da saudade dos familiares e sem ambiente para manifestar os seus costumes dentre outros - são vivenciadas em desamparo e silêncio.

No geral, não há, nos laboratórios e núcleos de pesquisa, nem nos programas científicos bilaterais com países africanos, como o PROAFRICA, do CNPq, uma prática de solicitação corrente de integração dos alunos africanos nas equipes, uma escuta ativa de seus desafios, e capacitação científica voltada dos problemas prementes relacionados ao seu país de origem. A sinergia entre a formação profissional e científica do estudante africano com a absorção das temáticas relevantes ao contexto de seu país nos circuitos do grupo de pesquisa a que se vincule no Brasil seria fundamental para estimular, no seu regresso, a formação de redes de apoio mútuo para a produção de um conhecimento integrado, permitindo outros níveis de generalização e difusão, um saber aplicável e útil ao desenvolvimento econômico, social bem como às relações bilaterais. Vigora, no Brasil, uma noção de excelência de certos grupos de pesquisa que, por um lado, desvia o olhar dos notáveis apenas para aquilo que é considerado a ponta do conhecimento e, assim, sua motivação está totalmente voltada aos editais que interligam o seu grupo com os de países desenvolvidos, com os quais há ânsia de se equiparar e, um dia, se confundir.

Essa noção equivocada de excelência, que toma o imaginário científico atual de forma quase totalizante, é excludente e distorce a compreensão de um dos relevantes papéis da ciência, voltado para o desfazimento das desigualdades e geração do bem estar coletivo. Ilustrativo desse equívoco são os laboratórios que rejeitam estudantes africanos por aquilo que as lideranças científicas brasileiras entendem como déficits culturais dentro dos parâmetros de formação e comunicação científica atual. A permeabilidade do meio científico nacional para mimetizar-se junto aos grupos consolidados dos países desenvolvidos não é exercitada num sentido oposto, qual seja, o de acolher o diferente entendido como inferior e integrá-

lo. Isso se dá desde a interação de estudantes africanos com cientistas de áreas duras como com os cientistas sociais e um pouco menos nas áreas da saúde. Havendo vontade do meio científico, problemas complexos - como o das mudanças climáticas - geram possibilidades para que os *inputs* culturais dos estudantes africanos, cujas trajetórias de vida, experiência humana, modos de vida, tenham espaço para ser socializado e arejem a agenda de investigação. Essa vontade também poderia reconhecer a excelência de intelectuais africanos na publicação em editoras universitárias e no acervo das bibliotecas universitárias e de institutos de pesquisa. Enfim, na relação com o meio científico brasileiro, reforça-se a concepção dos africanos como grupos à margem.

Embora a autonomia do fazer científico, o Programa PROAFRICA, do CNPq, poderia, antes de lançar editais anuais, consultar o Ministério das Relações Exteriores quanto às prioridades de cooperação técnico-científica frente demandas recebidas dos diversos países, sem descurar, evidentemente, do atendimento a propostas independentes. O fluxo inverso também é relevante: que o meio científico, nas suas diversas especialidades e correntes, fosse chamado a relatar para o meio diplomático quais são, sob o ponto de vista, as principais fragilidades dos vários países africanos que a diplomacia e o meio técnico deveriam, a seu ver, atuar.

## **2.1 DO CAMINHO BIFURCADO AO CAMINHO DO MEIO?**

O contexto supra é o mote onde ensejamos apontar caminhos alternativos que estão em construção na relação Brasil-África na modesta experiência do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres, do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (NEPED/DS/UFSCar).

Um dos caminhos tem sido construído através do atendimento de suas propostas em diferentes editais do Programa PROAFRICA, do CNPq. Trata-se de visitas exploratórias e projetos de pesquisa conjuntos a São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau que propuseram um percurso inovador para pensar as interfaces dos temas de mudanças climáticas, direitos humanos e humanitários.

Com a coordenação conjunta do NEPED/DS/UFSCar e o Instituto Nacional de Meteorologia de São Tomé e Príncipe (INM/STP), a



visita exploratória intitulada “ *Vulnerabilidade de Pequenos Estados Insulares às Mudanças Climáticas: representações comunitárias do risco e práticas sócio-econômicas a serem afetadas em São Tomé e Príncipe, África*”, seguida do projeto de pesquisa intitulado “ *Implementação do Plano de Ação Nacional/ Implementação do Plano de Ação Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas da República Democrática de São Tomé e Príncipe: análise dos desafios institucionais*”, foi possível integrar diferentes instituições técnicas e científicas, e especialistas de diferentes áreas do conhecimento, tanto para a abordar o tema da vulnerabilidade socioambiental por distintas abordagens com para unir produção de conhecimento científico, difusão ao público em geral e recomendação ao meio diplomático.

Nessa empreitada, que partiu da escuta ativa aos estudantes santomenses que, no âmbito do Programa PEC-G, se inseriram na pesquisa e extensão em Sociologia dos Desastres do NEPED/DS/UFSCar, foram parceiros, do lado santomense, o Ponto Focal de São Tomé e Príncipe na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima e equipe do Plano de Ação Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA-PANA) e técnicos da Direcção Geral do Ambiente, da Direcção Geral das Pescas, do Serviço Nacional de Protecção Civil e Bombeiros e da Empresa de Águas e Energia. Do lado brasileiro, participaram cientistas do Departamento de Antropologia e Ciência Política UNESP-Araraquara (na análise político-institucional da defesa civil), do Departamento de Ecologia UNESP-Rio Claro e do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas no Brasil da USP (ambos na análise ecológica e antropológica da pesca artesanal), do Departamento de Geografia USP (na análise da gestão dos recursos hídricos) do Núcleo de Hidrometria do Departamento de Hidráulica e Saneamento da USP-São Carlos (na análise do potencial de hidrenergia) e do Centro de Pesquisa do Tempo e Clima do INPE (na análise dos serviços de meteorologia).

Em visitas mútuas, foi possível conhecer, de parte a parte, as condições operacionais objetivando incrementar da capacidade humana e material santomense para enfrentar o impacto dos eventos adversos do clima. Seminários e reuniões foram realizados no Brasil para disseminar o status atual da vulnerabilidade santomense às mudanças climáticas tanto quanto seminários e oficinas foram realizados em São Tomé para apresentar um olhar científico brasileiro sobre os problemas a serem enfrentados pelos

vários segmentos daquele país, envolvendo desde o meio técnico em meteorologia, pescas, energia e proteção civil bem como o meio educacional formal, com a participação de docentes da Educação Básica. A Embaixada do Brasil em São Tomé forneceu a logística para a pesquisa de campo e, através do Centro de Estudos Brasileiros Guimarães Rosa, forneceu o apoio para a realização de exposição fotográfica e realização do Seminário Internacional Brasil-São Tomé e Príncipe “*Enfrentando as Mudanças Climáticas*”, aberto para o público em geral e contando com a presença de Ministros de Estado no debate das idéias e reforço atitudinal visando à participação do corpo técnico institucional. Por seu turno, o Ministério da Educação santomense, em parceria com o Instituto Superior Politécnico, providenciou seleção de grupo de docentes de diversos estabelecimentos escolares e forneceu local para a realização de oficina voltada para a aplicação de novas metodologias, de cunho interativo, no ensino do tema de mudanças climáticas junto ao público infantil e jovem. Tratava-se uma maquete interativa da ilha de São Tomé, acompanhada de roteiro orientador, produzida pelos estudantes santomenses participantes do NEPED//UFSCar. A assimilação dos fundamentos teóricos e metodológicos de inspiração piagetiana na elaboração dessa ferramenta educativa pioneiramente desenvolvida pelo NEPED/DS/UFSCar permitiram a replicação bem sucedida da oficina com crianças santomenses de diversos distritos, que estavam férias em agosto de 2007. Uma vez o planejamento territorial que, em três dimensões, as crianças discutiram e montaram na referida maquete, o presidente do Distrito de Água Grande (onde fica a capital do país) foi chamado junto com a imprensa (a RTP África) para acompanhar a experiência na qual as crianças proferiam, de forma lúdica, sua forma de enxergar os problemas e soluções de deslocamento compulsório necessário pelos diversos problemas relacionados com os eventos do clima, como intrusão de água marinha nos caudais superficiais que abasteciam as comunidades litorâneas e erosão costeira.

O conhecimento resultante de conjunto de atividades foi sistematizado em um livro em dois volumes, sob os auspícios do CNPq, no qual as partes científicas e técnicas envolvidas, incluindo os estudantes santomenses em formação no Brasil, tiveram oportunidade de apresentar suas idéias referentes à pesquisa de campo, aos desafios de gestão, e síntese de monografias de conclusão de curso, respectivamente. Por fim, a

coordenação brasileira do grupo convidou um representante da então Secretaria de Aquicultura e Pesca para fazer parte da missão científica, do que veio redundar em assinatura de memorando de entendimento bilateral no tema das pescas meses após, do que se espera a aprovação de um plano de trabalho e projetos de cooperação proximamente.

Apesar disso, muitas expectativas desse esforço não resultaram: o retorno dos estudantes, já formados, ao país não implicou em sua absorção em instituições que pudessem aproveitar-lhes de melhor modo das competências desenvolvidas. E, ainda, o projeto brasileiro integrando sociólogos, economistas, assistentes sociais, geógrafos, engenheiros de produção e biólogos marinhos do NEPED/DS/UFSCar, COPPE/UFRJ e IPEAM, junto com os citados estudantes santomenses - para mapeamento das comunidades vulneráveis aos eventos climáticos e monitoramento do ecossistema marinho e em consonância com o Plano de Ação Nacional de Adaptação de São Tomé e Príncipe foi avaliado positivamente por quatro diferentes setores do Itamaraty; porém, após 18 meses, não logrou encaminhamento do meio diplomático visando obtenção de apoio do empresariado nacional, conforme solicitado;

Outra experiência derivada da parceria acima foi a resultante de uma visita exploratória no tema das mudanças climáticas e de ambos os lados: em Guiné Bissau e no Brasil. A proposta, denominada “*Subsídios à implementação do Plano de Ação Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA/PANA) de Guiné-Bissau a partir das lições aprendidas em São Tomé e Príncipe*” visou, de um lado, aproveitar-se das relações e memória da experiência as ações integradas bilaterais de instituições e conhecimentos técnico-científicos diversos. Com a coordenação brasileira do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos e a coordenação guineense do Núcleo de Mudanças Climáticas da Direcção Geral do Ambiente da Secretaria de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Durável, parceiros das áreas de sociologia da religião, economia, meteorologia, engenharia hidráulica, serviço social e teatro uniram-se para desenhar interpretações multidimensionais da problemática encetada pelo cenário estrutural de pobreza e seu potencial recrudescimento na escassez de recursos naturais, como a água potável. À coordenação guineense em visita ao Brasil, ofereceu-se visita e conversação com distintas especialidades dispostas a colaborar para reduzir o quadro de

vulnerabilidade socioambiental do país, desde o contato com o setor da meteorologia - através da disposição do CPTEC/INPE - de hidroenergia e energia solar, através da USP, respectivamente, do campus São Carlos (Escola de Engenharia) e São Paulo (Instituto de Energia e Eletrotécnica) até o tema da segurança alimentar, através da possibilidade de replicação, em Guiné Bissau, das atividades que uma docente do Departamento de Artes Cênicas da UnB ora realiza em São Tomé.

A interlocução conjunta da coordenação brasileira e guineense com atores locais de Bissau, do meio político e social - como técnicos ambientais, assistentes sociais e cientistas do prestigiado INEP -, ensejou a produção de uma proposta inovadora de pesquisa em mudanças climáticas submetida ao PNUD no âmbito da cooperação com o referido país. Trata-se de parcerias com a Diocese de Bissau, o Conselho Nacional de Igrejas Evangélicas e o Conselho Superior Islâmico para mediar uma consulta nacional, sob uma perspectiva étnica e religiosa, acerca de quais ações, em caráter preparativo, as comunidades demandam para lidar com os desastres preditos nos cenários climáticos disponíveis.

Na construção do referido projeto de pesquisa, cada parceiro expressou sua visão particular sobre a problemática socioambiental em tela, mas o imã Aladje Mamadu Sisse, do Conselho Superior Islâmico de Bissau, nos brindou, sob o prisma religioso, com um olhar abrangente sobre a concepção de vulnerabilidade, integrando aspectos de mudanças climáticas com o de saúde, segurança alimentar e ética. Disse-nos o referido imã: a natureza é uma benção de Deus e as catástrofes expressariam a má gestão humana dessa dádiva e o descumprimento das leis do Alcorão. Sendo assim, Deus suspenderia suas bênçãos e, ao contrário delas, enviaria aos homens as circunstâncias de escassez de água, de pragas, de fome e doenças sobre gado e homens para lembrar aos mesmos que foram ultrapassadas as Suas Leis. Enquanto o Alcorão recomendaria a constituição de uma família com até quatro esposas, as quais o homem deveria manter, com a respectiva prole, devidamente supridas, em Guiné Bissau os mulçumanos se envolveriam com muitas mulheres, abandonadas em seguida, com a prole, à própria sorte, disse-nos o imã. Seguiam, então, à busca de novas pretendentes alhures. Tal desresponsabilização traria como consequência não apenas o incremento populacional, mas o de famílias desamparadas e crescente contingente de pessoas portadoras de HIV/SIDA. Significa dizer,

o fato de não se guardar os costumes seria alavancador de problemas de desestruturação familiar, fome e doenças sexualmente transmissíveis. “Até os animais selvagens têm sido melhores que nós”, afirmou o imã Sisse, o qual, ainda, observava nas famílias protestantes guineenses uma maior preocupação com os laços familiares e com a educação da criança e de jovens uma vez que os pais mantinham vigilância constante sobre seu comportamento. Estes eram repreendidos no mesmo momento em que fizessem algo não aceitável pelas regras do grupo, ou seja, tinham um norte que a comunidade mulçumana, aos poucos, estava perdendo, segundo o imã, devido o hedonismo.

Outro aspecto que essa autoridade religiosa observava, referente às alterações no comportamento social e que era a perda de um preceito igualmente caro ao islamismo, era concernente à prática de doar sistematicamente aos pobres, tendo como parâmetro o fruto de um dia comum de trabalho por semana. Como tal preceito se perdia, devido ao individualismo - concebido como uma forma de maldade - Deus também fazia faltar bem essenciais aos homens, como a água, para advertir sobre os efeitos da ausência de compaixão. Os sentimentos de compaixão e de ódio são forças que se correspondem, afirmou o imã Sisse, o primeiro crescendo e o segundo diminuindo o homem perante Allah. O solo com a semente que, plantada, não germina, viria lembrar à comunidade islâmica guineense, quase metade da população do país, a necessidade de desapego e compromisso com o bem estar alheio. Longe desse compromisso, consoante às regras do Alcorão, não haveria justiça, culminando num ambiente de falsidades que suprimiria as condições de sobrevivência de todos. Se faltasse a bondade dos homens para com os pobres, as mulheres e crianças, uma responsabilidade a que o Profeta Maomé se referia, Allah se absteria de enviar as chuvas.

A explicação religiosa confere, deste modo, um sentido de mundo onde se entremeiam fenômenos da natureza e fatores comportamentais, saúde ambiental e saúde pública, segurança alimentar e planejamento familiar. Tal associação de significados oriundo desse tipo de saber não é um obstáculo ao meio científico com ao meio técnico para compor subsídios para o aperfeiçoamento da máquina estatal e das práticas sociais visando lidar mais eficazmente com o impacto de eventos relacionados às mudanças climáticas. Ao contrário, municia, num ambiente de partilha de visões, novos

compromissos no meio social de convívio sejam postos, e que o apoio externo seja, por fim, recebido sem ofender a dignidade de quem o solicita.

O relatório do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, referente ao período 2006 a agosto de 2009 (BRASIL, 2009) destacou que muitas das ações de ajuda humanitária realizadas pelo Brasil deveram-se à resposta ao denominados desastres naturais. A passagem de furacões, terremotos, erupção de vulcões, enchentes, incêndios florestais e tempestades compôs a maioria dos atendimentos, seguidos por epidemias, fome crônica e conflitos armados. Embora o referido relatório faça menção à participação de delegações brasileiras em fóruns multilaterais de redução de riscos - como da Sessão I e II da Plataforma Global de Redução do Risco de Desastres (respectivamente, em 2007 e 2009, em Genebra) e da Plataforma Regional havida no Panamá, em março de 2009, ainda são tímidos os esforços para suplantiar a abordagem voltada para a doação de alimentos ou de medicamentos e envolver-se no apoio mais amplo da reconstrução dos modos de vidas dos grupos afetados.

## **2.2 PAPÉIS AO LÉU OU MUDANÇAS DE PRÁTICAS?**

Em razão das ações supra, a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI) nos convidou a assumir, junto à Comissão Organizadora do V DEFENCIL - Seminário Internacional de Defesa Civil, a ocorrer em São Paulo, em novembro de 2009, uma missão oficial visando contatar *in loco* as autoridades nacionais de defesa civil dos países africanos lusófonos, os PALOPs para se fazerem presentes ao evento. Além dessas autoridades, cuja prática cotidiana sobre desastres é predominantemente sob o prisma operacional, a SEDEC/MI consentiu que convidássemos igualmente os pontos focais dos respectivos países junto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC), uma vez que esses técnicos, responsáveis pela coordenação do Plano de Ação Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas (PANA/NAPA) portam uma visão transetorial e de longo prazo para as estratégias que seu país precisa desenvolver para enfrentar os eventos do clima. A ocasião do evento será tratada como ambiente de trocas entre o meio técnico, o meio científico, as organizações não governamentais, o voluntariado laico e religioso e outros voltados para o tema de desastres,

numa autêntica polifonia em busca da redução da vulnerabilidade. E, ainda, tratada como ambiente de busca de parcerias e de possibilidade de estabelecimento de memorandos de entendimento bilaterais e multilateral - ao nível da CPLP - com plano de trabalho de longo prazo e projetos de cooperação correspondentes, integrando os três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil do Brasil (na esfera federal, estadual e municipal).

No percurso aos países africanos lusófonos e visita às autoridades correspondentes, fomos confrontados com duas diferentes narrativas sobre a privação das coisas e outra sobre uma solidariedade improvável.

Em Moçambique, há grupos para os quais a expressão “*matar um leão por dia*” não é retórica. Soubemos, por meio de consultas informais *in loco*, de comunidades rurais que ainda disputam com os leões a sua sobrevivência cotidiana. Quando falham as estratégias de proteção do gado, animais de criação são abatidos pelas feras selvagens e, embora as restrições legais, leões são abatidos para fins de obtenção de renda aos caçadores no mercado paralelo de peles e afins. Muitos caçadores são, na verdade, agricultores que, em conflito com a lei, buscam um provimento alternativo à sua família. Na circunstância de enfrentamento há, evidentemente, o dia da caça, e pululam os relatos de homens mortos por leões em fúria.

No mesmo país, contou-nos a ponto focal moçambicana na CQNUMC sobre a dificuldade para suscitar mudanças atitudinais de comunidades que enfrentam os agravos da seca e, mesmo quando a fome recrudesce, famílias não abatem o gado - o qual também míngua em peso e padece nos pastos estéreis - para não perder o prestígio frente aos vizinhos. Manter-se inserido na lógica social em que o orgulho da família frente a terceiros fala mais forte que a fome, e a oscilação do número de cabeças de gado é o indicador de prestígio ou vergonha, é viver em permanente risco de morte social ou de morte física.

Por fim, chegando à cidade de Praia, em Cabo Verde, deparamo-nos na TV local com a emissão de um documentário realizado por um pesquisador português dedicado à observação do comportamento dos leões em áreas protegidas na África. A certa altura, fez menção a uma leoa famosa no mundo, Kamuniak, que significa “*a abençoada*”. Através da internet, é possível saber que Kamuniak é uma leoa que, por sucessivas vezes, adotou como cria um filhote de oryx isto é, outra espécie animal que, até então,

por instinto, fazia parte de seu cardápio. Esse comportamento excêntrico custou-lhe a necessidade de se afastar da convivência com os demais leões de seu grupo, uma vez que a proximidade significava fonte de ameaça para o filhote de adoção. Vez por outra, seu descuido levava a perder o filhote saltitante para o banquete do grupo dos leões ou para o seu furtivo retorno ao bando da espécie de origem. Lá ia Kamuniak procurar outro filhote que lhe substituísse... Pensamos cá conosco, “o imã Sisse tinha razão quanto dizer que as feras estão a agir melhor que os humanos [...]”

As narrativas supra nos incita a refletir acerca das diversas dimensões do desafio africano, tais como: encontrar meios para planejar e promover projetos convergentes de territorialização entre espécies silvestres e assentamentos humanos, nos quais a sobrevivência de uns não dependa do extermínio dos outros; equacionar ambientes dialógicos que propiciem o arejamento das regras sociais para que a busca da sobrevivência individual e familiar deflagre a colaboração coletiva ao invés de colher o olhar depreciativo do outro; por fim, que a opção de proteção ao diferente, que se encontre vulnerável, possa ocorrer mesmo à custa de apartarmos-nos dos que consideramos como iguais.

Investimentos no apoio ao fortalecimento institucional - incluindo o reconhecimento dos subsídios logrados em arenas democráticas participativas, onde os saberes e fazeres popular possam se expressar -, na cooperação para a transferência de tecnologia de prevenção e preparação aos desastres e na agilidade nas providências burocráticas voltadas para as ações de assistência humanitária de cunho reativo são capazes de desmontar aquele a quem Vieira de Mello (2004) julgava o pior inimigo de uma cultura de civilidade: o apego ao poder. A burocracia, sobre ares de impessoalidade, permite escamotear o exercício arbitrário da desumanização e oculta a manifestação do poder naquilo que utiliza meios para não prover, não fazer, impedir, bloquear, enfim, solapar as iniciativas que não gerem autoconsagração. O desenho e funcionamento da estrutura de Estado, tanto no Brasil como em nações africanas, e incluído o meio diplomático, torna-se propenso à cultura do engavetamento, retardando providências, impedindo contatos, obstaculizando iniciativas que sobrepujam a vaidade do indivíduo à frente cargo. O contraproducente cotidiano da máquina pública devido tanto à fragilidade institucional quanto ao gigantismo do aparato burocrático e, em ambos, ao viés setorializado e com baixa integração



na lida dos problemas socioambientais é um dos principais entraves ao desiderato de políticas de redução dos desastres e em favor da vida. O apego ao poder radica, em última instância, na vaidade. A prática da autovalorização enseja, no pólo oposto, a prática do pedinte, obstruindo as ações cooperativas. E a vaidade foi o que levou, na narrativa bíblica, um anjo a decair e renunciar ao Bem...

Assim, urge politizar a discussão acerca do que se fará, nas relações Brasil-África, quando os resultados das negociações nos fóruns multilaterais em torno de modelos de desenvolvimento sustentável, com base na lógica de mercado, não se mostrarem suficientes para livrar amplos contingentes humanos da sombra da morte prematura. Esperaremos que, em nome da consagrada soberania, as nações humilhadas peçam ajuda após o que o imaginário corrente considera (ainda) catastrófico? Que a escuta e aceite sejam condicionados à rápida assimilação e acomodação do demandante aos liames tecnocráticos da assistência humanitária? Antecipá-la, oferecendo-a sob o espírito de uma escuta ativa dos anseios voltados para a evitação das tragédias? Seguiremos como parteiros de idéias ou cavadores de sepulturas? A resposta que as relações Brasil-África derem, nos próximos anos, a tais indagações revelará essencialidade de nosso projeto relacional não apenas com o referido continente, mas com resto do mundo e conosco mesmo. Revelar-se-á tanto no respeito profundo que eleva e incrementa o estágio das trocas quanto no seu contrário, nas idiosincrasias que olvidamos, conviver com a miséria e a opressão como parte da paisagem.

Embora redundante, é preciso enfatizar que a devastação humana e ambiental que a história africana escreveu nos últimos séculos é um legado compartilhado com o mundo desenvolvido e emergente. Os processos entrópicos que corroem as relações tribais, interétnicas, religiosas e partidárias são devedores da busca acintosa pela riqueza privada nos moldes consumistas que a cultura americana e européia ali introduziu, engendrando a corrupção no seio do Estado, o narcotráfico, os crimes de esquartejamento e envenenamento de lideranças e que, aqui e acolá, permanecerão sem resolução nem culpados. Enfim, a estrutura pública que é tomada de assalto pela ambição privada torna dissolvente dos projetos de desenvolvimento e de uma Cultura de Paz na nação e nas relações entre as nações.

**PARA CONCLUIR: NA VERDADE DO CAMINHO, HÁ UMA PORTA ESTREITA...**

Diante tal contexto, o tratamento alternativo do tema das mudanças climáticas na relação Brasil-África deveria, a nosso ver, transcender às soluções baseadas em lógica de mercado, na qual a hostilidade e competição prevalecem. E, ainda, procurar favorecer os mecanismos de dialogicidade entre as nações, nos variados sujeitos, instituições e arenas constituídas, numa ética fundada na busca do respeito à diferença e de concórdia.

As experiências concretas acima elencadas, com São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau, ainda estão em processo, mas indicam o potencial que colaboração científica com o fortalecimento comunitário; com ações do âmbito diplomático; com a regeneração do diálogo entre instituições brasileiras de pesquisa e, dessas, com órgãos técnicos de países que precisam equacionar questões de educação formal, energia, água, meteorologia, dentre outros.

Não nos iludamos; a sociedade global está à deriva. Quando, em episódio recente, assistimos uma modesta embarcação oriunda da Somália ficar à mingua, com dezenas de famélicos e mortos, no Mar Mediterrâneo sem a chegada de socorro algum, nos há utopia humanista que perdure.

Numa obra cinematográfica de mais de cinquenta anos atrás, denominada *Um Rei em Nova York*, Charles Chaplin denunciava o mundo no qual os que não portavam passaportes válidos e não dispunham da mesma afluência ou das mesmas crenças sobre os riscos que pairavam sobre o mundo eram banidos da vida social. Qualquer testemunho às filas de controle de passaportes nos principais aeroportos dos países europeus e americanos há de demonstrar o quão atual é a vigilância e expurgo dos diferentes e dos pobres.

Sigamos, pois, ampliando nossa capacidade de enxergar ao derredor. É mister prescindir de uma sociabilidade apartadora, investida em todo o canto de comezinhos apelos aos privilégios como distintivo de uma altivez frente a um mundo que perece na indiferença ao sofrimento social. Uma integração forjada nas boas vestes, nos cavalos potentes sob os motores, nos discursos homogeneizados e sufocadores, no deslumbramento dos salões que, com amplas portas, abrem-se à comitiva de cortesãos, segue essencialmente alheia às catástrofes e humilhações que afetam o outro na esquina adiante posto que seja sua antítese.

Enfim, para além do universo do budismo e do Tibete de outrora, é impostergável ao mundo contemporâneo deter-se no aprendizado da *verdade do caminho* a que se refere Sua Santidade, o Dalai Lama. Acolher o simples peregrino, juntarmo-nos a ele, confirmando-lhe a dignidade tal como se apresenta diante nós, restituindo-a onde foi porventura perdida, circunscrevendo nossas responsabilidades no seu provimento digno, na redução de sua dor e perda. Redesenhando, com tintas de esperança, a Humanidade que, esperamos, ainda habite em nós e nas amplas e acolhedoras relações a que, então, forjaremos.

## REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; BECK, U. LASH, S. (Org.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: EDUNESP, 1997. p.11-71.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Grupo de Trabalho Interministerial Sobre Assistência Humanitária Internacional. Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome. *Relatório de assistência humanitária 2006-2009*. Brasília, 2009.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: EDUNESP, 1991.
- LEVI, P. *É isso um homem?* Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- MELLO, S. V. Civilização mundial: mirando o alvo errado? In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. São Paulo: EDUSP; Saraiva, 2004. p. 150-172.



MULTILATERALISMO, UNILATERALISMO OU  
UNIMULTILATERALISMO?  
NOVOS RUMOS DA HEGEMONIA AMERICANAS

*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>1</sup>*

*Hermes Moreira Jr.<sup>2</sup>*

*“Não temos tempo para desperdiçar. Os EUA fizeram  
sua escolha. Acredito que seja o tempo para o  
mundo se unir em torno dessa proposta comum”*

***Barack Obama<sup>3</sup>***

***Presidente dos Estados Unidos da América.***

O debate acerca da configuração da ordem internacional contemporânea tem sido o principal foco da agenda política e acadêmica das relações internacionais, sobretudo no período pós-Guerra Fria. O fim da clara e da criteriosa definição de bipolaridade entre EUA e URSS suscitou discussões sobre a nova distribuição do poder global, as quais, obrigatoriamente, giram em torno da capacidade dos Estados Unidos de manter sua posição hegemônica frente às outras forças internacionais.

<sup>1</sup> Professor de Relações Internacionais da Faculdade de Filosofia e Ciências/Unesp – Campus de Marília.

<sup>2</sup> Mestrando em Relações Internacionais e Desenvolvimento da Faculdade de Filosofia e Ciências/Unesp – Campus de Marília.

<sup>3</sup> Discurso proferido na Conferência do Clima da ONU – COP 15 – em 18 de dezembro de 2009. Copenhague – Dinamarca.

O problema é que as bases ideológicas e materiais que elevaram os Estados Unidos à condição de potência incontestável mudaram radicalmente. A ameaça comunista justificou todo o esforço material norte-americano entre 1945 e 1970. A partir dos acordos de *Bretton Woods*, a sustentação de estruturas econômicas, políticas, culturais e sociais formais e informais foram capazes de garantir legitimidade, e mais que isso, longevidade, a seu projeto de primazia internacional<sup>4</sup>.

Mesmo assim, nos anos 1970, a ameaça comunista parecia ampliar-se enquanto as bases materiais do poderio estadunidense estavam corroídas. Tratava-se de encontrar um novo arranjo eficaz para sustentar a hegemonia norte-americana. Mediante esse cenário, teve início a elaboração de uma ampla estratégia. Seu ponto de partida foi o fim da conversibilidade dólar-ouro, a liberalização dos movimentos de capitais e a instabilidade das taxas de câmbio flutuantes no período de 1971-73, que orquestraram o fim dos acordos de *Bretton Woods*, os quais foram marcos de uma era.

O fundamento ideológico dessa mudança foi a corrente teórica neoliberal que pregava o fim do intervencionismo estatal do pós-45 e os apontava os excessos da democracia representativa. A solução estaria na substituição dos estados pelos mercados como agentes organizadores da vida social. “Mais mercado e menos estado” por meio da liberalização em todos os sentidos dos movimentos de capitais resolveria naturalmente todos os problemas estruturais da sociedade internacional.

No tocante ao estado norte-americano, o fim dos acordos de *Bretton Woods* garantiu a permissividade da emissão de moeda sem o lastro em ouro, ampliando suas respectivas capacidades de endividamento para fazer frente as suas obrigações, principalmente o enfrentamento ideológico e militar contra a URSS. Simultaneamente, devido à liberalização dos movimentos de capitais em nível internacional proposta pelo consenso neoliberal, a nova situação efetivamente abria uma nova fronteira via globalização financeira para a captação de novos recursos para cobrir seus *déficits* exorbitantes em conta corrente<sup>5</sup>. Paradoxalmente, o endividamento

<sup>4</sup> Sobretudo por ter permitido aos seus parceiros beneficiarem-se assimetricamente do ciclo virtuoso do modelo de desenvolvimento liderado pelos norte-americanos com base no consenso keynesiano/fordista nos “anos dourados” do capitalismo.

<sup>5</sup> Também conhecidos como *déficits* gêmeos que tratam-se de sucessivos e crescentes *déficits* na conta externa do país e na conta fiscal, gerando, em miúdos, uma situação de consumo exponencial sem a capacidade de pagá-lo.

externo e doméstico tão condenado durante anos tornou-se a mola propulsora da nova economia norte-americana.

Para o setor empresarial estadunidense, novas oportunidades surgiram para a transferência de investimentos do setor produtivo para o financeiro, no qual, havia a possibilidade de retomada das taxas de lucratividade, bem como se abriu a oportunidade de gerar novos recursos na esfera financeira, os quais, mais tarde, seriam, por um lado, reinvestidos em um processo de reestruturação produtiva rumo à consolidação de um novo modelo produtivo caracterizado pela “acumulação flexível” (DAVID, 1999), respaldado e alimentado por uma ampla revolução tecnológica. E, por outro lado, deu vazão a processos especulativos-financeiros no âmbito internacional com as mais variadas “mercadorias”<sup>6</sup>.

Em suma, o caminho trilhado foi combinar o consenso neoliberal, a ampla revolução tecnológica, a globalização financeira e a reestruturação produtiva. Essa equação permitiu aos Estados Unidos remodelar a sociedade internacional conforme seus interesses egoísticos e vencer a disputa contra a URSS, consolidando-se como potência hegemônica unilateral a partir de 1989. O nó empírico desse movimento foi a Rodada Uruguaí do GATT (1986-1994), a partir da qual surgiu a OMC e as novas orientações econômicas e políticas sustentadas pelas principais organizações internacionais do mundo, entre elas FMI, Banco Mundial, etc.

Desde então, a ausência da ameaça comunista tornou disfuncional o esforço material norte-americano na sustentação de estruturas internacionais que beneficiassem a todos, como havia ocorrido no período anterior. Incentivando-os, cada vez mais, a exercer seu poderio de maneira unilateral. Na nova ordem internacional, anunciada por Bush, caberia aos Estados Unidos conjugar sua capacidade militar incontestável com o exercício de forte multilateralismo econômico, universalizando os valores ocidentais representados, principalmente, pelo livre comércio e pela democracia. A I Guerra do Iraque foi desencadeada em nome desse novo “mantra universal”.

---

<sup>6</sup> Ações, títulos públicos, moedas, etc.

Contudo, o alijamento de determinados setores e as conseqüências sociais e econômicas da guerra possibilitaram aos Democratas apearem os Republicanos do poder depois de três mandatos consecutivos. Bill Clinton, (1993-2000), ao assumir o poder, concentra-se na tarefa de reorganizar a ação dos atores econômicos e financeiros presentes no seu país, conforme as circunstâncias da nova ordem. Para possibilitar-lhes um melhor aproveitamento das oportunidades criadas pelas novas tecnologias em conexão com a engenharia financeira, a reestruturação produtiva global e a consolidação por meio da aquisição, fusão e leilões de privatizações no mundo inteiro visando moldar cadeias produtivas fracionadas globais lastreadas na moeda norte-americana. Simultaneamente, a administração Clinton liderou as negociações internacionais para a concretização da Rodada Urugui do GATT e sua institucionalização na forma da OMC em prol dos interesses econômicos estadunidenses<sup>7</sup>.

O resultado desse movimento histórico traduziu-se em um novo perfil de sociedade internacional. O racionalismo individual estatal como fundamento das relações internacionais foi amenizado, enquanto uma nova ênfase à interdependência<sup>8</sup> sistêmica parecia se afirmar. Como conseqüência, novas formas de relacionamento entre as unidades políticas se constituíam, sobretudo baseadas nas sensibilidades<sup>9</sup> e vulnerabilidades<sup>10</sup> de todas as nações e no papel que os novos atores passariam a exercer.

A sociedade internacional que emergia era baseada na cooperação, no multilateralismo e na institucionalidade das organizações internacionais. A agenda internacional ganharia uma variedade de temas, não mais restritos à segurança e ao militarismo, mas com espaço para a economia e os fluxos

---

<sup>7</sup> Pode-se arriscar na afirmação de que esse processo ocorreu em consonância com os interesses materiais globais de empresas do setor de serviços, como a farmacêutica, a de softwares e a de entretenimento, plataforma política do partido democrata na era Clinton.

<sup>8</sup> Essa interdependência representa uma situação caracterizada por efeitos recíprocos no relacionamento entre os países ou entre os atores de diferentes países. Ou seja, refere-se a situações em que os atores afetam-se mutuamente, em estado de dependência. (KEOHANE; NYE Jr., 1977).

<sup>9</sup> A sensibilidade indicaria o impacto provocado por uma alteração no sistema internacional, representada pela rapidez e intensidade com que os efeitos dessa alteração são sentidos pelas unidades.

<sup>10</sup> A vulnerabilidade refere-se aos custos das alternativas disponíveis para responder com iniciativas necessárias devido a essa dependência mútua entre os Estados



comerciais. Essa nova agenda seria proporcionada por múltiplos canais de informação, comunicação e negociação que iam se abrindo, diversificando os atores internacionais e mitigando os limites entre a política doméstica e a política internacional, que se encontravam cada vez mais difusos.

O governo Clinton<sup>11</sup> soube instrumentalizar esse movimento sistêmico na forma de cooperação multilateral a partir da capacidade de enquadramento econômico-financeira e político-ideológica de seus parceiros e adversários (TAVARES, 1997), conseguindo assim diminuir as sensibilidades e vulnerabilidades dos Estados Unidos, bem como fazê-los desempenhar um papel de centralidade no novo tabuleiro global.

Apesar do relativo sucesso, durante seu governo, os primeiros fatores de desordenamento e caos<sup>12</sup> na ordem internacional derivados do fim da Guerra Fria e característicos da dinâmica da interdependência eclodiram. Problemas sistêmicos internacionais, tais como mudanças climáticas, epidemias, crises financeiras, desemprego, protecionismo e comércio desleal, violações dos direitos humanos, fome e pobreza, separatismos, fundamentalismos, xenofobia, terrorismo, vieram à ordem do dia. As novas potências emergentes, as grandes potências dependentes e os “estados fora-da-lei” criaram uma série de dificuldades para se pensar a ordem internacional com base naquela visão de cooperação e multilateralismo prevalecente no período anterior.

Diante desse cenário, a preocupação dos administradores norte-americanos estaria não mais nos meios necessários para a construção de sua ordem, uma vez que já sagrara-se vitoriosa frente a seus adversários, mas sim na consolidação de sua primazia e na sua expansão a espaços ocupados por seus antigos contendores.

Tratava-se então de cumprir essa tarefa levando em consideração que a nova sociedade internacional demandava gerenciar um mundo caracterizado por nuances de anarquia e cooperação, multilateralismo e

<sup>11</sup> Cumpriu essa função, sem abdicar do *hard power*, privilegiando o multilateralismo e o *soft power*, também se orientando pela “*política de engajamento seletivo*.” (VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, 2001).

<sup>12</sup> De acordo com Arrighi, “O caos e o caos sistêmico, referem-se a uma situação de falta total, aparentemente irremediável, de organização. Trata-se de uma situação que surge por haver uma escalada do conflito para além do limite, dentro do qual ele desperta poderosas tendências contrárias à ordem.” (ARRIGHI, 1996).

unilateralismo, dissuasão e prevenção. A nova ordem emergente associava a universalização dos princípios liberais e democráticos à premissa de solidificação da governança global via Nações Unidas, sobretudo para a resolução de questões que não figurassem como de interesse estratégico norte-americano, resultando na divisão dos custos e ônus político da hegemonia. Paralelamente, requeria também a tomada de decisões unilaterais para ações vistas como de interesse vital e concretização dos interesses nacionais norte-americanos, sobretudo dos grupos responsáveis pelo *lobby* e pela formulação de sua política externa.

Portanto, o grande desafio encontrado pelos Estados Unidos era liderar uma sociedade internacional baseada nos seus valores e princípios, sem deixar de garantir seus interesses nacionais baseados no sucesso de sua economia privada e nos índices de acumulação de capital para a manutenção de sua posição hegemônica. Objetivo que não parece ter sido atingido de maneira satisfatória para determinados grupos políticos e empresariais norte-americanos durante os dois mandatos de Clinton, nos quais, supostamente, não se havia aproveitado as oportunidades históricas à consolidação da primazia e da expansão.

Frente a este dilema, os “*falcões*” conservadores lançaram a candidatura de George W. Bush à presidência, em 2000, apostando na ideia de um chamado *internacionalismo diferenciado*.<sup>13</sup> A política externa passa então a priorizar a vigilância e punição dos “inimigos da ordem”, com um discurso que os credenciava como guardiões do “mundo livre” e protetores das fronteiras que separam a “civilização” da “barbárie”.

Para os ideólogos do governo W. Bush havia chegado o momento de introjetar na sociedade internacional prevalecente da era Clinton, sob os auspícios do multilateralismo, a afirmação dos interesses nacionais unilaterais norte-americanos. O desafio a ser vencido agora seria o de compatibilizar a ordem econômica multilateral requerente de uma dinâmica de sociedade internacional com o potencial político-militar norte-americano requerente de um padrão de sistema internacional anárquico, visando ao alcance e

---

<sup>13</sup> A ideia de um *internacionalismo diferenciado* consistia na recuperação hegemônica e dos interesses globais norte-americanos por meio de estratégias unilaterais e revisão das alianças com antigos aliados e inimigos, agora *competidores estratégicos*. As organizações internacionais, por exemplo, passam a ser consideradas entidades “estranguladoras”, pois impedem a aplicação do poder real dos EUA.

proteção dos interesses nacionais do país. Até porque, para esses ideólogos, os Estados Unidos tinham contribuído com a grandeza de muitos países durante décadas e, nos momentos de crises, não contou com a benevolência deles. O que justificaria esse novo comportamento imperial, unilateral.

Nessa perspectiva, a administração de G. W. Bush (2001-2009), sobretudo após os atentados de 11 de setembro de 2001, redefiniu o modelo comportamental da política norte-americana. Da adesão ao multilateralismo, os Estados Unidos passaram a definir seus interesses no mundo, com impactos inequívocos sobre a ordem internacional, a partir de um viés unilateral, o qual afastou muitos parceiros internacionais de outrora. Mais relevante, contribuiu para sedimentar novas posições sistêmicas de diversos atores internacionais diferentes da prevalente no período multilateral.

Esse movimento efetivou um *looping*<sup>14</sup> por meio de uma renovação ideológica dos inimigos norte-americanos em torno das bandeiras dos conflitos civilizacionais e do terrorismo internacional lastreadas, evidentemente, em interesses materiais permanentes. O instrumento desse *looping* foi a Doutrina de Segurança Nacional de 2002, a qual, além de servir de base conceitual e ideológica para as intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, foi útil também para declarar ao mundo a possibilidade do uso dos instrumentos de ação preventiva<sup>15</sup> e preemptiva<sup>16</sup> contra todos que estivessem contra os Estados Unidos.

Em suma, o governo W. Bush, sob a influência do pensamento neoconservador e suas variâncias e fundamentações políticas, instrumentalizou o 11/09 para efetuar na prática o projeto estadunidense de alteração da ordem internacional contemporânea e manutenção de sua

---

<sup>14</sup> O *looping* são inversões contínuas que formam uma volta vertical completa de 360° impulsionadas pela velocidade proveniente de uma descida ou lançamento impulsionado deixando quem está na atração momentaneamente de cabeça para baixo.

<sup>15</sup> A Ação Preventiva se assenta na suspeição de que, cedo ou tarde, pode ocorrer um ataque. A guerra preventiva tem um caráter ofensivo, e é utilizada para manter o poder de um dado Estado que visa conservar seu *status quo* e o equilíbrio de poder a seu favor. Esse Estado ataca a fim de impedir que um quadro externo afete seus interesses nacionais. Porém, não necessariamente deve haver uma ameaça iminente a sua integridade territorial e soberania, mas sim uma ameaça a sua preponderância no cenário.

<sup>16</sup> A Ação Preemptiva se configura pela antecipação de um conflito por um Estado que esteja sob ameaça iminente de um ataque contra a sua integridade territorial e soberania política. A Guerra Preemptiva diz respeito à iminência de ataque e numa resposta rápida a um quadro de ameaças, que não deixam de ser supostas, mas são específicas e diretas.

condição hegemônica. A guerra contra o terrorismo, a partir de uma retórica civilizacional de combate entre o “bem” e o “mal”, ou entre a “civilização” e a “barbárie”, é a forma que os *policy-makers* norte-americanos utilizaram para impor ao mundo uma nova composição da ordem internacional na qual prevaleça a posição unipolar dos Estados Unidos e a atual distribuição do poder político e militar sustentada por um desenvolvimento tecnológico e econômico liderado pelo complexo industrial militar do país<sup>17</sup>.

O problema é que a maioria dos parceiros dos Estados Unidos partícipes da sociedade internacional e seguidores da sua liderança benigna sustentada em valores e princípios ocidentais interpretaram esse movimento de abandono do multilateralismo, como padrão comportamental da liderança, como uma tentativa de imposição imperial norte-americana dos seus interesses no mundo via unilateralismo. O sinal mais evidente foi o descaso da administração W. Bush com as organizações e regimes internacionais. Como resultado, a maioria dos parceiros retirou seu apoio às políticas norte-americanas no mundo, deixando o antigo líder isolado.

Isso serviu para explicitar a ampliação do campo da incerteza sobre a configuração da ordem internacional na atualidade, bem como vem oferecendo subsídios para análises sobre o destino e a decadência do poderio, da hegemonia e da primazia dos Estados Unidos no cenário internacional. Abrindo possibilidades para diversas teorizações sobre o futuro da ordem internacional e do papel dos Estados Unidos.

Nessa perspectiva, nesses últimos anos, vem surgindo uma gama de autores, cada qual, defendendo uma perspectiva sobre o assunto. Entre

---

<sup>17</sup> As empresas estadunidenses do complexo industrial militar estão inseridas numa lógica de lucros crescentes desde os anos 1980. No ano de 2001 o orçamento militar norte-americano representava 36% do total do mundo inteiro. O orçamento de 2003 leva-o para mais de 40% do total mundial. Aliás, nos primeiros 15 meses do governo Bush, 150 bilhões de dólares foram para novos gastos militares, além do orçamento anual herdado de 329 bilhões de dólares. O relatório “Rebuilding America’s Defenses” (Reconstrução das Defesas Norte-Americanas), do Think Tank neoconservador PNAC (Project For a New America Century), propunha um aumento de 24% nos gastos militares. De acordo com o Quadrennial Defense Review de setembro de 2001, o orçamento militar deveria crescer 15% entre 2002 e 2003, com um aumento de mais 8% até 2007. Os gastos seriam aumentados em quase todos os programas, da “guerra nas estrelas” ao contraterrorismo. Ver (MANN, 2006; JOHNSON, 2007; DAALDER ; LINDSAY, 2000).

eles, estão os defensores da unipolaridade<sup>18</sup>, da multipolaridade<sup>19</sup>, da unimultipolaridade<sup>20</sup> e até mesmo da apolaridade<sup>21</sup>.

A luz dessas reflexões parece ser necessário à compreensão das relações internacionais contemporâneas aceitarmos a hipótese da prevalência de uma ordem híbrida na qual percebemos a convivência, a justaposição de uma sociedade internacional interdependente permeável à emergência de um único pólo de poder político e militar global. Este pólo, ainda hoje representado pelos Estados Unidos, é simultaneamente produtor dos valores comuns da comunidade e mantenedor dos seus interesses nacionais. De modo que a sociedade internacional constitua-se como defensora dos interesses nacionais unilaterais e vice-versa.

Realidade radicalizada após a eleição de Barack Hussein Obama à presidência. A confirmação da sua vitória eleitoral fomentou uma série de análises sobre seu significado e suas conseqüências para os Estados Unidos e para o mundo. Embalada pelo contagiante *slogan* da campanha Democrata (WE CAN CHANGE IT!), segmentos de toda a comunidade internacional criaram a expectativa de que uma renovação da política externa norte-americana, e por conseqüência da política internacional, estava a caminho.

---

<sup>18</sup> A unipolaridade é caracterizada pelo arranjo do sistema internacional em que uma superpotência tem condições de organizar a ordem internacional de acordo com seus interesses, e nenhum arranjo entre as demais potências é capaz de evitar esse quadro. Esta situação pode se configurar tanto como uma hegemonia benigna e cooperativa, quanto como uma primazia imperial. Ver: (IKENBERRY, 1998/99; KRAUTHAMMER, 2002; WOHLFORTH, 1999).

<sup>19</sup> A multipolaridade é caracterizada pela existência de diversas potências que buscam manter o equilíbrio de poder internacional de maneira concertada, e qualquer ação que vise um interesse estratégico que indique o rompimento deste equilíbrio em função dos interesses de uma potência é rapidamente contida pela ação combinada das demais. (LAYNE, 1993; KUPCHAN, 1998).

<sup>20</sup> A uni-multipolaridade tem como característica a aceitação de um padrão unipolar com preponderância de uma única superpotência nas questões concernentes à política de segurança e poderio militar, constatada a tendência ao equilíbrio entre todas as potências no plano econômico e comercial. (HUNTINGTON, 2000; NYE JR., 2002).

<sup>21</sup> A apolaridade diz respeito a uma visão na qual a política internacional perdeu seu referencial baseado nos pólos de poder orientados pelo poder estatal, uma vez que novas formas de organização da ordem mundial e de redes de interesses estratégicos na política e na economia se dariam além da influência exercida pelas potências. (HAASS, 2008; NEGRI; HARDT, 2003).

Entretanto, Obama venceu as eleições e foi conduzido ao poder para reassentar as bases históricas da democracia americana, reequilibrar o erário público e recuperar o prestígio e a autoridade internacional dos EUA. Nada diferente dos objetivos estratégicos de longo prazo perseguidos pelos sucessivos presidentes norte-americanos, independentemente da sua cor, do seu credo e das suas opções políticas, que sugere um padrão de continuidade em sua política de Estado.

Diferentemente da administração W. Bush que privilegiou o momento unipolar norte-americano para reformar a ordem internacional conforme seus interesses, independentemente do conjunto da sociedade internacional, Obama vem aproveitando a situação para construir novos consensos internacionais assentados na noção de um novo multilateralismo baseado nas demandas ambientais, as quais não permitem a nenhum país se abster das discussões, ao menos no campo diplomático. Sobretudo, por se tratar de um problema que supera as diferenças de valores e interesses nacionais ou alianças políticas. Ou seja, equacionar o desafio ambiental é uma necessidade real da raça humana, um imperativo histórico, uma verdade inconveniente a ser resolvida instantaneamente.

*A fortuna parece* sorrir para Obama. Pois, a débâcle da ciranda financeira global, iniciada em 2008, recoloca na ordem do dia a necessidade da retomada da capacidade regulatória do Estado e das instituições internacionais sobre o modo de produzir da economia capitalista. O mau uso da liberdade pelos gigantescos atores econômicos globais para elaborar esquemas financeiros e vetores tecnológicos no setor produtivo nas últimas décadas exacerbaram um modelo de produção e consumo insustentável economicamente e, principalmente ecologicamente, colocando sob ameaça a vida na Terra. “Obrigando-lhe” então a induzir a sociedade internacional a eleger a trajetória de um desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentável *vis-à-vis* a ameaça ambiental.

Perspicazmente, blindado por esse imperativo histórico, unguento do Destino Manifesto de salvador do mundo e com o argumento de que com fatos não se discute, Obama tem buscado delinear por meio da política doméstica, pela via da re-regulamentação estatal, novas formas de acumulação de riquezas que, simultaneamente, amenizem a verdade inconveniente da ameaça ecológica e garanta a recuperação das bases da economia norte-americana, recolocando os Estados Unidos como propulsor

de um consenso internacional em benefício de uma ordem efetivamente multilateral.

Parece claro que a amenização do unilateralismo na política externa estadunidense tenderá a evitar a afirmação radical da soberania dos estados, sobretudo ao contar com a necessidade de afirmação de uma interdependência de força e escopo mais amplos frente às limitações impostas pelo meio ambiente. Com esse perfil, a partir da capacidade de reorganizar o sistema de produção e desenvolvimento de novas tecnologias, coadunando o poder das mentes (capacidade de desenvolvimento de pesquisas) com sua posição e influência política nas estruturas edificadas na ordem anterior, em que seu prestígio político e seu peso econômico (além de sua superioridade militar), os EUA poderão garantir uma condição de conforto e influência nessa nova ordem que busca construir com base na agenda ambiental.

A dimensão prática dessa *constituincy* ideológica pode ser exemplificada pela conduta da administração Obama em relação ao setor automobilístico, ao qual foi dada a oportunidade de se recuperar da crise em que se encontra caso venha a aderir o programa de mudança do vetor tecnológico na direção de uma produção mais limpa, eficiente e menos agressora ao meio ambiente. A nova cadeia produtiva automobilística que emergirá desse processo poderá vir a ser fonte de infinitas possibilidades de acumulação de riquezas para o Estado e seus sócios empresariais. Criando ainda, amplas possibilidades de novos empregos nos EUA e no mundo.

Outro campo que deve se adaptar à nova realidade e se adequar às novas condições materiais do desenvolvimento limpo e sustentável é o de produção de combustíveis. Os impactos ambientais causados pela emissão de CO<sup>2</sup> na atmosfera e a necessidade de os EUA se libertarem das amarras da dependência energética do petróleo estrangeiro tem impulsionado o incentivo à pesquisa e produção de novas fontes alternativas, abrindo espaço para que os biocombustíveis assumam *status* privilegiado nesse contexto de novo modelo de desenvolvimento de tecnologias de energia limpa. Isso significa que iremos vivenciar um momento histórico de destruição criadora nos diversos setores econômicos. A começar pelo setor energético. O que nos conduz a crer que o mundo irá sofrer, para o bem ou para o mal, ainda durante pelo menos o século XXI as conseqüências das novas políticas públicas norte-americanas.

Na perspectiva de Obama, se os EUA liderarem esse processo econômico terão a garantia de manter-se numa posição política internacional solar no arranjo hegemônico multilateral emergente nesse início de século XXI. E assim, Obama cumpriria seu destino. Entretanto, trilhar esse caminho requer a reconstrução da imagem e da autoridade internacional dos Estados Unidos pós-Bush. Por isso, para Hillary Clinton “Os EUA precisam de sócios” para sair fortalecidos desse processo e vencer os desafios globais que se impõem na atualidade, tais como a necessidade da regulação financeira, os problemas ambientais, sobretudo climáticos, o tráfico de drogas, o terrorismo, a proteção aos direitos humanos, a recorrente ameaça terrorista, etc. Temas que exigem o exercício da Tolerância e do multilateralismo na arena internacional, os quais, na administração Obama estão intimamente articulados com a necessidade da emergência de um novo vetor tecnológico que solucione a contingência ambiental pela via da abertura de novas fronteiras de acumulação de riquezas.

O fato de Obama ter vivenciado experiências culturais e religiosas idiossincráticas e ser negro possibilitou-lhe compreender o verdadeiro significado do valor Tolerância, essencial para reconquistar sócios e recuperar a legitimidade internacional do país, sobretudo ao buscar resgatar os ideais de liberdade e igualdade de oportunidades tão caros ao propalado modelo cultural e social norte-americano. Sua sagacidade, sua *virtú* política permitiu-lhe escolher um Clinton, sinônimo internacional de multilateralismo para um dos principais cargos na sua administração. Essas duas moedas (Tolerância e Multilateralismo) serão essenciais para convencer seus pares domésticos e internacionais a seguir os EUA na sua nova empreitada: construir consensos multilaterais visando a solução de problemas globais, que também são norte-americanos, legando para o futuro condições de governança sistêmica em prol dos interesses estadunidenses, lastreados, como sugerimos acima, num novo vetor tecnológico que faça da proteção ambiental o nexos causal da manutenção da lógica capitalista no mundo.



**REFERÊNCIAS**

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BULL, H. *The anarchical society. a study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977.

DAALDER, I.; LINDSAY, J. *America unbound: the Bush revolution in foreign policy*. Washington: The Brookings Institution, 2003.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1999.

HAASS, R. The Age of nonpolarity: what will follow the US dominance. *Foreign Affairs*, Council of foreign relations, may/june, 2008

HUNTINGTON, S. A superpotência solitária. *Revista Política Externa*, v.8, n 4, p. 12-25, 2000.

IKENBERRY, J. G. Institutions, strategic restraint, and the persistence of American Postwar Order. *International Security*, v. 23, n.3, p. 43-78, 1998/99.

\_\_\_\_\_. America's imperial ambition. *Foreign Affairs*. New York, sep/oct. 2002.

JOHNSON, C. *As aflições do império – militarismo, segredo e o fim da República*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

KENNEDY, P. *The rise and fall of great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Vintage Books, 1989.

KEOHANE, R.; NYE, J. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977.

KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment. *Foreign Affairs*, v. 70, n. 1. Winter 1990/1991.

\_\_\_\_\_. *The unipolar moment revisited: the national interest*. New York: The Nixon Center, 2002.

\_\_\_\_\_. *Democratic realism: an American foreign policy for a unipolar world*. Washington DC: The AEI Press, 2004.

KUPCHAN, C. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity. *International Security*, v. 23, n. 2, p. 40-79, 1998.

\_\_\_\_\_. ; TRUBOWITZ, P. Dead center: the demise of liberal internationalism in the United States. *International Security*, Harvard: MIT, v. 32. n. 2, p. 7-44, 2007.

LAYNE, C. The unipolar illusion: why new great powers will rise. *International Security* v. 17, n. 4, p. 1993.

\_\_\_\_\_. *The peace of illusions*. American grand strategy from 1940 to the present. New York: Cornell University Press, 2006.

MANN, M. *O Império da incoerência*: a natureza do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2006;

MARSHEIMER, J. J. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton, 2001.

MORGENTHAU, H. J. *Politics among nations*: the struggle for power and peace. New York: Knopf, 1948.

NEGRI, A.; HARDT, M.. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

NYE Jr., J. S. *O paradoxo do poder americano*. porque a única superpotência do mundo não pode seguir isolada. São Paulo: EDUNESP, 2002.

PNAC. *Rebuilding America's Defenses*: strategy, forces and resources for a new century. Washington: Project for the New American Century, 2000.

SYLVAN, D.; MAJESKI, S. *US foreign politics in perspective* clients, enemies and empire. New York: Routledge, 2009.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C. ; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

VIGEVANI, T. ; OLIVEIRA, M. F. A política externa norte-americana em transição: de Clinton a George W. Bush. *Política Externa*, v. 10 n. 2, p. 71-101, 2001.

WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. New York: McGrawHill, 1979.

WOHLFORTH, W. C. The stability of a unipolar world. *International Security*, v. 24, n. 1, p. 5-41, 1999.

## CHILE: LA INTEGRACIÓN DE LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD, Y SU PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ<sup>1</sup>

*Katherine Ross Silva<sup>2</sup>*

### CONTEXTO: LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA DEFENSA NACIONAL

El debate sobre el rol de la mujer en la sociedad, se potencia y complejiza en el contexto de la Defensa Nacional, ya que no sólo implica el cambio o apertura de roles de las mujeres, sino también asumir nuevas formas de expresión de la feminidad, en ámbitos de trabajo tradicionalmente relegados a lo masculino, tanto por su cultura como por el mayor uso de la fuerza física.

La evolución de la integración femenina a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad chilenas ha debido realizarse como un proceso consensuado aun cuando no exento de polémicas, en el cual el debate se ha centrado en temas como las condiciones psicológicas femeninas, la maternidad, la lactancia y la crianza como rasgos condicionantes para la plena incorporación de la mujer, a la vez que se discuten las limitaciones

---

<sup>1</sup> Este trabajo se circunscribe en la investigación realizada para la Red de Seguridad y Defensa para América Latina (RESDAL), den el marco del proyecto: “La mujer en las Fuerzas Armadas y en la policía de América Latina: una aproximación de género a las operaciones de paz” ISBN: 978-987-05-7538-2. En esta investigación regional la autora se desempeña como responsable del caso de Chile.

<sup>2</sup> Administradora Pública y Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales de la Universidad de Chile. Investigadora para la Red de Seguridad y Defensa para América Latina (RESDAL). Buenos Aires, Argentina. [katherine@resdal.org.ar](mailto:katherine@resdal.org.ar)

para pertenecer a ciertos escalafones o especialidades, argumentando la importancia de la fuerza física como parte de la destreza militar - policial, sobretodo en puestos de combate de primera línea o de acción directa.

En este sentido, el proceso efectuado ha sido diferenciado para las instituciones, estableciéndose como condición compartida las presiones del entorno, en relación a la disminución en el reclutamiento masculino y la apertura en el rol social de la mujer, situación precipitada por la decisión política del Gobierno de Lagos de establecer un Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, seguido por el Plan de Igualdad de Oportunidades establecido en el Gobierno de Bachelet.

#### **PERSPECTIVA POLÍTICA – LEGAL**

Sumado a los procesos particulares de cada una de las instituciones castrenses y de Orden y Seguridad, con el comienzo del siglo XXI el Ministerio de Defensa Nacional asume la importancia de llevar a cabo un proceso formal de integración de la mujer a las FFAA y de OOSS, con medidas concretas para equiparar las condiciones de participación del personal femenino en las instituciones.

Esta preocupación se asume, luego de constatar que el ingreso de las mujeres en las Fuerzas Armadas no tenía un estatuto de reglas comunes, que asegurase la no discriminación por razones de género. Su participación en estas instituciones, se presentaba en condiciones de inequidad, tales como especialidades vedadas, o escalafones separados, y su consecuente efecto en ascensos, nivel de remuneraciones y segregación en funciones, que no permitía el acceso a los más altos cargos ni a funciones centrales de las instituciones castrenses y policiales.

Por otra parte, observando las alternativas desarrolladas en las instituciones de la Defensa a lo largo de los años, se advierte que el personal femenino integrado era asignado a funciones principalmente de apoyo, ya sea administrativo o en el ámbito de la salud o protección de menores — en el caso de Carabineros-, lo cual constituía una segregación simbólica, dándoles a las mujeres un papel secundario.

Por este motivo, a partir del año 2001 el Ministro de Defensa nombra un asesor que debe hacerse cargo de los temas de género, sin

embargo, este no tiene dedicación exclusiva. En este periodo se realizan actividades asociadas a la redacción del libro de la Defensa que se publica el 2002, además de actividades y seminarios que tratan la participación de mujeres en las Fuerzas Armadas y en Operaciones de Paz.

A partir del año 2004, se establece una asesoría ministerial con dedicación exclusiva a temas de equidad de género, y en esta época se crea el Comité de Integración de Mujeres<sup>3</sup>, el micrositio de Mujeres<sup>4</sup>, y una serie de actividades para evaluar el rol de la mujer en las instituciones, y negociar su integración en nuevos escalafones y especialidades.

Producto de este trabajo, en marzo de 2005 se publica la Política de Integración de Mujeres en las Fuerzas Armadas, política pública diseñada para sentar las bases, objetivos y principios de la plena integración del personal femenino<sup>5</sup>. En el año 2007 se publica la Política de Participación de la Mujer a Carabineros, la cual se replica en el año 2008 para la Policía de Investigaciones. Todas estas mantienen las bases del proyecto original.

---

<sup>3</sup> El Comité de Integración funciona como una instancia permanente de asesoría y apoyo en género para el Ministro de Defensa, integrada por un representante de cada una de las ramas de las FFAA y de OOSS, un representante del Estado Mayor de la Defensa nacional, y la asesora civil del Gabinete del Ministro, quien coordina y es encargada del tema a nivel ministerial. De acuerdo a la Orden Ministerial del año 2005, las funciones del Comité de Integración son: 1.- Realizar el seguimiento y monitoreo permanente de la situación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en el contexto de la Política de Integración de Mujeres, incluyendo la presentación de informes Estadísticos y Narrativos anuales, que describe dicha situación, identificando logros, desafíos enfrentados, potenciales problemas y propuestas de solución o mejoramiento. 2.- Mantener una permanente coordinación con el Comité de Directores de personal y otros grupos específicos, en materias de personal, para incorporar la información relevante sobre las mujeres en las FFAA y de OOSS en el trabajo de dichos organismos. (Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, Chile. Documentos internos de trabajo)

<sup>4</sup> Como parte de los Compromisos Ministeriales en materia de género, y respecto a imperativos de transparencia y publicidad, se propone comunicar a la comunidad sobre la participación de mujeres en las FFAA mediante un mecanismo de información cualitativa y cuantitativa como parte de la página Web del Ministerio de Defensa, denominada Micrositio de Mujeres. Desde el año 2004 ésta expone información sobre la situación del personal femenino de las Instituciones de la Defensa, estando a cargo de la Asesora en Equidad de Género.

<sup>5</sup> **Política de integración de Mujeres en las FFAA y de OOSS**

*Objetivos de la Política de Integración:* a) Aplicar en el sector Defensa los principios de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres, y de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, expresados en la Constitución política y priorizados en la acción del Gobierno. b) Establecer los principios específicos que ordenan la participación de las mujeres en las FFAA y de OOSS como

## **HITOS DE LA INTEGRACIÓN FEMENINA A LAS FFAAA Y DE OOSS FUERZAS ARMADAS<sup>6</sup> EJÉRCITO**

En el año 1974, ingresa la mujer al escalafón de Servicio Femenino Militar, a la Escuela del Servicio Auxiliar Femenino Militar. Tanto oficiales como suboficiales se incorporan a los Escalafones de Ayudantía General, Intendencia e Instructoras (de los Servicios, es decir, apoyo logístico)

En 1995, el Ejército resuelve que el personal femenino se forme y egrese de las escuelas matrices, y en el año 1999 se integran a la institución mujeres en los escalafones de Intendencia y Material de Guerra, como parte del Escalafón de Apoyo Logístico. En 2001, se dispuso incorporar las primeras Oficiales a la Academia Politécnica Militar, y en el año 2003, ingresan a la institución las primeras mujeres en los escalafones de Artillería, Ingenieros y Telecomunicaciones, como parte de las Armas de Apoyo al Combate.

Para el caso de Suboficiales, en 1998 se alistan las primeras mujeres en Intendencia, y en el año 2003, las primeras en Material de Guerra, ambos parte de los Servicios Logísticos. En 2006 se integran las primeras

---

parte de la Política de Defensa. Con ello, asegurar su reconocimiento al más alto nivel y con un carácter estable, entregar reglas claras, consistentes y comunes para todas las instituciones, y de carácter público que permita su seguimiento y haga necesaria la rendición de cuentas respecto a compromisos adquiridos. c) Potenciar la contribución de las mujeres a las instituciones armadas, logrando contar con los mejores recursos humanos para el cumplimiento de las respectivas misiones a través de la selección de los más capaces, sin consideración de sexo.

*Principios de la Política de Integración:*

- 1.- *Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.*
- 2.- *Participación Integrada de Hombres y Mujeres en las Actividades Profesionales.*
- 3.- *Aplicación de Criterios de Competencia Profesional.* Para lograr contar con la persona idónea para cada puesto, es necesario aplicar los mismos estándares de selección para hombres y mujeres.
- 4.- *Equidad en el trato.* No es indispensable que dicho trato sea idéntico, sino justo.
- 5.- *Liderazgo en la Conducción del Proceso de Integración.* Los oficiales responsables requieren especial flexibilidad para enfrentar exitosamente los desafíos en este ámbito se requieren soluciones innovadoras y eficientes.
- 6.- *Incorporación permanente a la Planificación Institucional.* El hecho de que las Instituciones de Defensa están integradas por hombre y mujeres, debe considerarse como un elemento permanente en la planificación.

<sup>6</sup> Su misión es garantizar la seguridad externa del país, brindando protección a la población, al territorio nacional y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales.

Suboficiales en los escalafones de Abastecimiento, Material de Ingenieros y Bandas. En el año 2007, ingresan a Armas de Apoyo al Combate, tales como Artillería, Telecomunicaciones e Ingenieros.

### **SERVICIO MILITAR FEMENINO**

En 1978, mediante la modificación de la Ley N° 2.306 “Sobre Reclutamiento y Movilización de las FFAA”, se abre para las mujeres la posibilidad de ingresar voluntariamente al Servicio Militar. Entre los años 1979 y 1988, la Escuela del Servicio Auxiliar Femenino del Ejército (ESAFE), instruyó contingente femenino especializándolas como auxiliares de sanidad, auxiliares dentales, auxiliares de párvulos, operadoras telefónicas y dactilógrafas. Debido al traslado de la mencionada escuela y optimización de su funcionamiento, este tipo de conscripción entró en receso en 1988. La cantidad de conscriptas instruidas durante este período alcanzó a 1.140 en total.

En el año 2001, se crea la Escuela de los Servicios y Educación Física del Ejército (ESEFE), reactivándose el Servicio Militar Voluntario Femenino, y acuartelando ese año a 60 mujeres. El año 2003, el Ejército desarrolló un plan piloto, acuartelando bajo la modalidad de Servicio Militar Voluntario Femenino a 240 mujeres, encuadrándolas en Unidades de las Armas de Artillería, Ingenieros y Telecomunicaciones, Unidades Logísticas y Unidades de Policía Militar. Para el año 2005, se fortalece la presencia femenina en la conscripción voluntaria, acuartelando a 1000 mujeres en una meta ambiciosa, la cual se ha ido incrementando año a año (CHILE, 2009).

### **ARMADA**

En 1937, la Armada incorporó personal femenino de Gente de Mar de los Servicios, en el escalafón denominado Filiación Azul. Si bien inicialmente no vistieron uniforme, el escalafón de los servicios les permitió una jerarquía militar, pudiendo alcanzar el grado máximo de Suboficial.

Posteriormente, en el año 2002 se determina que todas las nuevas grumetes vistan uniforme, lo cual refuerza simbólicamente su posición militar. En ese mismo año, comienzan a proyectarse el ingreso femenino como Oficiales de los Servicios, en los escalafones de Justicia, Sanidad y Sanidad Naval, lo cual se concreta en el año 2003.

En este mismo sentido, se planifica el ingreso femenino a la Escuela Naval y de Grumetes, en igualdad de condiciones con sus pares varones. Así en 2007, luego de invertir en infraestructura u otras adecuaciones, 45 mujeres (27% del total de reclutas) ingresan a la Escuela Naval (CHILE, 2007). En el año 2008, ingresa la segunda generación de reclutas femeninas, siendo 32 mujeres de un grupo total de 184 reclutas (ARMADA DE CHILE, 2008b). Las mujeres pueden optar por los escalafones de Ejecutivos, Ingenieros, Litoral y Abastecimiento, es decir, sólo se excluye el escalafón de Infantería de Marina y las especialidades de Buzos, Faros y Submarinistas.

En 2008 se realiza el proceso de selección para la integración de las mujeres a la Escuela de Grumetes. Es importante mencionar que actualmente, estas ingresan en la categoría de Gente de Mar de los Servicios en los escalafones de Sanidad Naval y Sanidad Dental, mientras desde el año 2009 se integran como grumetes en la categoría de Gente de Mar de Línea en las especialidades de Ejecutivos, Ingenieros, Litoral y Abastecimiento.

## **FUERZA AÉREA**

El personal femenino ha formado parte de la Fuerza Aérea desde su creación en 1930, participando en labores administrativas, y posteriormente integrando un cuerpo de enfermeras aéreas con formación militar al Escalafón de Oficiales de los Servicios, en el año 1952.

En 1974, por necesidades y requerimientos de la institución, aumentó el ingreso de mujeres en niveles técnicos y profesionales, las cuales se instruyeron en la Escuela de Especialidades, participando en labores de apoyo, como Suboficiales del Escalafón de los Servicios.

El año 2000, se adecua las condiciones de ingreso a la Escuela de Aviación, integrando por primera vez a jóvenes chilenas como cadetes en carreras de línea. Los escalafones disponibles ese año son: Escalafones del Aire (A), Ingenieros (I), Defensa Antiaérea y Fuerzas Especiales (DA), Telecomunicaciones e Informática (TI) y Administración (AD). En el 2003 se graduó la primera promoción de oficiales integrada por hombres y mujeres, donde la primera antigüedad la obtuvo una mujer.



Asimismo, para el caso del Cuadro Permanente de Línea se planificó la apertura de la Escuela de Especialidades a las mujeres en el año 2009, en la cual se ha considerado la total apertura de escalafones, por lo cual no existe ningún tipo de limitación por razones de género.

### **SERVICIO MILITAR FEMENINO**

En 1981 la Fuerza Aérea permite el ingreso de mujeres al Servicio Militar, con el objeto de entregar una formación militar y técnica básica, obteniendo al término de su periodo de formación el título de auxiliares de enfermería y administrativas, de acuerdo al requerimiento institucional (CHILE, 2008d).

Durante diez años la institución instruyó a mujeres a través del Servicio Militar, sin embargo, luego de este periodo se agotan los motivos y necesidades institucionales que dieron pie a la apertura al Servicio Militar Femenino, cerrándose esta instancia en 1991.

### **FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD<sup>7</sup> CARABINEROS**

El ingreso de la mujer a Carabineros ocurre en el año 1962 cuando más de 100 mujeres se inscriben en el Primer Curso de Brigadieres. En 1966 se aprueba el reglamento que dio origen al Escalafón de Orden y Seguridad destinado a las Brigadieres, quienes ascendieron a la categoría de Oficiales.

En 1974 se crea el Escalafón Femenino de Orden y Seguridad de Nombramiento Supremo (Oficiales) y, paralelamente, el Escalafón Femenino de Orden y Seguridad de Nombramiento Institucional (Suboficiales). En el año 1975 ingresan las primeras Carabineras del Escalafón de Personal de Nombramiento Institucional.

En 1991 se fusiona el Escalafón Femenino de Personal de Nombramiento Institucional con el Escalafón Regular de Orden y Seguridad. Con esto, se equiparan las condiciones de desarrollo de la carrera de Carabineros y Carabineras.

---

<sup>7</sup> Encargadas de velar y preservar la seguridad interna de la nación, mediante el uso de la fuerza y la potestad que la ley les otorga.

Este mismo proceso se lleva cabo el año 2005 para el Personal de Nombramiento Supremo, mediante la aprobación de la Ley n° 20.034 del año 2005, que fusionó los escalafones femeninos y masculinos de Oficiales de Carabineros de Chile, concluyendo así con el proceso de integración de la mujer en la Institución.

### **POLICÍA DE INVESTIGACIONES (PDI)**

La integración de la mujer a las funciones de la Policía de investigaciones de Chile, se remonta a los orígenes fundacionales de esta Institución en 1933, cuando se consideraba el nombramiento de 52 personas de sexo femenino para ocupar puestos de auxiliares del servicio de Identificación y Pasaportes, de un total de 349 cargos.

Sin embargo, el egreso de las primeras cuatro mujeres detectives de la Escuela de Investigaciones Policiales, se produce en 1939 en un Escalafón de Oficiales Policiales Femenino.

En 1998 se promulga la Ley N° 19.586, que modifica la Ley de Plantas de la Policía de Investigaciones de Chile, fusionando el Escalafón de Oficiales Policiales femeninos con el masculino y de esta forma se igualó las oportunidades de hombres y mujeres en la proyección de carrera funcionaria.

En el año 2003 se integra a la PDI la primera mujer Asistente Policial, grado que podríamos asimilar al de suboficiales, aun cuando no entra en esta categoría. Por lo tanto, actualmente las mujeres pueden acceder a todas las especialidades que imparten los planteles educacionales de la Institución y a todos los grados sin distinciones.

### **SITUACIÓN ACTUAL: EL PERSONAL EN LAS FFAA Y DE OOSS**

#### **SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**

En primer lugar, el Ejército de Chile presenta actualmente las siguientes cifras de personal:

**TABLA 1:** Porcentajes y Cifras de Personal del Ejército diferenciado por sexo, para Oficiales y Suboficiales.

	PERSONAL MASCULINO	PERSONAL FEMENINO
OFICIALES	92%	8%
SUBOFICIALES	96%	4%
SERVICIO MILITAR	92%	8%
TOTAL	94%	6%

**Fuente:** Información otorgada por la Dirección de Personal del Ejército de Chile. Septiembre 2008.

Para complementar lo anterior, presentamos información de ingreso de hombres y mujeres al Servicio Militar y las Escuelas Matrices. Se presenta información sobre el proceso de postulación y acuartelamiento.

**TABLA 2:** Porcentaje de Acuartelados en Escuelas Matrices y Servicio Militar diferenciados por sexo. Proceso 2008 Ejército de Chile

	MUJERES	HOMBRES
SERVICIO MILITAR	8%	92%
ESCUELA DE SUBOFICIALES	11%	89%
ESCUELA MILITAR	20%	80%

**Fuente:** Información otorgada por la Dirección de Personal del Ejército de Chile. Septiembre 2008.

Para el Caso del Servicio Militar Femenino voluntario, las cifras de conscripción han crecido exponencialmente desde que se reabre en el año 2001. Desde al año 2005, se comenzó a reclutar por sobre 1000 conscriptas, y se espera que el año 2010 se llegue a acuartelar 2000. Este es un escenario muy positivo en conceptos de integración.

La Armada mantiene los siguientes antecedentes en términos de personal:

**TABLA 3:** Porcentajes de Personal de la Armada diferenciado por sexo, para Oficiales y Suboficiales.

	PERSONAL MASCULINO	PERSONAL FEMENINO
OFICIALES	99%	1%
SUBOFICIALES	93%	7%

**Fuente:** Información otorgada por la Dirección de Personal de la Armada de Chile. Septiembre 2008.

Observando estas cifras, debe tenerse en consideración que la integración de mujeres Oficiales ocurre en el año 2003 para el Escalafón de los Servicios, mientras que para el Escalafón de Línea ocurre recién en el año 2007. De ahí la baja cantidad de Oficiales Femeninas.

Para el Personal de Gente de Mar, hasta el momento sólo se han integrado mujeres en los Escalafones de Sanidad y Sanidad Dental, exclusivos para mujeres. A partir del año 2009 ingresan las primeras grumetes a la Escuela, egresando como marineras<sup>8</sup> de Línea de Personal de Gente de Mar el año 2011.

Al respecto, la información sobre postulación e ingreso a las escuelas presentan datos del proceso de ingreso 2008. Estos son los siguientes:

<sup>8</sup> Marinero: Primer grado al egresar de las Escuelas matrices e ingresar al servicio naval. Fuente: Armada de Chile, "Grados Jerárquicos de Personal de Gente de Mar", Armada de Chile, [www.armada.cl](http://www.armada.cl)

**TABLA 4:** Porcentajes de Acuartelados diferenciados por sexo a Escuelas Matrices de la Armada. Proceso de ingreso 2008.

	MUJERES	HOMBRES
ESCUELA DE GRUMETES. SANIDAD NAVAL	100%	0%
ESCUELA DE GRUMETES	0%	100%
ESCUELA NAVAL	17%	83%

**Fuente:** Información otorgada por la Dirección de Personal de la Armada de Chile y el Ministerio de Defensa. Septiembre 2008.

Estos porcentajes aun demuestran que la cantidad de cupos disponibles para mujeres es muy inferior en relación a los cupos de hombres. Esto, dificulta el hecho de ver cambios sustanciales en la cantidad de personal femenino en el corto y mediano plazo, por lo cual se requiere un cambio al respecto.

La Fuerza Aérea de Chile también ha abierto recientemente la posibilidad de que las mujeres ingresen como Oficiales y Suboficiales de Línea y por ende sus porcentajes de personal aun son inferiores. Pese a esto, la gran ventaja de integración que posee esta institución es el uso de la tecnología, la cual reduce los argumentos de exclusión a especialidades, asociados a limitaciones físicas.

A continuación presentamos sus porcentajes de personal para Oficiales y Cuadro Permanente.

**TABLA 5:** Porcentajes y Cifras de Personal de la Fuerza Aérea de Chile, diferenciados por sexo.

	PERSONAL MASCULINO	PERSONAL FEMENINO
OFICIALES	93%	7%
SUBOFICIALES	97%	3%
SERVICIO MILITAR	100%	0%
TOTAL	96%	4%

**Fuente:** Información otorgada por la Dirección de Personal de la Fuerza Aérea de Chile. Septiembre 2008.

Por otra parte, las cifras disponibles de ingreso a la Escuela Matriz son superiores a las de las demás Fuerzas Armadas, lo cual se explica pues la Fuerza Aérea efectivamente no mantiene discriminaciones en el ingreso a escalafones.

**TABLA 6:** Porcentajes de Acuartelamiento en la Escuela de Aviación de la Fuerza Aérea, diferenciados por sexo. Ingreso 2008.

	PROCESO ACUARTELAMIENTO	
	MUJERES	HOMBRES
ESCUELA DE AVIACIÓN	27%	73%

**Fuente:** Información otorgada por la Dirección de Personal de la Fuerza Aérea de Chile. Septiembre 2008.

Es preciso recordar que la Escuela de Especialidades<sup>9</sup> abrirá el año 2009 a mujeres, y por ende en el periodo en que la institución entregó estos datos no existía información oficial respecto a los resultados de postulación y acuartelamiento para el ingreso 2009.

### SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD

Carabineros de Chile presenta la siguiente estructura de personal.

**TABLA 7:** Porcentajes y Cifras de Personal de Carabineros de Chile.

	MASCULINO	FEMENINO
PERSONAL DE NOMBRAMIENTO SUPREMO (Oficiales)	82%	18%
PERSONAL DE NOMBRAMIENTO INSTITUCIONAL (Suboficiales)	89%	11%
TOTAL	89%	11%

**Fuente:** Dirección de Personal Carabineros de Chile. Septiembre 2008.

<sup>9</sup> Para el Personal del Cuadro Permanente, es decir, Suboficiales.

Aun cuando esta institución ha integrado mujeres hace aproximadamente 35 años en escalafones que posteriormente se fusionaron con los masculinos, posee un porcentaje de mujeres que aun no supera el 20%. Sin embargo, si consideramos la situación de las Fuerzas Armadas, Carabineros está mejor posicionado en términos numéricos.

**TABLA 8:** Porcentajes de Postulación e Ingreso diferenciado por Sexo, para el caso de la Escuela de Carabineros (Oficiales) y Escuela de Suboficiales, proceso 2008.

	PROCESO POSTULACIÓN		ACEPTADOS	
	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES
ESCUELA DE CARABINEROS	41%	59%	2%	98%
ESCUELA DE SUBOFICIALES DE CARABINEROS	36%	64%	7%	93%

**Fuente:** Dirección de Personal Carabineros de Chile. Septiembre 2008.

Llama la atención el hecho que aun cuando la cantidad de postulantes mujeres es más de un tercio del total de postulantes, sólo ingrese un 2% para el caso de la Escuela de Carabineros y un 7% a la de Suboficiales.

Esta situación no ha pasado desapercibida para el Ministerio, por lo cual se han tomado cartas en el asunto para subsanar esta situación, mediante dialogo permanente con la Institución y seguimiento de los resultados de ingreso a las Escuelas para el año 2009. Este trabajo podrá continuarse en la medida en que Carabineros como la Policía de Investigaciones se mantengan en el Ministerio<sup>10</sup>.

Los porcentajes de personal de la Policía de Investigaciones se presentan a continuación.

<sup>10</sup> Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones poseen actualmente una doble dependencia ministerial: del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior. De acuerdo a las intenciones del Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio de Defensa, se modificaría la estructura orgánica de este organismo, y aprobándose esta ley, las policías deberían emigrar definitivamente al Ministerio del Interior, el cual también está en un proceso de reestructuración, en donde se creará la Subsecretaría de Seguridad Pública, de la cual dependerán las Instituciones de Orden y Seguridad.

**TABLA 9:** Porcentajes y Cifras de Personal de la Policía de Investigaciones, diferenciados por sexo.

	PERSONAL MASCULINO	PERSONAL FEMENINO
OFICIALES POLICIALES	84%	16%
PLANTA CIENTIFICO TÉCNICA + PLANTA DE APOYO GENERAL <sup>11</sup>	63%	37%
TOTAL	77%	23%

**Fuente:** Dirección de Personal Policía de investigaciones. Septiembre de 2008.

Investigaciones es el organismo que presenta mayor porcentaje de personal femenino en relación al total de personal. Esto, se evidencia en las Plantas Científico Técnicas y las de Apoyo General, pero al respecto no hay que olvidar que estas se componen de personal principalmente civil, en el cual nunca han existido restricciones de ingreso a las mujeres. La excepción es la categoría de Asistentes Policiales, que fue abierta para mujeres el año 2003.

En lo relativo a los porcentajes de Oficiales Policiales son similares, e incluso inferiores a los presentados por Carabineros de Chile. Si es importante mencionar que las postulaciones femeninas a la Escuela de investigaciones Policiales son históricamente altas, sobretodo en comparación a la cantidad de cupos, que en el año 2007 fue de 58, mientras que para hombres fueron más de 200<sup>12</sup>.

Para el año 2008 se ampliaron estos cupos, pero las aspirantes aceptadas aun alcanzan sólo un 25% del total de ingresados.

<sup>11</sup> En el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, no existe el concepto de Suboficiales, sino el de personal de apoyo a la labor policial, que está constituida por la Planta Científico- Técnico (Profesionales y Técnicos), y Planta de Apoyo General (Asistentes Policiales, Asistentes Técnicos, Asistentes Administrativo y Auxiliares).

<sup>12</sup> Fuente: Documentos de trabajo del Ministerio de Defensa sobre Personal.



**TABLA 10:** Porcentajes de Postulación e Ingreso a la Escuela de Investigaciones Policiales diferenciados por sexo. Proceso 2008.

	PROCESO DE POSTULACIÓN		ACEPTADOS	
	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES
ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES	40%	60%	25%	75%

**Fuente:** Dirección de Personal Policía de investigaciones. Septiembre de 2008.

### CONDICIONES DE ACCESO DE LAS MUJERES A LAS FFAA Y DE OOSS

El ingreso de las mujeres a las instituciones de la Defensa, se ha desarrollado con condiciones tanto favorables como desfavorables, las cuales pasaremos a detallar.

Dentro de los aspectos positivos del ingreso de mujeres a las FFAA y OOSS, las instituciones han asegurado condiciones estructurales como legales que permiten un desempeño óptimo y con garantías para las mujeres. Entre estas podemos mencionar la reglamentación existente sobre acoso sexual y laboral, violencia Intrafamiliar, y las medidas asociadas a la igualdad de oportunidades. Asimismo, se han desarrollado adecuaciones en infraestructura, uniformes, servicios médicos y alimentación de acuerdo a las necesidades femeninas.

Por otra parte, ciertas características demostradas por las mujeres han facilitado su integración, entre ellas las capacidades asociadas a rasgos femeninos como lo son la disposición empática en el trato interpersonal, la perseverancia y organización multifocal.

Los aspectos negativos que entorpecen dicha integración también se expresan en definiciones institucionales y aspectos subjetivos. En lo institucional principalmente la existencia de especialidades cerradas para mujeres (tales como infantería, caballería e infantería marina, entre otras) aduciendo razones físicas y en base a la protección preferente de la mujer en su rol de madre, y también ciertas restricciones, como sanciones en caso

embarazo soltera y la imposibilidad de quedar embarazada durante el proceso de formación, razón de alejamiento de la escuela.

En lo subjetivo, las mujeres tienen una mayor visibilidad en las instituciones, por ende, sienten una mayor presión por ser competentes, a la par con sus compañeros varones, y en caso de error, esto puede llevar a generalizar como un rasgo o debilidad del género. De manera asociada, pueden existir descalificaciones o burlas por parte de compañeros o superiores, los cuales como mencionamos, están normados y pueden ser sancionados.

También ocurre, como mencionan en parte nuestras entrevistadas, que algunas mujeres puedan hacer uso excesivo de permisos o excepciones aludiendo a su condición de mujeres o madres, generando anticuerpos en sus compañeros varones y por ende distanciándolas de ellos. En este sentido, ningún trato excepcional ya sea peticionado o cedido por un superior contribuye a la igualdad entre compañeros si no es justificado.

Un tercer aspecto, de alto impacto para el desarrollo de carrera femenino, es la dificultad que se presenta en la conciliación entre la vida familiar y laboral. Para las mujeres uniformadas, se torna complejo equilibrar las horas de trabajo, considerando variabilidad de turnos u otros, con las labores familiares. Por ende, las opciones existentes son generar estrategias tales como postergar o descartar la maternidad, o asumir una alta carga de trabajo y responsabilidad, reconociendo los costos asociados en términos de tiempo y calidad de vida. Ambas opciones son barajadas por las mujeres consultadas.

## **OPERACIONES DE PAZ**

### **POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL EN OPERACIONES DE PAZ**

De acuerdo lo define el Libro de la Defensa Nacional, parte de los objetivos permanentes de esta son: Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa, fundamentales para lograr el bien común de la nación; Apoyar la proyección internacional de Chile; y Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.

En este sentido, resulta primordial desarrollar esfuerzos para la integración plena de Chile en los procesos mundiales, tales como las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, por lo cual nuestro país ha buscado formalizar la participación de tropas en OPAZ mediante una política clara y conocida.

Actualmente, el gobierno de Michelle Bachelet otorga prioridad a la participación activa de Chile en la obtención y consolidación de la paz en la región y en el mundo (GOBIERNO DE CHILE, 2008a). Lo cual se ve reflejado también en las declaraciones del ex Ministro de Defensa, Señor José Goñi, quien establece:

Las operaciones de paz hoy en Chile son una política de Estado, reconocida y valorada por todos los sectores de la sociedad. Una señal de esto es el estrecho trabajo que ha realizado el Ejecutivo junto al Parlamento para alcanzar una postura de país en el tema, y perfeccionar el marco legal que respalda estas misiones. (CHILE, 2008b).

Por lo tanto, en noviembre de 2008 se promulga finalmente la Ley de Operaciones de Paz que establece normas para la salida de tropas chilenas en misiones. Esta ley, junto con mantener la prerrogativa del Senado para la autorización de la salida de tropas del territorio nacional, contiene varios aspectos novedosos, tales como:

- Un Comité Interministerial de Operaciones de Paz que asesorará en forma permanente a los Ministros de RREE y de Defensa en éstas materias.
- Diversos períodos para la extensión del mandato de las fuerzas (un año prorrogable; por todo el período, o por cuatro años).
- Se permite la salida de tropas en casos de emergencia.
- Considera la posibilidad de actuar sobre la base de fuerzas combinadas con otro país.
- Los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional informarán al Senado y a la Cámara de Diputados, en el mes de marzo de cada año, respecto de entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y salida de tropas nacionales.
- Mención a preceptos que rigen a las tropas, referidas a la jurisdicción que se someten, y estatutos de personal y disciplina vigentes para las FFAA y de Orden y Seguridad (CHILE, 2008a).

## CHILE EN OPERACIONES DE PAZ

Según nos narra Péndola Brondi (2005), la participación de Chile en misiones de paz se inicia en el año 1935 mediante un grupo de observadores militares, Oficiales de Ejército, que contribuyeron en la supervisión de acuerdos al término de la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia. Posteriormente, en 1949 nuestro país decide desplegar oficiales observadores militares en India – Pakistán, y en 1954 los primeros observadores en Medio Oriente. En la década de los setenta, Chile participa con pequeñas unidades técnicas en misiones ONU y en los años ochenta despliega unidades más grandes, principalmente de helicópteros y sanitarias en Irak – Kuwait.

En los noventa, nuestro país contribuye con hombres en Timor, Bosnia y MOMEPA, entre otros. En 2004, se produce un importante cambio del comportamiento nacional en el despliegue, por motivos asociados al envío de tropas a Haití. Este cambio, se traduce en un mayor volumen de personas desplegadas, progresando desde una participación histórica inferior a cien hombres a una superior a quinientos desplegados, ubicándonos dentro de los primeros 20 países contribuyentes en el mundo. El segundo término de cambio, es que Chile participa en dos momentos, primero como parte de la Fuerza Multinacional Interina, junto a Francia, Canadá y EEUU, y también en el proceso actual de mantención de la paz.

Por tanto, el largo camino recorrido ha permitido desarrollar competencias específicas y capacidades de proyección. En total Chile ha participado en 17 misiones a lo largo del mundo, en el contexto de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

De manera asociada, nuestro país ha establecido mecanismos de cooperación bilateral y multilateral, respecto a su participación en misiones de paz. Un ejemplo de esto es el mecanismo 2 x 9 que reúne a autoridades de las Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de los 9 países latinoamericanos<sup>13</sup> que aportan tropas a la MINUSTAH.

---

<sup>13</sup> Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

## **PARTICIPACIÓN FEMENINA EN OPERACIONES DE PAZ**

La participación de mujeres en Operaciones de Paz, como parte de contingente militar y policial chileno, comienza en el año 1987, cuando la Fuerza Aérea despliega a una Oficial de los Servicios del Escalafón de Sanidad, para cumplir funciones asociadas a su profesión. Esta fue la Comandante de Grupo (S) Nancy Stevenson Oteiza.

Posteriormente, durante el periodo comprendido entre 1997 y 1999, cuatro representantes del Ejército en los escalafones de Atención Sanitaria forman parte de la Misión de Observadores Militares en el conflicto Ecuatoriano - Peruano (MOMEPE). En estas fechas, Carabineros de Chile envía a cuatro representantes del Personal de Nombramiento Institucional a la Misión de Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) y Kosovo (KFOR), donde realizaron tareas relacionadas con el reforzamiento de la seguridad local, el aporte de conocimientos y experiencias en el proceso de formación de la policía de esos países y la integración de la comunidad.

Consecutivamente, la mayor integración de personal femenino en términos cuantitativos, se produce en la MINUSTAH, misión en la cual entre los años 2004 - 2008 ha enviado 49 mujeres entre Oficiales y Cuadro Permanente para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

Asimismo, según fuentes internas del Ministerio de Defensa, la intervención histórica de mujeres chilenas en Operaciones de Paz es inferior a un 2%, lo cual se debe principalmente a que las Escuelas Matrices han sido abiertas recientemente, y por tanto, las mujeres aun no cumplen con requisitos de experiencia y grados requeridos por Naciones Unidas. Sin embargo, en todos los puestos en que estas cumplían los requisitos y han postulado, efectivamente han sido desplegadas. Entre los puestos que han sido ocupados por mujeres están los de asesoras comunicacionales, pilotos de helicóptero, doctoras, comandantes de secciones, oficiales logísticos y oficiales administrativos para el caso de Oficiales. En el Cuadro Permanente, han participado como operadoras de maquinarias, conductoras de camiones, enfermeras, encargadas de finanzas, entre otras.

Según las indagaciones realizadas, la participación femenina se daría en un plano equitativo, ya que no hay requisitos de postulación asociados a género, y hay igualdad de oportunidades como aspirantes, y en la rendición de exámenes y sus resultados, que son públicos para ser

revisados en caso de tener dudas respecto a su transparencia y validez. Por parte del Estado Mayor de la Defensa, se establece que no hay políticas de incentivo, pero tampoco son discriminatorias en ningún sentido, ya que se basan sólo en términos de mérito profesional.

En temas de ocurrencia y prevención de casos de acoso o violencia sexual contra las desplegadas, estas declararon que nunca habían sufrido ninguna amenaza al respecto ya sea dentro de su institución como en la misión. En este sentido, mencionaron la importancia de los códigos de conducta ONU para las tropas, y el riesgo de ser repatriado en caso de contravenirlos, al ser denunciados o descubiertos en acciones reñidas con las normas. Como indicaron, los desplegados y desplegadas saben que si perpetran un acto impropio, serán devueltos sin apelación y juzgados en sus propios países.

Para terminar, es necesario mencionar que la participación femenina en las FAA y OOSS, y en específico en Operaciones de Paz, es un tema que actualmente está en la palestra y en el cual el Ministerio de Defensa efectúa continuos esfuerzos para continuar desarrollando en el ámbito logístico, operativo, de gestión, y también político. En este sentido, en el año 2009 se lanza el Plan de Acción Nacional que ejecuta la Resolución 1325 de Naciones Unidas, fruto del trabajo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Servicio Nacional de la Mujer y el Ministerio de Defensa. En términos generales, el trabajo de una mesa tripartita ha sido innovador, integrando a la discusión a las instituciones de la Defensa, CECOPAC, ANEPE, la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), la Academia Diplomática y también Organizaciones no Gubernamentales.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones que presentaremos, se asociaran al propio trabajo desarrollado, y el de Pamela Villalobos(2008), Asesora en Equidad de Género del Ministerio de Defensa, quien define luego de un exhaustivo análisis cuales con las fortalezas, debilidades y obstáculos para la integración de la mujer a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

Respecto a las disconformidades de integración, las entrevistadas sienten que han sido integradas completamente por sus compañeros, como iguales en condiciones y derechos, basándose en el respeto de las normas y

el rechazo de tratos preferenciales o sobreprotectores -los cuales aun siguen ocurriendo principalmente por parte de personal de mayor rango, quienes privilegian su caballerosidad sobre consideraciones de grado-. Otro aspecto que aún perdura es el hecho que al ser pocas tienen mayor visibilidad, y por ende, en caso de error, estos son más notorios y se generalizan al total de mujeres existentes en el personal.

Otro obstáculo, es la persistencia de problemas en la conciliación trabajo – familia. Esta complicación, contiene variables superficiales y profundas.

Aquellas que son más profundas, tienen que ver con la asunción por parte de padres y esposos de roles antes catalogados para mujeres, como tareas del hogar y la crianza. La sociedad mediante el Estado debe propender a naturalizar el hecho de compartir roles productivos y reproductivos, luego de lo cual no se verá como condicionante al desarrollo de carrera el hecho que la mujer sea madre.

En aspectos más superficiales, las instituciones deben asegurar una red de apoyo institucional para facilitar el desarrollo familiar óptimo, como flexibilidad de horarios, establecimiento de salas cunas con horarios propicios a la vida militar y policial, además de la definición de reglas claras al respecto. Para evitar tratos preferenciales que vayan en desmedro de la integración plena de la mujer, y si consideramos que un porcentaje importante de matrimonios se da entre compañeros de trabajo o de escuela, las instituciones pueden desarrollar mecanismos para equiparar responsabilidades de padres y madres frente a los hijos, si estos pertenecen o no a la misma institución.

Asociado a esta temática, a partir de 2007 se realiza una revisión de las normativas internas que las abordan, y se espera generar cambios a futuros en estas, que sean homogéneos para todas las instituciones.

De las cosas que deben ser trabajadas, por parte de las instituciones son relativas a la obligación de pedir permiso para contraer matrimonio y sanciones para el embarazo de mujeres solteras, lo cual es restrictivo y atenta contra la libertad individual. Por parte de las mujeres participantes en las instituciones, se requiere un cambio actitudinal respecto al potencial abuso de su condición de mujeres y madres para obtener permisos u otros, lo cual genera prejuicios en sus compañeros varones.

Las fortalezas propuestas por Villalobos, y que nosotros pudimos constatar se relacionan con habilidades interpersonales en el trato personal y profesional, y un desempeño en el lugar de trabajo organizado y perseverante, destacado tanto por las entrevistadas, las instituciones, como también por el Jefe de Operaciones de Paz quien asume el aporte que pueden tener las mujeres, asociados más a la parte humanitaria.

Acerca de la participación de mujeres en diversas especializaciones, se observa una importante integración, en la cual cada vez son menos las líneas de carrera cerradas al personal femenino. Sin embargo, de las especialidades y escalafones que aún permanecen cerrados, cabe preguntarse qué tanto de estas limitantes se relacionan con aspectos netamente técnicos, y que parte también hace referencia a la naturalización de condiciones de género que han sido construidas socialmente. No es un tema menor el hecho de que algunas personas opinen que es más conveniente mantener cerradas ciertas líneas de carrera para así proteger el rol de madre como preferente –definiendo a priori que es más importante para un sujeto con libre elección–, o que se considere como argumento para no incorporar mujeres a la primera línea el hecho de que es más impactante ver a una mujer muerta o herida que un hombre, lo cual puede desconcentrar y descolocar a sus compañeros varones.

La opinión de la autora al respecto, es que la integración de las mujeres a determinadas líneas de desarrollo de carrera, debe ir asociado a competencias y capacidades físicas, pues si bien los argumentos esgrimidos no son inválidos, si pueden ser generalistas, asumiendo que todas las mujeres tienen las mismas opciones, características y condiciones. Es necesario tomar en cuenta que una mujer que escoge la vida militar o policial, sabe a qué condiciones deberá arriesgarse, y por ende, desea participar en estas actividades.

Sumado a lo anterior, la inserción de nuevas tecnologías facilita el desarrollo de competencias militares sin necesidad de un uso excesivo de la fuerza bruta, aspecto de peso para el ingreso de la mujer a ciertos escalafones o especialidades.

En lo relativo a la participación femenina en Operaciones de Paz, se reconoce que mujeres y hombres son afectados de maneras diferentes en un conflicto, pero todo esto depende del rol que posee una mujer en



estas situaciones. Claramente, una mujer que es parte de la población local sí se ve enfrentada a situaciones de violencia intrafamiliar, asunción forzada de la jefatura de familia, ingreso a trabajos de economía informal, o riesgo de prostitución y violencia sexual, entre otros; pero, en el caso de mujeres que son desplegadas, estas tienen una preparación psicológica y física mayor para enfrentar situaciones crudas o violentas, ya que es una acción voluntaria participar en estos procesos. Además, las relaciones de estas desplegadas con tropas extranjeras y con la población local están estrictamente normadas, por lo cual sus riesgos se ven disminuidos, aun cuando emocionalmente pueden verse afectadas.

De las entrevistas realizadas, las uniformadas tienen una percepción muy positiva de su experiencia en Operaciones de Paz, en términos de aprendizajes, desarrollo de carrera, logro de metas y aspectos personales, no nos queda más que concluir que existe en las mujeres un deseo de participar y de que las posibilidades de desplegarse sean aun mayores, y que esta experiencia ha ayudado a fortalecer su autopercepción como militares y policías competentes e iguales en condiciones y capacidades a sus compañeros. Por otra parte, las instituciones consideran que la integración de mujeres a las misiones de paz ha sido exitosa, pero no por el hecho de incorporar mujeres, sino porque tanto hombres como mujeres, se envían a los elementos más competentes de la organización. Lo más ventajoso de esta vivencia, es que el personal aprende nuevas experiencias y conocimientos, y que Chile se posiciona internacionalmente gracias a estos actos.

Para terminar, es indispensable tener en consideración que las instituciones de la Defensa son en parte reflejo de la sociedad en que vivimos, y en parte también instrumentos de cambio, por lo cual, cabe preguntarse si los cambios aun no producidos, se deben a resistencias sociales veladas pero intrínsecas, o a anacronías que serán superadas en la medida en que la cantidad de mujeres aumente en las instituciones, y el trabajo en equipos mixtos se valide totalmente al interior de éstas.

**REFERÊNCIAS**

ARMADA DE CHILE. Grados jerárquicos de personal de oficiales y gente de mar. 2008a. Disponible em: <<http://www.armada.cl>>. Accedido 02 dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Nueva promoción de reclutas ingreso a la escuela naval. *Noticias Armada de Chile*, 29 Enero, 2008b. Disponible em: <[http://www.armada.cl/p4\\_armada/site/artic/20080129/pags/20080129182623.html](http://www.armada.cl/p4_armada/site/artic/20080129/pags/20080129182623.html)>. Accedido 02 dic. 2008.

CARABINEROS de Chile. Política de integración de mujeres a la carabineros de Chile. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2007.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Se promulga la Ley que regula la participación de tropas en operaciones de paz. *Noticias* del 07 nov. 2008a. Disponible em: <[http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20081107/pags/20081107153108.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20081107/pags/20081107153108.php)>. Accedido 29 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa Nacional. *Palabras del Ministro de Defensa Nacional, José Goñi, con ocasión del Día Internacional de la Mujer y homenaje a mujeres que han participado en operaciones de paz*. Santiago de Chile, 2008b. Disponible em: <<http://www.defensa.cl/admin/comunicaciones/4.doc>>. Accedido 02 dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa Nacional. *Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas*. Separata de actualización del libro de defensa nacional. Santiago de Chile, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa. *Participación de la mujer en el ejército*. Micrositio de Mujeres Ministerio de la Defensa Nacional. 2008c. Disponible em: <<http://www.defensa.cl/ms-mujer/info-ejercito.php>>. Accedido 02 dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa Nacional. *Agenda Legislativa*. Disponible em: <<http://www.defensa.cl/agendalegislativa>>. Accedido 16 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa Nacional. *Mujeres destacadas*. Micrositio de Mujeres del Ministerio de Defensa Nacional. Disponible em: <<http://www.defensa.cl/ms-mujer/hitos-personajes.php#personajes>>. Accedido 02 dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa Nacional. *Estadísticas de ingreso a la escuela naval*. Micrositio de Mujeres Ministerio de Defensa Nacional. Disponible em: <<http://www.defensa.cl/ms-mujer/docs/estadisticas/institucion/2007/Escuela-Naval-2007.pdf>>. Accedido 02 dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa Nacional. *Historia del servicio militar femenino en la FACH*. Micrositio de Mujeres Ministerio de Defensa Nacional. 2008d. Disponible em: <[http://www.defensa.gov.cl/Mujeres\\_FFAA/h\\_faerea/texto\\_fach1.pdf](http://www.defensa.gov.cl/Mujeres_FFAA/h_faerea/texto_fach1.pdf)>. Accedido em: 02 dic. 2008.

CORPORACIÓN humanas: Derechos económicos, sociales y culturales. *Boletín Noviembre 2008 Humanas*, 25 nov. 2008. Disponible em: <[http://www.humanas.cl/documentos/271radiografiabrecha\\_25\\_11.doc](http://www.humanas.cl/documentos/271radiografiabrecha_25_11.doc)>. Accedido 02 dic. 2008.

COZZI PAREDES, R. Contribución de las operaciones de paz a los objetivos de la Defensa Nacional. *Revista Marina*, 2004. Disponible em: <[www.revistamarina.cl/revistas20041cozzi.pdf/cozzi.pdf](http://www.revistamarina.cl/revistas20041cozzi.pdf/cozzi.pdf)>. Accedido 04 dic. 2008.

EL MERCURIO. Operaciones de paz. *El Mercurio*, ediciones especiales, 04 de oct., 2008.

GOBIERNO DE CHILE. Programa de gobierno de Michelle Bachelet. 2008a. Disponible em: <<http://www.gobiernodechile.cl/viewPreseidenta.aspx?idArticulo=22412>>. Accedido em: 01 dic. 2008.

\_\_\_\_\_. Discurso Presidencial 2008b. Disponible em: <<http://www.gobiernodechile.cl>>. Accedido 12 Enero 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Censo de Población 2002*. Santiago de Chile, 2002. Disponible em: <<http://www.ine.cl/cd2002/sintesisencensal.pdf>>. Accedido 01 dic. 2008)

PÉNDOLA BRONDI, M. Chile y las Operaciones de paz: de la participación individual a Haití. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19 n.1, p.73-84, 2005.

POLICÍA DE INVESTIGACIONES. *Política de integración de mujeres a la policía de investigaciones*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2008.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER. *Destino final: la equidad de género*. Santiago de Chile, 2007.

VILLALOBOS, P. Participación de la mujer en las Fuerzas Armadas y de Orden. *Fundación Chile 21*. Disponible em: <<http://www.chile21.cl/chile21/archivos/descargas/Villalobos.pdf>>. Accedido 03 dic. 2008.

## **ENTREVISTAS**

### **Funcionarios:**

- Pamela Villalobos, Asesora Ministerial en Equidad de Género del Ministerio de Defensa Nacional.
- Coronel Valentín Segura, (Ex) Jefe del Departamento de Operaciones de Paz. Estado Mayor de la Defensa Nacional.

### **OFICIALES DESPLEGADAS:**

- Subteniente del Ejército. Desplegada en MINUSTAH por 6 meses.
- Capitán de Corbeta de la Armada, Oficial de los Servicios. Desplegada en MINUSTAH por 3 meses.
- Teniente de Carabineros del Escalafón de Orden y Seguridad. Desplegada en MINUSTAH por 12 meses.



## A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA SOCIEDADE URUGUAIA E SEU REFLEXO NA COLABORAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ

*Tiago Pedro Vales<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

O tema das operações de paz tornou-se de grande interesse acadêmico, político e militar na última década do século XX. Com ele, os motivos pelos quais os países se dispõem a colaborar são igualmente abordados nos mais diversos meios explorados por esses setores.

Pretende-se aqui delimitar como as políticas de gênero foram absorvidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde que foi percebida a importância dessas questões de gênero para a promoção e manutenção da paz nas sociedades. Deste modo, procura limitar e expor as ações que a citada organização vem promovendo desde então. Para tanto, utilizou-se como instrumento de reflexão as várias movimentações e seus desdobramentos a favor da participação feminina nas operações de paz.

Primeiro faz-se necessário uma breve exposição do que são e como se desenvolveram as operações de paz, enfocando principalmente o período em que a ONU se encarregou de gerenciá-las, sem desprezar, entretanto, a contribuição da Liga das Nações para o tema.

---

<sup>1</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual Paulista, Campus de Franca. Redator do Observatório de Política Externa Brasileira, membro do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e bolsista FAPESP.

As questões de gênero e as medidas tomadas para que as políticas dessa natureza fossem incorporadas às operações de paz são abordadas no tópico seguinte onde se procura descrever alguns exemplos e alguns resultados da participação feminina nas questões de negociação e reconstrução social.

Por fim, o último tópico refere-se à análise da resposta às políticas da ONI, ou seja, como a política de incentivo à igualdade de gênero foi absorvida pelos países, em especial o Uruguai, escolhido como exemplo. Tal escolha não se deu aleatoriamente. Considerou-se para tanto, alguns aspectos da sociedade e das condições geopolíticas deste país, tal como sua posição estratégica, entre duas potências regionais (Brasil e Argentina), sua organização social e o reduzido número de sua população. Outro aspecto de bastante peso é o fato de que este país, apesar de seu exército relativamente pouco expressivo (cerca de 25000 efetivos), vem desenvolvendo há mais de meio século uma política de colaboração às operações de paz das Nações Unidas, o que o coloca entre os dez países que mais possuem efetivos designados à operações de paz.

As Palavras finais guardam algumas constatações que foram possíveis a partir dos estudos realizados.

## **OPERAÇÕES DE PAZ**

As operações de paz constituem um dos instrumentos mais conhecidos da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo primordial de manter ou promover a segurança coletiva internacional.

Apesar de serem imediatamente identificadas como políticas próprias das Nações Unidas, as operações de paz precedem a criação desta organização (1945). As operações de paz foram criadas enquanto vigorava o regime da extinta Liga das Nações que, nas primeiras décadas do século XX, tendo como objetivos principais a manutenção da paz, o zelo pela ordem, a administração de territórios em disputa e o monitoramento de cessar-fogos (BIGATÃO, 2007).

Com o estabelecimento da ONU, no pós-Segunda Guerra, as operações de paz passaram a basear-se nos capítulos VI e VII da Carta das

Nações Unidas que, apesar de não citar as missões de paz, ofereceu base jurídica e legal para as mesmas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945) Assim, as Operações de Paz, colocadas em prática por diversas vezes em diferentes locais do mundo, mostraram-se um eficaz instrumento político dessa Organização.

As operações de paz podem ser realizadas através de meios pacíficos (negociação, mediação, conciliação e/ou arbitragem) ou por meios militares; em situações de ameaça à paz e à segurança internacional – neste caso, implementa-se uma Força de Paz.

Muitos são os autores que se dedicam a classificar as missões de paz. Entretanto, as definições não são consensuais, mesmo dentro da ONU. Na primeira metade da década de 1990, o então secretário das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali<sup>8</sup>, nos documentos intitulados “Uma agenda para a Paz” e “Suplemento de uma agenda para a Paz”, publicados em 1994 e 1995, respectivamente, estabeleceu cinco categorias para as missões de paz:

1. Diplomacia Preventiva – Prevenção de possíveis conflitos intra ou interestatais. Baseadas no Capítulo 6.
2. Promoção da paz – Igualmente baseadas no capítulo 6, consiste em soluções diplomáticas para conflitos já iniciados. Buscam a suspensão das hostilidades.
3. Manutenção da paz – Operações consentidas pelas partes conflitantes com o objetivo de monitorar e/ou controlar conflitos e levá-los a um acordo de paz. Devido à amplitude de suas ações e funções, as operações de manutenção da paz não se enquadram perfeitamente no capítulo 6 e tampouco no capítulo 7, assim, alguns analistas costumam dizer que há um capítulo 6 e meio para essas missões.
4. Imposição da paz – Caracterizadas pelo uso da força, são implementadas quando o Conselho de Segurança da ONU julga uma determinada situação como algo que ameaça a paz e segurança internacional, ruptura da paz ou ato de agressão. São baseadas no capítulo VII.
5. Consolidação da paz – Postas em prática após a assinatura de um acordo de paz, essas operações tem como objetivo dar suporte e

oferecer condições para que a paz vigore. Este processo pode ser político, por meio do fortalecimento de instituições e também pode incluir investimentos em infra-estrutura e reconstrução.

Medidas de construção da paz são fundamentais para o êxito das operações e por isso devem ser planejadas e identificadas antes de sua incorporação à missão. Segundo Duarte (2004), recomenda-se a criação de uma capacidade institucional permanente de consolidação da paz tendo como referência o Departamento de Assuntos Políticos (DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS – DPA, apud DUARTE, 2004).

Juridicamente, a Carta das Nações Unidas não versa diretamente sobre as Forças de Paz. Segundo Arlindo Luiz Filho,(1994)

O conceito de forças de paz vai além dos meios diplomáticos para o encaminhamento pacífico de controvérsias que se descrevem no capítulo VI da já citada Carta sem chegar às medidas militares ou a outras práticas de coerção previstas no Capítulo VII. [...] com o passar dos anos, essa medida converteu-se em uma maneira flexível e internacionalmente aceitável de conter os conflitos. Essa técnica [...] compensou, em parte, as limitações impostas pela ordem bi-polar característica da Guerra Fria à capacidade de ação do Conselho de Segurança.

O Conselho de Segurança (CS)<sup>2</sup> da ONU é o principal responsável por essas operações, assim como descrito no art. 29 e no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>3</sup>. O uso recorrente do recurso do veto, principalmente durante o período da Guerra Fria, resultou em impasses e inação deste Conselho (LUIZ FILHO, 1994), razão pela qual foi a partir da década de 1990 que o número de operações deste tipo aumentou, uma vez que o comportamento dos Estados que detém o direito de veto mudou na medida da superação da bi-polaridade do sistema internacional. Nos anos seguintes, segundo Clóvis Brigagão, “as Missões de Paz da ONU evoluíram da simples interposição de forças internacionais beligerantes aquiescentes

<sup>2</sup> O Conselho de Segurança da ONU é o principal órgão deliberativo desta organização. É composto de 15 países dos quais 5 – Estados Unidos, Reino Unido, França, Federação Russa e China – têm assento permanente. Os demais membros são eleitos a cada dois anos pela Assembléia Geral, formada pelas nações aderentes à Organização.

<sup>3</sup> O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas versa sobre as ações desta instituição, por meio do Conselho de Segurança, em relação às ameaças à paz, rupturas da paz ou atos de agressão. Apesar de se dedicar a este tema específico, o capítulo não faz referências diretas às operações de paz.



para um efetivo instrumento de construção da paz, tendo lugar em cenários de conflito ainda ativos e intra-estatais” (BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2004).

A responsabilidade sobre a implementação ou não de uma operação de paz é do Conselho de Segurança, mas não o único órgão a fazê-lo, já que a Carta da ONU não lhe confere exclusividade sobre este assunto. Segundo Arlindo Filho, “os artigos 10 e 11 da Carta atribuem à Assembléia Geral amplos poderes de discussão e recomendação de qualquer assunto situado dentro do propósito da Carta ou que se relacione com a conservação da paz e segurança internacionais” (LUIS FILHO, 1994, p. 12). Complementa a referida Carta:

A Assembléia Geral, sujeita aos dispositivos do Artigo 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

E ainda,

Art. 22.A Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A partir do final da Guerra Fria e, conseqüentemente, da superação da bi-polaridade do sistema internacional, percebe-se uma atuação maior da ONU no sentido de intervir para sustentar ou promover a paz. Essa nova postura, segundo Fontoura, decorre da necessidade da ONU se consolidar como um organismo internacional, aproveitando a chance única de tornar-se conhecida e ocupar um posto relevante perante a opinião pública mundial (FONTOURA, 1999).

A nova fase trouxe problemas diferentes dos que a ONU usualmente lidava: os conflitos inter-estatais não eram os únicos a ameaçar a segurança e a paz internacional. Conflitos internos que abrangiam dimensões políticas, étnicas, religiosas e culturais adquiriram relevância e não poderiam ser simplesmente ignorados. Esses conflitos, como aponta Fontoura, foram os principais fatores que fomentaram a proliferação das operações de manutenção da paz após a Guerra Fria.

Há aqueles que entendem que muitos dos conflitos internos aos países já existiam mesmo antes da instalação da ONU. No entanto, pode-se dizer que eram de outra ordem, pouco tendo a ver com os resultados da descolonização. Soma-se a isso a “paz armada” imposta pela vigência da Guerra Fria, impedindo ações diretas da ONU. Por isso, havia um freio às missões de paz e tais conflitos não ganhavam importância. Rompida a imobilidade imposta pela Guerra Fria, as lutas intestinas passaram a ser foco de preocupação.

De acordo com o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, “o período pós-Guerra Fria caracteriza-se pela proliferação de guerras civis e outros conflitos armados intra-estatais que ameaçam a paz e a segurança internacional além de causar um grande sofrimento humano” (UNITED NATIONS).

As intervenções mais relevantes promovidas pela ONU aconteceram mediante a implementação de Forças de Paz. Segundo Arlindo Filho, as Forças de Paz tem como objetivo auxiliar o processo de retorno à paz. É um instrumento temporário e emergencial pelo qual não se permitem desvios de objetivos, tampouco a adoção de práticas militares que excedam as necessidades. A autoridade comandante é subordinada às Nações Unidas, desvinculada de qualquer política ou interesse de qualquer Estado; deve, portanto, permanecer neutra (LUIS FILHO, 1994).

Desde o seu surgimento, a ONU já colocou em prática cerca de 60 operações de paz, das quais 14 ainda estão em andamento, incluindo a primeira delas que perdura até o presente, justamente a Missão de Observação de cessar-fogo Israel e Palestina.

### **GÊNERO E OPERAÇÕES DE PAZ**

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos há um incentivo à consolidação da igualdade de gêneros. Desde então, o a ONU entende que a diferença entre gêneros é algo que supera as questões biológicas, sendo principalmente, algo socialmente construído que, para ser mudado é necessária uma mudança cultural, construída lentamente com um trabalho de conscientização.

As discussões sobre gênero só se tornaram possíveis nas Relações Internacionais a partir do fim da Guerra Fria, quando entendeu-se que as questões de segurança haviam assumido uma maior amplitude em seus conceitos. É relevante ressaltar que o crescimento da notoriedade dos movimentos feministas também contribuíram para as discussões.

Percebendo este cenário, a ONU, principalmente durante a década de 1990, passou a organizar várias conferências para tratar dos assuntos de gênero, mais especificamente sobre a situação da mulher na sociedade mundial. Assim, a partir da Conferencia Mundial da Mulher, em 1995, em Pequim, a ONU procurou incentivar a participação de mulheres nos planejamentos políticos. No campo das operações de paz, houve um incentivo à igualdade de gênero, participando de todos os processos de paz, justificando que o cumprimento pleno dos objetivos passava pela participação de mulheres, principalmente na construção e consolidação da paz. A necessidade dessas seções foi garantida pela Resolução 1325 (2000), que busca inserir o gênero em todas as esferas das missões desde a prevenção até a resolução dos conflitos, demandando a participação das mulheres na manutenção e na promoção da paz e da segurança e ainda insiste em integrar grupos locais de mulheres nos processos de reconstrução e de decisão.

De acordo com estudos realizados pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz, afirma-se que a presença de mulheres em operações de paz e de ajuda humanitária contribui para a melhoria do acesso e para a aceitação do trabalho parte da população local. Ainda é possível aumentar a variedade de competências, abordagens e perspectivas possíveis de serem alcançadas dentro da missão, ampliando, assim, a eficácia da operação. Há ainda a constatação de que a participação feminina nas operações de paz inibem a violência sexual nos campos em conflitos.

Há denúncias de que soldados da própria ONU estejam envolvidos em denúncias de exploração sexual das vítimas dos conflitos para os quais foram designados para portar a solução. Tais comportamentos foram duramente criticados por entidades de defesa dos direitos humanos, entretanto, pouco foi feito para que estes soldados fossem devidamente punidos. Considerando esta situação, afirma-se que a presença de mulheres em operações de paz tolhe esse comportamento masculino de gangue.

A resolução 1325 já contabiliza alguns frutos. A MONUC (Congo), por exemplo, conta desde 2002 com uma Seção de Gênero que tem como objetivo estabelecer relações com grupos de mulheres na sociedade civil para tornar a participação feminina mais difundida; atuar por meio da mídia para promover conscientização sobre questões de gênero; atuar contra a exploração e o abuso sexual.

As mulheres atenderiam na reintegração das vítimas dos conflitos à sociedade, principalmente mulheres e crianças. A imagem do soldado (homem) é sempre ligada a atos violentos, ainda que este esteja usando o capacete azul, símbolo das operações de paz. Por outro lado, a visão feminina é de conciliação, afeto, maternidade, algo que facilita a relação de confiança dentro de um conflito onde valores como este já se perderam.

Apesar do trabalho feito pelas mulheres a nível popular para organizar a sociedade em favor da paz, a maioria de suas vozes não são ouvidas durante os processos formais, incluindo: negociações de paz, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), criação de constituições, eleições, reconstrução, reabilitação, comissões para verdade e reconciliação e estabelecimento do sistema judiciário. Ainda que o Secretariado das Nações Unidas tenha reconhecido recentemente o problema da ausência de mulheres nos papéis representativos e mediadores na solução de conflitos, é essencial que a comunidade internacional compreenda as implicações de tal ausência.

Apesar do esforço da ONU em tentar promover a igualdade de gênero, a participação de mulheres nos processos ainda é pequena. Há várias razões para tal cenário, uma delas está ligada ao histórico de sub-representação das mulheres nos processos de reconstrução. Outro motivo parte das próprias mulheres, muitas se recusam a integrar estes processos por não aceitarem as condições necessárias. Razões estas que variam usando como justificativas seus aspectos familiares e até mesmo condições de higiene.

Apesar do menor papel desempenhado pelas mulheres nas negociações de paz, sejam elas promovidas pela ONU ou não, há alguns exemplos bem-sucedidos de participação das mulheres nestes processos: na Irlanda do Norte, grupos de mulheres construíram uma espécie de rede de confiança entre protestantes e católicos criando as bases para os acordos finais; no sudeste da Europa, mulheres de todos os partidos do Kosovo

uniram-se para estruturar uma convenção feminina – uma iniciativa não-partidária em uma comunidade traumatizada pelo conflito e pela rivalidade étnica, superando assim uma das principais causas do conflito ali instalado; há exemplo de mulheres que assumiram a liderança nacional em tempos adversos, tornando-se assim, símbolos da conciliação e mudanças necessárias.

Há certamente uma participação de mulheres enquanto líderes de suas comunidades, entretanto, quando tal situação é levada a um esquema partidário, as mulheres ficam, então em um segundo plano, pouco representadas nas organizações políticas existentes. Ainda que a Plataforma de Ação de Pequim tenha estipulado um mínimo de 30% de representantes do sexo feminino no aparelho político dos governos, as mulheres continuam sub-representadas politicamente.

#### **COMO OS PAÍSES VÊM RESPONDENDO ESSA POLÍTICA? – O CASO DO URUGUAI**

A participação de mulheres em operações de paz depende em grande parte do lugar que elas ocupam na sua respectiva sociedade.

Ao analisar a participação feminina no Uruguai é possível perceber que a relação entre gêneros é bastante equilibrada nesta sociedade. Comparando com seus pares do MERCOSUL, o Uruguai apresenta o maior índice de mulheres empregadas em trabalhos formais, representam ainda cerca da metade da renda familiar, situação que sugere uma igualdade salarial entre homens e mulheres.

Essa igualdade entre gêneros apresentada atualmente é fruto de uma série de medidas viabilizadas principalmente durante o século XX. Tais políticas possibilitaram às mulheres uruguaias uma maior participação na sociedade em diversas formas.

Essas medidas se traduzem em leis, decretos, resoluções e iniciativas que tratam de diversos assuntos que vão desde a licença maternidade passando pela proteção contra agressões domésticas e a inclusão feminina nas Forças Armadas e na Polícia Nacional.

Apesar de desenvolver estas políticas há um certo tempo, desde as primeiras décadas do século XX, é somente no final da década de 1980 que essas medidas tornam-se mais evidentes, principalmente com a criação,

em 1987, do Instituto Nacional da Mulher (INAMU), ligado ao Ministério do Desenvolvimento. A década de 1990 é a mais frutífera neste sentido. É neste período que são ratificadas algumas normas internacionais de proteção às mulheres, como a Convenção de Belém, medida promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

De certo modo a situação da sociedade reflete nas Forças Armadas Uruguaias, embora a participação das mulheres neste segmento não corresponda à sua parcela na sociedade em geral. Mesmo assim, a presença feminina nas três forças (Exército, Armada e Força Aérea) não deixa de ser significativa. Em termos gerais, as mulheres correspondem 12% das Forças Armadas Uruguaias divididas em várias funções sendo a maioria delas servidoras do setor subalterno. O país ainda conta com algumas Oficiais Superiores recém graduadas.

É importante ressaltar que o índice de mulheres presentes nas Forças Armadas Uruguaias corresponde à média mundial, entretanto, está acima de alguns países desenvolvidos que tiveram essa incorporação ao mesmo tempo.

A participação nas operações de paz das Nações Unidas é atualmente a principal atividade das Forças Armadas Uruguaias, entretanto, para fins constitucionais, essa atuação não é mais do que um instrumento de auxílio à política externa do país. Segundo um *ranking* divulgado pela ONU, o Uruguai ocupa a sétima posição entre os países que mais colaboram. Atualmente o Uruguai mantém cerca de 2600 efetivos militares em operações de paz cuja maioria serve no Congo. Esses efetivos enviados correspondem a 41% do total enviado por países latino americanos.

No que se refere à participação das mulheres nas operações de paz, o Uruguai se destaca como o país que mais contribui. Atualmente há 130 mulheres uruguaias em missões de paz, a maioria delas na MONUC, no Congo, seguido da MINUSTAH, no Haiti. Apesar de parece uma participação modesta, não deixa de ser importante, pois no mundo todo, somente 5% dos efetivos enviados a missões de paz são mulheres.

## **PALAVRAS FINAIS**

Ao incentivar a participação das mulheres nas Operações de paz o Uruguai está aceitando e reconhecendo a importância da resolução CS1325 das Nações Unidas cujo propósito é atentar para a importância da presença feminina na reconstrução de estados e da sociedade atingida pelos conflitos, principalmente às mulheres vítimas.

Há ainda uma repercussão interna. A participação feminina nas Forças Armadas como um todo acaba por aproximar a sociedade às questões de defesa e segurança, tornando-as objetos de interesse da opinião pública. Esta, por sua vez, corresponde positivamente apoiando tal política.

## **REFERÊNCIAS**

BIGATÃO, J. P. *As operações de paz nas Nações Unidas no pós-guerra fria: o desafio dos conflitos intra-estatais*. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%2013-08-07.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008.

DUARTE, E. E. Novas perspectivas para as Forças de Paz da ONU: o relatório Brahimi e o corpo de fuzileiros navais dos EUA. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. (Org.). *Paz e terrorismo: textos dos Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de paz da ONU, Europa e América*. São Paulo: HUCITEC, 2004.

LUIS FILHO, A. *Forças de paz: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1994. 54p. (TE-94, Tema H17).

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. (Org.). *Paz e terrorismo: textos dos Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América*. São Paulo: HUCITEC, 2004.

FONTOURA, P. R. C. T. *O Brasil nas operações de manutenção da paz nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A Carta das Nações Unidas está disponível em: <<http://www.iciss-ca/menu-em.asp>>

UNITED NATIONS. Department of Public Information. An introduction to United Nations Peacemaking. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/intro/>>. Acesso em: 10 set. 2008.

**FONTES CONSULTADAS**

ARTEAGA, J. J. *Uruguay: breve historia contemporânea*. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica, 2002.

BADÁN, D. O. A política exterior do Uruguai. *Diplomacia, Estratégia e Política*, Out.dez., p. 180-202, 2004.

BESIO, F. Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas: su importancia em um país de transición política. *Security and defense Review*, Verão 2007.

CONAWAY, C.; SHOEMAKER J. *Woman in united nations peace operations: increasing the leadership opportunities*. Disponível em: <<http://wiis.georgetown.edu>>. Acesso em: 13 maio 2009.

CAMPOS, P. D.R. *As políticas de gênero nas operações de paz: uma análise crítica*. Disponível em: <[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4540&Itemid=147](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4540&Itemid=147)>. Acesso em: 18 jul. 2009.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Gender and equality in peace operations*. Disponível em: <[http://www.un.org/womenwatch/ianwge/gm\\_facts/Dpko.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ianwge/gm_facts/Dpko.pdf)> . Acesso em 18 jul. 2009.

IBARRA, D. G.; NILSON, D. H. La participación uruguaya en las misiones de paz: una herramienta de inserción subestimada. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, n. 94/95, 2007.

LARRECHEA. E. M. El Uruguay internacional y su dimensión estratégica sudamericana. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, n. 94/95, 2007.

MATHIAS, S. K. *Gênero: defesa e paz no Cone Sul*. Disponible em: <<http://www.resdal.org/>>. Acesso em : 13 maio 2009.

PRAZERES, F. A.; COSTA, G. S.; MONTE, I. X. *A inclusão da perspectiva de gênero nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Disponível em: <[http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page14/files/FPrzeres\\_GCosta\\_IMonte.pdf](http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page14/files/FPrzeres_GCosta_IMonte.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2009.

URUGUAY, Ejército Nacional. *Misiones de Paz*. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.uy/comsocial/cope/index.html>>. Acesso em: 10 set. 2008.



**SOBRE O LIVRO**

<i>Formato</i>	16X23cm
<i>Tipologia</i>	Garamond
<i>Papel</i>	Polén soft 85g/m <sup>2</sup> (miolo)
<i>Acabamento</i>	Cartão Supremo 250g/m <sup>2</sup> (capa)
<i>Tiragem</i>	Grampeado e colado 500

**EQUIPE DE REALIZAÇÃO**

<i>Catlogação</i>	Sônia F. do Nascimento da Silva
<i>Normalização</i>	Sônia F. do Nascimento da Silva
<i>Criação da Capa e Diagramação</i>	Edevaldo D. Santos André Knap Ribeiro

**IMPRESSÃO E ACABAMENTO**

---

---

FUJI ARTE  
(14) 3432-2830

---

---